

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
VIEŠOJO SAUGUMO AKADEMIJOS
TEISĖS KATEDRA

ŽYDRĖ MAJAUSKAITĖ
(APLINKOSAUGOS TEISĖ)

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO
TEISINĖS IR SOCIALINĖS PROBLEMOS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Prof. dr.
Vytautas Šlapkauskas

Kaunas 2019

TURINYS

| | |
|---|----|
| PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS | 3 |
| LENTELIŲ SĄRAŠAS | 3 |
| ĮVADAS | 4 |
| 1. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO SAMPRATA ..8 | |
| 1.1. Komunalinių atliekų samprata | 8 |
| 1.2. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimas ir pagrindinės kontrolės institucijos | 13 |
| 2. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO APŽVALGA. 20 | |
| 2.1. Komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojantys Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktai | 20 |
| 2.2. Komunalinių atliekų tvarkymą organizuojančių ir reguliuojančių subjektų veikla, jų teisės ir pareigos | 28 |
| 3. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMŲ EMPIRINIS TYRIMAS IR SPRENDIMŲ BŪDAI | 34 |
| 3.1. Teismų praktikos dėl komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo, paslaugų teikimo ir apmokestinimo ginčų apžvalga | 34 |
| 3.2. Komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų Šalčininkų rajone empirinio tyrimo metodika | 40 |
| 3.3. Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių apklausos rezultatai | 43 |
| 3.4. Komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų sprendimo būdai | 54 |
| IŠVADOS | 57 |
| PASIŪLYMAI | 59 |
| LITERATŪROS SĄRAŠAS | 60 |
| ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBA | 70 |
| SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA | 72 |
| SANTRAUKA ANGLŲ KALBA | 73 |
| PRIEDAI | 75 |
| PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ | 82 |

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

| | |
|---|----|
| 1 pav. Atliekų tvarkymo fazės | 15 |
| 2 pav. Respondentų žinios apie Šalčininkų rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo dokumentus | 44 |
| 3 pav. Respondentų vertinimai dėl komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugos kokybiškumo, rinkliavų nustatymo ir apmokėjimo tvarkos bei kainos ir kokybės santykio | 46 |
| 4 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal siūlomus dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą nustatymo kriterijus..... | 47 |
| 5 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal dvinarės rinkliavos įtaką atliekų rūšiavimui jų gyvenamojoje vietovėje..... | 49 |
| 6 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal nurodytas komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos problemas..... | 51 |

LENTELIŲ SĄRAŠAS

| | |
|--|----|
| 1 lentelė. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyviai (subjektai) | 17 |
| 2 lentelė. Komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojančios specialiosios ES direktyvos ir sprendimai | 22 |
| 3 lentelė. Centrinės valdžios institucijos reguliuojančios komunalinių atliekų tvarkymą | 29 |
| 4 lentelė. Tyrimo organizavimo etapai | 42 |
| 5 lentelė. Respondentų socio-demografinės charakteristikos..... | 44 |
| 6 lentelė. Respondentų siūlomi komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemų sprendimo būdai | 52 |

IVADAS

Spartus urbanizacijos procesas, gyventojų skaičiaus augimas tam tikruose regionuose (didmiesčiuose) bei jų poreikių kaita paskatino ir surenkamų komunalinių atliekų augimą. Pasaulyje per metus surenkama maždaug 1,24 mlrd. tonų komunalinių atliekų, kas lemia, jog vidutiniškai vienam pasaulio gyventojui tenka apie 500 kg šių atliekų per metus. Vis dėlto, komunalinių atliekų kiekis skiriasi priklausomai nuo valstybių išsivystymo lygio – kuo šalis turtingesnė ir labiau išsivysčiusi, tuo didesnis surenkamų ir sutvarkomų atliekų kiekis.¹ Dėl nuolatos didėjančio susidariusių atliekų kiekio, neigiamo jų poveikio aplinkai bei visuomenės sveikatai, komunalinių atliekų tvarkymas tampa ne tik specifine aplinkosaugine, ekonomine, bet ir socialine problema itin reikšminga valstybių politinėje darbotvarkėje.² Komunalinių atliekų kiekio augimo, efektyvaus tvarkymo ir jų neigiamo poveikio mažinimo problema, jau senai peržengusi valstybių ribas, tampa ne tik nacionalinio, bet ir globalaus teisinio reguliavimo objektu.

Nors komunalinių atliekų tvarkymo politika (teisinis reguliavimas) traktuojama kaip bendros šalių viešosios politikos dalis, neabejotina, jog Lietuvos Respublikos (toliau - LR) atveju esminį vaidmenį komunalinių atliekų tvarkymo srityje užima Europos Sąjungos (toliau - ES) direktyvų nuostatos ir pasaulinių aplinkosaugos organizacijų rekomendacijos. Siekiant įgyvendinti ES reikalavimus, Lietuvoje sukurta moderni komunalinių atliekų tvarkymo sistema³, formuojama komunalinių atliekų tvarkymo politika, kurios pagrindą sudaro teisės aktais įtvirtinti atliekų tvarkymo prioritetai – turi būti vengiama atliekų susidarymo, o neišvengiamos atliekos turi būti paruošiamos pakartotiniam naudojimui, perdirbamos ar kitaip naudojamos, siekiant šalinti jų kiekį sąvartynuose ir kitose atliekų šalinimo įrenginiuose.⁴

ES komunalinių atliekų teisinis reguliavimas yra nuolat plėtojamas – tobulinami esami ir priimami nauji teisės aktai, ieškomi aplinkai palankiausi ir laisvų prekių bei paslaugų judėjimo nepažeidžiantys komunalinių atliekų tvarkymo metodai. Vis dėlto, Lietuvoje komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo doktrina išlieka „stabili“, t.y. nesusisteminta atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo terminija⁵, neatliktas detalus atliekų tvarkymo teisės aktų ar teismų

¹Milda Pundinaite-Barsteigienė ir kt., „Šlakų, susidarančių deginant komunalines atliekas, naudojimas betono mišiniuose“, *Mokslas – Lietuvos ateitis* 9, 5 (2017): 524.

²Karolina Skorupskaitė ir Algis Junevičius, „Atliekų tvarkymo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį“, *Viešoji politika ir administravimas* 1, 16 (2017): 91.

³Valstybinio audito ataskaita „Regioninių atliekų tvarkymo sistema“, Valstybės kontrolė, 2013 rugpjūčio 2d., <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3045>.

⁴Daiva Bereikienė ir Eglė Štareikė, „Atliekų rūšiavimo teisinio reguliavimo aspektai“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 9 (2009): 45-46.

⁵Martynas Vasiliauskas, „Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas?“, *Teisė* 74 (2010): 118.

praktikos vertinimas (ne akademiniam, bet valstybiniame lygmenyje)⁶, teisiškai neregamentuota tiksliai ir aiškiai atliekų turėtojų ir atliekų kiekio apskaita, nustatyta įmokų už komunalinių atliekų tvarkymą metodika neužtikrina vienodo ir vieningo įmokų apskaičiavimo šalies atliekų turėtojams⁷, atliekų tvarkymo politika neskatina antrinio atliekų panaudojimo, rūšiavimo bei perdirbimo⁸, vis dar teisiškai nereguliuojamos tokios sritys, kaip komunalinių atliekų prognozė ir prevencija^{9,10}. Tai tik keletas mokslinėse publikacijose bei tyrėjų darbuose identifikuotų komunalinių atliekų tvarkymo problemų, kurios neabejotinai susijusios su vienu ar kitu šio proceso teisinio reguliavimo aspektu.

Stebint šias pasaulines tendencijas akivaizdu, jog susidarančių komunalinių atliekų tvarkymo organizavimas ir efektyvus šios srities teisinis reguliavimas yra viena *svarbiausių* ir *aktualiausių* XXI a. temų, turinčių reikšmingą įtaką ne tik aplinkai, bet ir visuomenės socialinei gerovei ir gyventojų sveikatai.¹¹ Minėti komunalinių atliekų tvarkymo ir šio proceso teisinio reguliavimo probleminiai aspektai suponuoja būtinybę išanalizuoti esamą komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą ir atrasti atsakymus į iškilusius **probleminius klausimus** – *kokios yra esminės komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemos? Kokiomis teisinėmis priemonėmis ar iniciatyvomis galima išspręsti minėtas problemas?*

Temos ištirtumas. Komunalinių atliekų tvarkymo ir šio proceso teisinio reguliavimo probleminius aspektus analizavo tokie autoriai, kaip M. Vasiliauskas (2010¹², 2011¹³), K. Skorupskaitė ir A. Junevičius (2017¹⁴, 2016¹⁵), J. Bivainis ir V. Podgaiskytė (2010) nagrinėjo komunalinių atliekų tvarkymo struktūrinę analizę bei jos dalyvių veiklą¹⁶, A. Pasvenskienė ir B. Pranevičienė (2012) bei D. Bereikienė ir E. Štareikė (2013) analizavo atliekų prevencijos¹⁷ bei atliekų rūšiavimo¹⁸ teisinio reglamentavimo ypatybes ir trūkumus Lietuvoje. Atskirus atliekų

⁶Martynas Vasiliauskas, „Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), 23, <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.

⁷Valstybinio audito ataskaita, *supra note 3*.

⁸Bereikienė ir Štareikė, *supra note 4*: 45.

⁹Aušrinė Pasvenskienė ir Birutė Pranevičienė, „Atliekų prevencijos teisinis reglamentavimas“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 8 (2012): 156-157.

¹⁰Ingrida Valavičienė, „Komunalinių atliekų susidarymo sezoninio kitimo įtaka atliekų tvarkymo sistemos rodikliams“ (daktaro disertacija, Kauno technologijos universitetas, 2012), 11, <https://core.ac.uk/download/pdf/51719910.pdf>.

¹¹Karolina Skorupskaitė ir Algis Junevičius, „Komunalinių biologiškai skaidžių atliekų tvarkymo sistemos efektyvumo vertinimas Kauno miesto savivaldybėje“, *Viešoji politika ir administravimas* 15, 1 (2016): 56.

¹²Vasiliauskas, *supra note 5*: 118-135.

¹³Vasiliauskas, *op. cit.*

¹⁴Skorupskaitė, *supra note 2*: 91-107.

¹⁵Skorupskaitė, *op. cit.* 56-69.

¹⁶Juozas Bivainis ir Viktorija Podgaiskytė, „Komunalinių atliekų tvarkymo struktūrinė analizė“, *Verslas: teorija ir praktika* 11, 4 (2010): 323-334.

¹⁷Pasvenskienė ir Pranevičienė, *supra note 9*: 156-168.

¹⁸Bereikienė ir Štareikė, *supra note 4*: 45-60.

tvarkymo teisinius probleminius klausimus analizavo autoriai E. Monkevičius (2012)¹⁹, V. Podgaiskytė (2012)²⁰, R. Minalga (2010)²¹ –nagrinėjo tokias komunalinių atliekų tvarkymo tematikas, kaip atliekų šalinimo logistika, visuomenės požiūrio į atliekų tvarkymą transformacijos bei tinkamo atliekų tvarkymo proceso užtikrinimas globalizacijos sąlygomis.

Komunalinių atliekų tvarkymo metodikas ir teisinį reguliavimą skirtingose šalyse (Kinijoje, Graikijoje, Danijoje, Jungtinėje Karalystėje, Portugalijoje, Šveicarijoje ir kt.) nagrinėjo tokie užsienio autoriai, kaip D. QiongZhang, S. KeatTan, R. M. Gersberg (2010)²², N. Jones, K. Evangelinos, C. P. Halvadakis, T. Iosifides, C. M. Sophoulis (2010)²³, I. Costa, G. Massard, A. Agarwal (2009)²⁴ bei autoriai D. Hoornweg ir P. Bhada-Tata (2012)²⁵. Skirtingai nei Lietuvos autorių mokslinėse publikacijose, užsienio autorių tyrimuose ir straipsniuose kur kas didesnis prioritetas teikiamas socialinėms ir aplinkosauginėms problemoms, kurias sukelia ydingas komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas.

Objektas – komunalinių atliekų teisinio reguliavimo problemos.

Tikslas – atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas bei jų sprendimo būdus.

Ginamieji teiginiai:

- 1) Komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas yra problematiškas dėl komunalinių atliekų tvarkymo sampratos spragų.
- 2) Siekiant tinkamai įgyvendinti komunalinių atliekų tvarkymą, būtina spręsti teises ir socialines problemas.

Darbo uždaviniai:

- 1) Išnagrinėti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo sampratą;
- 2) Išnagrinėti ES ir LR komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą;
- 3) Identifikuoti pagrindines komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas, remiantis teismų praktikos apžvalga ir Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių apklausos rezultatais;

¹⁹Eduardas Monkevičius, „Žmogaus teisių į saugią aplinką užtikrinimas globalizacijos sąlygomis“, *SocialInnovationsfor Global Growth* 1, 1 (2012): 200-220.

²⁰Viktorija Podgaiskytė, *Visuomenės požiūrio į atliekų tvarkymą transformacijos (Konferencijos „Socialinių transformacijų raiška“ pranešimų santraukų knyga*, 2012), 28-29.

²¹Rimgaudas Minalga, *Atliekų šalinimo logistika* (Vilnius: Justitia, 2010).

²²Dong Qing Zhang, Soon Keat Tan and Richard M. Gersberg, „Municipal solid waste management in China: status, problems and challenges“, *JournalofEnvironmentalManagement* 91, 8 (2010): 1623-1633.

²³Nikoleta Jones, et. al., „Social factors influencing perceptions and willingness to pay for a market-based policy aiming on solid waste management“, *Resources, ConservationandRecycling* 54, 9 (2010) 533-540.

²⁴Ines Costa, Guillaume Massard and Abhishek Agarwal, „Waste management policies for industrial symbiosis development: case studies in European countries“, *JournalofClearProduction* 18, 8 (2009): 815-822.

²⁵Daniel Hoornweg and Perinaz Bhada-Tata, „What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management“, *Urban DevelopmentSeriesKnowledge Papers* 15 (2012): 5-116.

- 4) Pateikti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų sprendimo būdus.

Tyrimo metodai:

1. *Dokumentų analizės metodas* – ja pasiremta siekiant išanalizuoti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo sampratą (komunalinių atliekų sampratą, tvarkymo organizavimo sistemą, pagrindines kontrolės institucijas).

2. *Anketinės apklausos metodas* – taikytas siekiant ištirti Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių nuomonę dėl pagrindinių komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų.

3. *Apibendrinimo metodas* – taikytas formuojant išvadas ir pasiūlymus dėl pagrindinių komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų sprendimo būdų.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, 3 skyriai bei 8 poskyriai, paveikslėlių ir lentelių sąrašas, išvados ir pasiūlymai, bibliografinių šaltinių sąrašas, anotacijos bei santraukos lietuvių ir anglų kalbomis bei priedai. Darbe pateiktą informaciją iliustruoja 6 paveiksai ir 6 lentelės. Baigiamojo darbo apimtis - 82 puslapiai.

Pirmajame baigiamojo darbo skyriuje nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo samprata, t.y. komunalinių atliekų samprata, tvarkymo sistemos organizavimo procesas bei jo subjektai, pagrindinės kontrolės institucijos. Antrajame darbo skyriuje pateikiama ES ir LR teisės aktų analizė, siekiant atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo pagrindus, identifikuoti pagrindines šio teisinio reguliavimo problemas. Taip pat aptariamos komunalinių atliekų tvarkymą organizuojančių subjektų teisės ir pareigos, pagrindinių kontrolės institucijų veikla.

Praktinėje baigiamojo darbo dalyje pateikiama empirinio tyrimo metodika, atliktos anketinės apklausos rezultatai – Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių nuomonės dėl pagrindinių komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teisinių ir socialinių problemų. Atliekama teisminės praktikos apžvalga. Galiausiai, pateikiamos išvados ir pasiūlymai, atskleidžiantys esmines komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų sprendimo būdus.

1. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO SAMPRATA

1.1. Komunalinių atliekų samprata

Atliekos susidaro įvairiuose, žmogaus įgyvendinamuose procesuose (ūkinėje veikloje, gyvenamojoje aplinkoje, gamyboje) ir yra visuotinai suprantamos, kaip tam tikros medžiagos, objektai ar daiktai, kurių asmuo (atliekų turėtojas) atsikrato, nori atsikratyti ar net privalo tai padaryti.²⁶ Kaip teigia M. Vasiliauskas, kalbėdami apie atliekų sampratą „dauguma iš karto pagalvoja apie šiukšlių krūvas prie konteinerių, pakelėse arba bent jau apie savo šiukšlių dėžę <...> [atliekos] tai daiktai, kurie nebetinkami vartoti, arba kurių mums tiesiog nebereikia ir kuriuos išmetame“.²⁷ Vis dėlto, tiek mokslinėje literatūroje, tiek teisės doktrinoje egzistuoja skirtingos atliekų sampratos ir klasifikacijos, kurios formuoja įvairius šių atliekų rūšių tvarkymo ypatumus ir sistemas. Atsižvelgiant į baigiamojo darbo temą, svarbu apibendrinti įvairias „komunalinių atliekų“ sąvokos interpretacijas.

Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2 str. 39 d. sąvoka „komunalinės atliekos“ aiškinama, kaip „buitinės (buityje susidaranti) atliekos ir kitokios atliekos, kurios savo pobūdžiu ir sudėtimi yra panašios į buitines atliekas“.²⁸ Galima teigti, jog šis sąvokos išaiškinimas apibrėžia komunalinių atliekų sudėtį, t.y. jos susidaro iš a) buitinių atliekų ir b) atliekų, kurios savo pobūdžių ar sudėtimi primena buitines atliekas. Vis dėlto, *buitinių atliekų* terminas LR Atliekų tvarkymo įstatyme nėra apibrėžtas, taip galutinai neišaiškinant ir „komunalinių atliekų“ sąvokos sampratos.

Pasak autorių K. Skorupskaitės ir A. Junevičiaus, komunalinės atliekos turėtų būti suprantamos kaip kasdienės, buityje susidaranti atliekos, kurios susidaro dėl žmonių veiklos. Svarbu pabrėžti jog, tai atliekos susidaranti ne tik privačių namų ūkiuose, bet ir dėl smulkaus verslo subjektų veiklos, viešosiose erdvėse ir pan. Minėti autoriai, apibūdindami komunalines atliekas nurodo, jog tai atliekos apimančios „labai platų specifinių atliekų spektrą“.²⁹

Plačiau komunalinių atliekų sąvoka apibūdinama 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2010/75/ES, kurioje įvairios komunalinės atliekos yra „<...> buitinės atliekos, taip pat komercinės, pramoninės ir įstaigų atliekos, savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į buitines <...>“.³⁰ Taigi, į komunalinių atliekų kategoriją įtraukiamos ne tik buityje

²⁶Bivainis ir Podgaiskytė, *supra note* 16: 324.

²⁷Vasiliauskas, *supra note* 5: 118.

²⁸„Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59267?jfwid=-7x1be3vif>.

²⁹Skorupskaitė, *supra note* 11: 57-58.

³⁰„2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės)“, OJ L 334 (2010): 17-119.

susidariusio atliekos (buitinės atliekos), bet ir dėl žmogaus ūkinės, komercinės, pramoninės veiklos susidariusios atliekos, kurios dėl savo sudėties ar pobūdžio gali būti tapačios buitinėms atliekoms.

Komunalinių atliekų sampratą ir sudėtį detalizuoja *Atliekų tvarkymo taisyklės*³¹, kuriose nurodyta, jog komunalinės atliekos apima „buitines atliekas ir panašias verslo, gamybinės ir organizacijų atliekas, [atliekas susidariusias sodo bendrijose ir ūkiuose], įskaitant atskirai surenkamas frakcijas“ bei tokias atliekų rūšis, kaip: popierius ir kartonas, stiklas, biologiškai skaidžios virtuvių ir valgyklų atliekos, drabužiai, tekstilės gaminiai, tirpikliai, rūgštys, šarmai, fotografijos ir cheminės medžiagos, dienos šviesos lempos, atliekos, kuriose yra gyvsidabrio, maistinis aliejus ir riebalai, dažai, rašalas, klijai, plovikliai, vaistai, baterijos ir akumulatoriai, nebenaudojama elektros ir elektroninės įranga, temperatūros keitimo įranga ir kt. (žr. 1 priedas). Komunalinės atliekos teisės aktuose iš esmės apibrėžiamos per jų sudėtį, t.y. medžiagų, virtusių atliekomis, sąrašą. Vis dėlto, kaip pabrėžia autorius M. Vasiliauskas, „esminis komunalinių atliekų sąvokos elementas, t.y. susidarymas buityje arba panašumas į buitines atliekas, lieka nepaaiškintas“, kadangi minėtuose teisės aktuose taip ir nenurodoma, kas yra buitinės atliekos ar atliekos, panašios į jas.³²

Svarbu pabrėžti *Atliekų tvarkymo taisyklėse* pateikto komunalinių atliekų sąrašo netikslumus. Nepaisant to, jog minėtame teisės akte komunalinės atliekos išskiriamos kaip atskira atliekų rūšis (20 skyrius), yra akivaizdu, jog kai kurios kitų rūšių atliekos taip pat gali būti priskirtos komunalinių atliekų kategorijai. Pavyzdžiui, *popieriaus* ir *kartono* pakuotės (15 01 ir 15 01 01), *stiklas* (16 01 20 ir 17 02 02), *plastikas* ir jo pakuotės (02 01 04, 15 01 02, 16 01 19, 17 02 03 ir 19 12 04) sąraše minimos ne tik komunalinių atliekų kategorijoje, bet ir tarp žemės ūkio, sodininkystės, akvakultūros, miškininkystės, medžioklės ir žūklės, maisto gamavimo ir perdirbimo atliekų (02 skyrius), kitaip neapibrėžtų pakuočių atliekų, absorbentų, pašluosčių, filtrų medžiagų ir apsauginių drabužių (15 skyrius), kitaip sąraše neapibrėžtų atliekų (16 skyrius), statybinių ir griovimo atliekų (17 skyrius) bei tarp atliekų iš atliekų tvarkymo įrenginių, iš nuotekų valymo įrenginių (19 skyrius) ir pan. Galima teigti, jog minėtos komunalinių atliekų rūšys yra pasikartojančios, t.y. komunalinėms atliekoms priskirtos atliekų rūšys gali būti priskiriamos ir kitoms atliekų rūšims. Taip pat egzistuojantis komunalinių atliekų sąrašas yra nebaigtinis, kadangi į jį įtraukta atliekų grupė „kitos neapibrėžtos komunalinės atliekos“ – būtent ši atliekų kategorija leidžia „praplėsti“ ne tik esamą komunalinių atliekų sąrašą, bet ir kartu „komunalinių atliekų“ sąvokos sampratą teisės akte.

³¹ „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.84302>

³² Vasiliauskas, *supra* note 6: 123.

Komunalinių atliekų samprata nėra išaiškinama ir tokiuose nacionaliniuose teisės aktuose, kaip Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme³³, Valstybiniame atliekų tvarkymo 2014-2020 metų plane³⁴ ir kituose dokumentuose. Pabrėžtina, jog komunalinių atliekų tvarkymo organizavimą ir administravimą taip pat reglamentuoja specialieji savivaldybių ir regionų dokumentai – *atliekų tvarkymo planai* bei *atliekų tvarkymo taisyklės*. Regioniniai ir savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo planai rengiami siekiant formuoti ir organizuoti vieningą atliekų tvarkymo sistemą šalies teritorijoje, atsižvelgiant į individualius regionų bei savivaldybių poreikius bei pakitusias teisės aktų nuostatas.

Savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklių paskirtis – plėtoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemas šalies savivaldybių teritorijose, užtikrinant visuotinę komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą, šios paslaugos kokybiškumą, prieinamumą (kainos atžvilgiu) ir atitikimą aplinkosaugos, techniniams, ekonominiams bei higienos reikalavimams. Todėl savivaldybėse numatomos komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo priemonės turi užtikrinti viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą savivaldybės gyventojams, laikantis aplinkosaugos, techninių, ekonominių ir higienos reikalavimų. Tuo tarpu, regioniniai komunalinių atliekų tvarkymo planai šias priemones „susistemina“, t.y. suderina skirtingų savivaldybių veiksmus, organizuojant (kelioms savivaldybėms) vieningą komunalinių atliekų tvarkymo sistemą.³⁵

Šalies savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse taip pat įtvirtinta „komunalinių atliekų“ sąvokos samprata, daugeliu atveju ji nesiskiria nuo LR Atliekų tvarkymo įstatymo 2 str. 39 d. pateiktos sampratos – analogiškai komunalinės atliekos apibrėžiamos Šalčininkų rajono, Mažeikių rajono³⁶, Telšių rajono³⁷, Kretingos rajono³⁸, Marijampolės³⁹ ir kitų šalies savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse. Visgi, kai kurių savivaldybių atliekų tvarkymą reglamentuojančiuose dokumentuose komunalinių atliekų apibrėžimas išvis nepateikiamas,

³³„Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas“, Lietuvos aidas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.2493/rzkDGidlti>.

³⁴„Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo projekto teikimo“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/b026d560fd5511e4a0edd66091ee4d78?jfwid=-33jzae1cn>.

³⁵„Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos 2015 m. gruodžio 29 d. sprendimas Nr. T-287 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo 2014-2020 m. plano patvirtinimo“, TAR, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/33758b40b00311e59010bea026bdb259?jfwid=q8i88lo08>.

³⁶„Mažeikių rajono savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 28 d. sprendimas Nr. T1-391 Dėl Mažeikių rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, TAR, 2007, Nr. 00974.

³⁷„Telšių rajono savivaldybės tarybos 2007 m. rugsėjo 20 d. sprendimas Nr. T1-283 Dėl Telšių rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių ir Telšių rajono 2006-2015 metų atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“, TAR, 2007, Nr. 00603.

³⁸„Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2009 m. birželio 30 d. sprendimas Nr. T2-194 Dėl Kretingos rajono atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“, TAR, 2009, Nr. 00827.

³⁹„Marijampolės savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 19 d. sprendimas Nr. 1-306 Dėl Marijampolės savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, TAR, 2016, Nr. 29215.

pavyzdžiui, Klaipėdos miesto⁴⁰, Neringos⁴¹, Vilniaus miesto⁴² savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse.

Komunalinių atliekų sąvoka gana išsamiai apibrėžta Akmenės rajono ir Birštono savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse, pateikiant ne tik minėtos sąvokos, bet ir komunalinių atliekų rūšių sampratą (žr. 2 priedas). *Akmenės rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklė*⁴³ pateikiama komunalinių atliekų sąvoka susideda iš keleto dalių – pirmoji apibrėžimo dalis yra analogiška LR Atliekų tvarkymo įstatyme pateiktai komunalinių atliekų sąvokai, o antroji išvardina komunalinių atliekų rūšis bei susidarymo aplinkybes: „<...> taip pat susidarančios įmonių, įstaigų ir organizacijų veikloje, išskyrus gamybines atliekas, kurios, vadovaujantis Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka, negali būti tvarkomos savivaldybės atliekų tvarkymo sistemoje<...>“. Remiantis Akmenės rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklėse pateikta komunalinių atliekų sąvoka, šios atliekų rūšys priskiriamos prie komunalinių atliekų: 1) buitinės (namų ūkio) atliekos; 2) buityje susidarančios pavojingos atliekos; 3) antrinės žaliavos; 4) bioskaidžios atliekos; 5) didžiosios atliekos; 6) nepavojingos atliekos; 7) pakuočių atliekos; 8) žaliosios atliekos; 9) kapinių tvarkymo atliekos; 10) sąšlavos; 11) buitinio remonto atliekos.

Panašus, tačiau šiek tiek siauresnis komunalinių atliekų apibrėžimas pateikiamas *Birštono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklė*⁴⁴: „<...> komunalinės atliekos – namų ūkiuose (individualiose namų valdose ir daugiabučių namų butuose) susidarančios buities atliekos bei savo pobūdžiu ir sudėtimi į jas panašios atliekos susidarančios įmonėse, įstaigose ir organizacijose <...>“. Skirtingai nei Akmenės rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklėse, Birštono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklėse nurodytas komunalinių atliekų sąrašas apima tik 7 atliekų rūšis (biologinės atliekos, antrinės žaliavos, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, komunalinės statybinės atliekos, mišrios komunalinės atliekos, pavojingos buities atliekos, žaliosios atliekos).

Svarbu paminėti tai, jog net ir išsamesnės komunalinių atliekų sąvokos sampratos, pateiktos minėtuose savivaldybių dokumentuose, iš esmės visapusiškai nepaaiškina *buitinių*

⁴⁰ „Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. T2-370 Dėl Klaipėdos miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, TAR, <http://www.infolex.lt/klaipeda2/Default.aspx?Id=3&DocId=154488>.

⁴¹ „Neringos savivaldybės tarybos 2014 m. vasario 20 d. sprendimas Nr. T1-31 Dėl Neringos savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, TAR, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=18117li8np&documentId=1c2df1509ee111e383c0832a9f635113&category=TAD>.

⁴² „Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. 1-445 Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“, TAR, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a0f55990212111e6acbed8d454428fb7?jfwid=qjs00j0q1>.

⁴³ „Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2009 m. birželio 17 d. sprendimas Nr. T-152 Dėl Akmenės rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, TAR, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/13b633427c0411e6a0f68fd135e6f40c>.

⁴⁴ „Birštono savivaldybės tarybos 2008 m. kovo 3 d. sprendimas Nr. TS-27 Dėl Birštono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“, TAR, 2008, Nr. 00185.

atliekų ar *į buitines atliekas panašių atliekų* sampratos. Šiuo atveju, komunalinių atliekų apibrėžimai tik jungia šiuos du terminus. Taip pat logiškai netikslus komunalinių atliekų rūšių sąrašas – daugeliu atveju, akcentuojama, jog kai kurių komunalinių atliekų rūšys *turi būti* susidariusios buityje (pvz., buityje susidaranti pavojingos atliekos (pavojingos buitines atliekos), buitinio remonto atliekos (komunalinės statybinės atliekos), didžiosios atliekos), nors bendrasis komunalinių atliekų apibrėžimas apima atliekas „<...> susidaranti įmonėse, įstaigose ir organizacijose <...>“. Kaip nurodo M. Vasiliauskas, „<...> papildomas susidarymo buityje akcentavimas lemia dviprasmybę: jeigu specialiai pabrėžiama, kad vienos atliekos turi būti susidariusios buityje, tai reiškia, kad kitos gali būti susidariusios bet kur kitur, nebūtinai buityje <...> taip pat reiškia, kad atliekos, kurios yra išskiriamos kaip buityje susidaranti, daugiau niekur kitur negali susidaryti <...>“.⁴⁵ Taigi, skirtingų savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse bei LR Atliekų tvarkymo įstatyme ne tik nesutampa pateiktas komunalinių atliekų sąvokos aiškinimas, bet ir komunalinėms atliekoms priskiriamos atliekų rūšys. Tai rodo, jog komunalinės atliekos skirtingose savivaldybėse yra suvokiamos (apibrėžiamos) skirtingai, o skirtingas sąvokų teisinis reglamentavimas gali nulemti nevienodumą atliekų tvarkymo sistemoje – konkrečioje savivaldybėje į komunalinių atliekų srautą patenka tos atliekų rūšys, kurios nebūtinai priskiriamos komunalinėms atliekoms kitoje savivaldybėje.

Apibendrinus galima teigti, jog pirmiausia komunalinės atliekos suprantamos, kaip buityje (namų ūkyje, daugiabučių namų butuose, gyvenamojoje aplinkoje) susidaranti atliekos bei atliekos, kurios savo pobūdžiu ir sudėtimi yra panašios į buitines atliekas. Taip pat prie komunalinių atliekų priskiriamos tokios atliekos, kurios susidaro įmonių, organizacijų komercinėje, pramoninėje veikloje, tvarkant gamtinę ir viešąją aplinkas (pvz., parkus, skverus, viešąsias erdves) bei visos kitos atliekos, kurios gali būti tapčios buitinėms atliekoms. Išsamų komunalinėms atliekoms priskiriamų atliekų rūšių sąrašą apibrėžia *LR Atliekų tvarkymo taisyklės*, taip pat atskirų šalies *savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklės*. Daugeliu atveju, minėtuose dokumentuose pateikta komunalinių atliekų sąvokos samprata yra tapati *LR Atliekų tvarkymo įstatyme* pateiktam apibrėžimui, tačiau komunalinių atliekų rūšių sąrašai ar konkrečių rūšių sampratos skiriasi - akcentuojamas privalomas jų susidarymas buityje, kiti jų priskyrimo komunalinėms atliekoms kriterijai, kurie nėra universalūs visoms šalies savivaldybėms. Pastarieji teisinio reglamentavimo skirtumai gali sąlygoti komunalinių atliekų sąvokos sampratos dviprasmybes, skirtingų atliekų rūšių patekimą į komunalinių atliekų srautą skirtingose savivaldybėse bei regionuose.

⁴⁵Vasiliauskas, *supra* note 6: 129-130.

1.2. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimas ir pagrindinės kontrolės institucijos

Komunalinės atliekos yra neišvengiamas bet kurios žmogaus veiklos buityje ar kitoje aplinkoje rezultatas. Žmogaus veiklos įvairiapusiškumas, gamybos ir vartojimo apimčių didėjimas, naujų medžiagų ir technologijų kūrimas bei kiti veiksniai lemia susidarančių komunalinių atliekų įvairovę ir kiekių didėjimą. Dėl didelio atliekų kiekio svarbu susidoroti su atliekomis taip, kad jos nedarytų neigiamo poveikio aplinkai – neužterštų dirvožemio, vandens ar oro, nesukurtų kitų aplinkos taršos šaltinių, kurie ne tik bjauroja kraštovaizdį, bet ir skatina žmogui pavojingų mikroorganizmų dauginimąsi.⁴⁶

Taigi, tikslingas, socialiniu, ekonominiu ir aplinkosauginiu principais grįstas komunalinių atliekų tvarkymas bei efektyvus šių atliekų tvarkymo sistemos organizavimas – viena pagrindinių ir svarbiausių priemonių gerinti aplinkos ekologinę būklę, taupiai naudoti gamtinius išteklius, mažinti aplinkos taršą, kelti visuomenės sveikatos lygį ir gerinti gyvenimo kokybę.⁴⁷ Dėl visuotinio šio objekto (komunalinių atliekų tvarkymo sistemos) pobūdžio, įvairių modifikacijų ir ypatybių, veikimo terpės ir atliekų tvarkymo metodų bei modelių gausos, svarbu plačiau panagrinėti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo procesą bei pagrindines šio proceso kontrolės institucijas.

Pasak autorių J. Bivainio ir V. Podgaiskytės, XX a. amžiaus pradžioje komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kito pagal to meto atliekų tvarkymo koncepcijas – pirmiausiai orientuojantis išimtinai tik į atliekų surinkimą ir šalinimą. Intensyvūs atliekų srautai bei augantis jų kiekis keitė komunalinių atliekų tvarkymo sistemų tikslus. Pradėta į atliekų tvarkymo sistemas integruoti antrinių žaliavų rūšiavimo ir panaudojimo (perdirbimo) funkcijas, pradėti akcentuoti atliekų prevencijos ar atliekų vengimo principai bei minėtų elementų įtraukimas į vieningą *integruotą atliekų tvarkymo koncepciją*.⁴⁸ Integruotoje komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje vyrauja tokie prioritetai, kaip atliekų perdirbimas bei antrinis panaudojimas, atliekų mažinimo uždavinių įgyvendinimas, siekiant išsaugoti ir valdyti gamtinių išteklių panaudojimą.⁴⁹

Remiantis LR Atliekų tvarkymo įstatymo 2 str. 18 d., „atliekų tvarkymo“ sąvoka aiškinama, kaip procesas apimantis keletą veiklos etapų – atliekų surinkimą, vežimą, naudojimą ir šalinimą, minėtų veiklų organizavimą ir stebėseną bei šalinimo vietų vėlesnę priežiūrą.⁵⁰ Siekiant atliekų tvarkymo sistemos efektyvumo šiame procese turi aktyviai dalyvauti visi jos

⁴⁶Ramūnas Mioldažys, Valdas Paulauskas ir Gediminas Vilkevičius. *Neorganinių atliekų tvarkymas* (Kaunas: Aleksandro Stulginskio universitetas, 2012), 7-8.

⁴⁷Bivainis ir Podgaiskytė, *supra note* 16: 324.

⁴⁸*Ibid*, p. 324.

⁴⁹Skorupskaitė, *supra note* 11: 58.

⁵⁰„Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, *supra note* 28.

dalyviai – *atliekų turėtojai* ir *atliekų tvarkytojai* (prekiautojai atliekomis ar tarpininkai). Galima teigti, jog atliekų tvarkymas ir jo organizavimas yra racionalus „atsakas“ į atliekų susidarymą, apimantis techninių, ekonominių, organizacinių, ekologinių, teisinių ir kitų priemonių visumą.

Priimant sprendimus dėl komunalinių (ar bet kurios kitos rūšies) atliekų tvarkymo sistemos šalyje, vadovaujamosi strategijomis ir modeliais, kurios akcentuoja įvairias atliekų valdymo problemas ir aspektus (pvz., žalos ar naudos aplinkosaugai, įtakos šiltnamio efektą sukeliančių dujų mažėjimui ar augimui ir kt.).⁵¹ Paprastai išskiriamos šios bendrosios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos fazės (etapai, stadijos): 1) atliekų susidarymas; 2) atliekų rūšiavimas susidarymo vietoje; 3) atliekų surinkimas ir vežimas; 4) atliekų naudojimas; 5) atliekų šalinimas (žr. 1 pav.).

Pradinėje komunalinių atliekų tvarkymo fazėje tam tikri objektai, medžiagos ar daiktai turi „tapti“ atlieka, t.y. atliekų turėtojas nusprendžia, kurie daiktai (objektai, medžiagos) tampa neberekalingi ir jais atsikrato. Akivaizdu, jog *atliekų susidarymas bei rūšiavimas susidarymo vietoje* yra tiesiogiai priklausomas nuo atliekų turėtojo – būtent jis gali pasirinkti imtis, ar nesiimti veiksmų, susijusių su tinkamu atliekų atsikratymu ir rūšiavimu.⁵² Pasak autorių A. Stanaičio ir O. Titovos, „<...> buitinių [komunalinių] atliekų surinkimas ir rūšiavimas – tai pradinis, bet labai svarbus ir sudėtingas atliekų tvarkymo sistemos etapas <...>“, kurio rezultatyvumas priklauso nuo aktyvaus gyventojų dalyvavimo bei geranoriško požiūrio.⁵³

Atliekų susidarymas ir jų rūšiavimas susidarymo šaltinyje įtakoja ir tolimesnius komunalinių atliekų tvarkymo procesus, pavyzdžiui, tai, kaip bus surenkamos ir vežamos susidariusios komunalinės atliekos. Galima teigti, jog šis etapas (*atliekų surinkimas ir vežimas*) tiesiogiai susieja atliekų turėtoją ir atliekų tvarkytoją per jo teikiamą paslaugą – čia atliekų turėtojo pareiga tvarkyti susidariusias komunalines atliekas baigiasi ir šią funkciją perima atliekų tvarkytojas.⁵⁴

Atliekų naudojimas apibrėžiamas kaip veikla, kurios pagrindinis rezultatas yra susidariusių atliekų panaudojimas vietoje kitų medžiagų, pavyzdžiui, tam tikros atliekų būsenos ar sudėties pakeitimas (išmontavimas, smulkinimas, spaudimas, džiovinimas, supjaustymas ir kt.). Šiame atliekų tvarkymo etape atliekos yra perdirbamos į tos pačios ar panašios paskirties produktus (medžiagas), naudojamos išgaunant energiją bei kitaip panaudojamos, įgyvendinant darnaus vystymosi principus ir siekiant užtikrinti tinkamą gamtinių išteklių naudojimą.

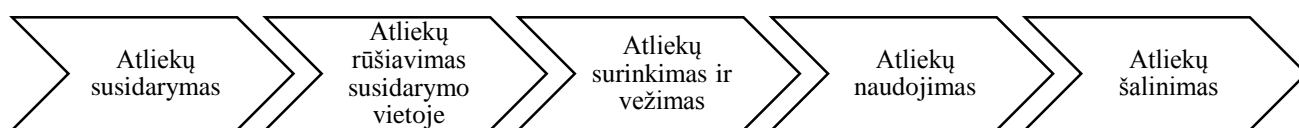
⁵¹Vida Davidavičienė, Rasma Janeliūnienė ir Ginta Liberytė, „Atliekų kiekio prognozavimo sistema – rodiklius veikiančių veiksnių Lietuvoje tyrimas“, *Verslas: teorija ir praktika* 13, 2 (2012): 135.

⁵²Bivainis ir Podgaiskytė, *supra note* 16: 327.

⁵³Algirdas Stanaitis ir Olga Titova, „Jaunimo požiūris į buitinių atliekų surinkimą ir rūšiavimą“, *Geografija* 48, 1 (2012): 72.

⁵⁴Mieldažys ir kt., *supra note* 47: 44-46.

1 pav. Atliekų tvarkymo fazės



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal J. Bivainis ir V. Podgaiskytė, (2010): 326.

Vis dėlto, tam tikros atliekų rūšys negali būti panaudotos ar perdirbtos, todėl yra *pašalinamos*–vežamos ilgalaikiam saugojimui arba santykinai panaudojamos, siekiant išvengti jų sukeliama neigiamo poveikio aplinkai arba, kiek įmanoma, jį sumažinti. Remiantis Atliekų tvarkymo taisyklių 2 priedu⁵⁵, Lietuvos Respublikoje atliekos šalinamos naudojantis 15 būdų (žr. 3 priedas), tačiau praktikoje šiuo metu vienas pagrindinių atliekų šalinimo būdų šalyje yra jų šalinimas žemės paviršiuje (sąvartynuose).⁵⁶Vienas esminių efektyvios atliekų tvarkymo sistemos principų yra atliekų šalinimo žemės paviršiuje (sąvartynuose) vengimas, pabrėžiant, jog sąvartynai – mažiausiai efektyvus ir didžiausią neigiamą poveikį aplinkai turintis atliekų šalinimo būdas.⁵⁷ Vis dėlto, didžioji dalis Lietuvoje susidariusių komunalinių atliekų yra šalinamos būtent sąvartynuose, kadangi šis būdas laikytinas pigiausiu atliekų tvarkymo metodu, jas tvarkant neatsižvelgus į atliekų prevencijos, vengimo ir tvarkymo prioritetų eiliškumą.⁵⁸

Pabrėžtina, jog skirtingos šalys skirtingai organizuoja komunalinių atliekų tvarkymą, taiko kitus tvarkymo metodus bei technologines, teises priemones organizuojant atliekų tvarkymo sistemas. Autoriai E. Gentil, J. Clavreul J. ir T. H. Christensen nurodo, jog Skandinavijos šalyse vyraujančios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos teikia prioritetą atliekų deginimui kaip elektros energijos ir šilumos šaltiniui. Danijoje atliekų deginimo praktika vyrauja šimtmetį, šalyje taikomos modernios atliekų perdirbimo ir panaudojimo technologijos, siekiant padidinti išgaunamą energijos kiekį ir sumažinti taršą.⁵⁹

Tokios ES valstybės, kaip Austrija, Belgija, Olandija ir Švedija užima aukščiausias pozicijas tarp aktyviai komunalines atliekas rūšiuojančių valstybių – rūšiuojama daugiau nei 50 proc. visų komunalinių atliekų. Pastarosiose šalyse bei Norvegijoje beveik visos sugeneruojamos komunalinės atliekos yra panaudojamos (pvz., elektros, šilumos energijos gavybai,

⁵⁵„Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *supra note* 31.

⁵⁶Bivainis ir Podgaiskytė, *supra note* 16: 328.

⁵⁷„Bendroji informacija apie pakuočių atliekas“, Pakuočių tvarkymo organizacija, žiūrėta 2018 sausio 10 d., <http://chamber.lt/LT/content/download/26832/826803/file/PAKUOTE-NAUDINGA%20ZINOTI.pdf>.

⁵⁸„Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo projekto teikimo“, *supra note* 34.

⁵⁹Emmanuel Gentil, Julie Clavreul and Thomas H. Christensen, „Global warming factor of municipal solid waste management in Europe“, *Waste Management Research: the Journal of the International Solid Wastes and Public Cleansing Association* 27, 9 (2009): 857.

perdirbamos), taip visiškai atsisakant šalinti atliekas sąvartynuose. Kaimyninėje Estijoje komunalinės atliekos taip pat šalinamos atliekų deginimo jėgainėse, pavyzdžiui, šalia Talino (sostinės) esančioje Iru šiukšlių deginimo jėgainėje pagamina penktadalis sostinei ir šalia esančiam Mardu miesteliui reikalingos šilumos energijos.⁶⁰

Visgi, tokiose Europos šalyse, kaip Kipras, Kroatija, Graikija, Latvija, Malta bei Turkija sąvartynuose šalinamų atliekų kiekis nesikeičia jau daugelį metų ir sudaro beveik tris ketvirtadalius visų komunalinių atliekų minėtose valstybėse.⁶¹ Būtina pabrėžti, jog Europos šalys puoselėja skirtingus požiūrius ir sistemas komunalinių atliekų tvarkymo srityje, kadangi kiekviena valstybė susiduria su skirtingais iššūkiais, būtina atsižvelgti į susidarančių komunalinių atliekų kiekius, kitus socialinius ir ekonominius veiksnius.

Lietuvai integruojantis į ES buvo priimtas sprendimas pertvarkyti atliekų tvarkymo sektorių, siekiant efektyvesnio atliekų tvarkymo, gamtinių išteklių bei žmonių sveikatos apsaugos nuo taršos, kurią sukelia netinkamai valdomos atliekos.⁶² Modernios ir integruotos atliekų tvarkymo sistemos kūrimo darbai Lietuvoje pradėti 2000-2006 m. – siekiant įvykdyti ES reikalavimus šalyje įsteigta 10 regioninių atliekų tvarkymo centrų (Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Vilniaus, Tauragės, Telšių, Utenos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių). Šių centrų diegimas įgyvendintas panaudojus ES Sanglaudos fondo finansinę paramą, šalies biudžeto lėšas bei regioniniams atliekų tvarkymo centrams suteiktas paskolas. Būtent šie *regioniniai atliekų tvarkymo centrai* įgyvendino pagrindinius atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektus, įrengė naujus regioninius sąvartynus, atliekų surinkimo ir kompostavimo aikšteles bei toliau plėtoja regionines atliekų tvarkymo sistemas.⁶³

Be regioninių atliekų tvarkymo centrų, pagrindiniais komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyviais laikytini *atliekų turėtojai* (darytojai) bei *atliekų tvarkytojai*⁶⁴, tačiau autoriai J. Bivainis ir V. Podgaiskytė nurodo, jog „<...> svarbiausius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvius pagal jų vaidmenį galima sujungti į tokias grupes: atliekų turėtojai, atliekų tvarkytojai, valdymo institucijos, interesų grupės [nevyriausybinių organizacijų (NVO) ir mokslo įstaigų] <...>“ (žr. 1 lentelė).⁶⁵ Tai rodo, jog atliekų tvarkymo sistema yra valdoma bei įgyvendinama įvairiuose lygmenyse – centriniame, regiono bei savivaldos (žr. 4 priedas).

⁶⁰Audrė Srėbalienė, „Ugnis be dūmų – esati degina importuotas atliekas, lietuviai jų dar apsemti“, Lrytas.lt, 2017 gegužės 4 d., <https://gamta.lrytas.lt/eko/2017/05/03/news/ugnis-be-dumu-estai-degina-importuotas-atliekas-lietuviai-ju-dar-apsemti-1023096/>.

⁶¹„Municipal waste management across European countries“, European Environment Agency, 2016 lapkričio 14 d., <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/municipal-waste/municipal-waste-management-across-european-countries#tab-related-interactive-charts>.

⁶²Goda Kuliešytė ir Kęstutis Navickas, *Atliekų vengimo gairės. Atliekų vengimas ir rūšiavimas įstaigoje* (Europos namai, 2007), http://www.bef.lt/fileadmin/Publications/Atlieku_vengimo_gaires_2007.pdf.

⁶³Valstybinio audito ataskaita, *supra note 3*.

⁶⁴„Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, *supra note 28*. (2 str.).

⁶⁵Bivainis ir Podgaiskytė, *supra note 16*: 328.

1 lentelė. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyviai (subjektai)

| Dalyviai | Apibrėžimas |
|-------------------------------|---|
| Atliekų turėtojas | Atliekų darytojas, asmuo, turintis atliekų arba dėl kurio veikos atliekos susidaro. Atliekų turėtojais gali būti paslaugų bei pramonės sektoriaus atstovai (juridiniai asmenys). Tai komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvis turintis pareigas ir teises (pvz., pareigą rūšiuoti, teisę gauti kokybišką atliekų tvarkymo paslaugą), ryšius su kitais sistemos dalyviais ir darantis esminį poveikį atliekų tvarkymo procesui. |
| Atliekų tvarkytojas | Įmonė, kuri surenka ir (ar) veža, ir (ar) naudoja (perdirba), ir (ar) šalina atliekas (sąvartynų, atliekų deginimo operatoriai), atlieka šių atliekų organizavimą ir stebėseną, šalinimo vietų vėlesnę priežiūrą, taip pat prekiauja atliekomis, tarpininkauja ar vykdo kelias nurodytas veiklas. |
| Valdymo institucijos | Viešojo valdymo institucijos atsakingos už atliekų tvarkymo planavimą, organizavimą, reguliavimą bei kontrolę. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymas vykdomas trijų pakopų principu – nacionalinis, regiono ir vietos savivaldos. Atitinkamai pagal tai ruošiamas valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas, regioniniai atliekų tvarkymo planai bei savivaldybių atliekų tvarkymo planai ir atliekų tvarkymo taisyklės. |
| Nevyriausybinės organizacijos | NVO atliekų tvarkyme dalyvauja, kaip atskira interesų grupių rūšis, atstovaujanti atliekų turėtojams, tvarkytojams, vykdydama aplinkosaugines iniciatyvas, įtraukdama visuomenę į atliekų tvarkymą, skatindama rūšiavimo ir darnaus vystymosi atliekų tvarkymo srityje tradicijas ir pan. |
| Mokslo įstaigos | Dalyvauja atliekų tvarkymo sistemoje, kaip svarbių tyrimų ir technologinės pažangos įgyvendintojai, bendradarbiauja su atliekų tvarkytojais, siekdami sukurti efektyvias, inovatyvias atliekų tvarkymo sistemas bei metodikas. |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal J. Bivainis ir V. Podgaiskytė (2010):328-330; „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“; R. Mioldažys, V. Paulauskas ir G. Vilkevičius (2012): 56-63.

Valdymo institucijos komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje atspindi *centrinę valdžią* – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios institucijos, kurios ne tik priimta tam tikrus strateginius sprendimus, rengia atliekų tvarkymą reglamentuojančius teisės aktus, bet ir organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja šių nuostatų įgyvendinimą. Pagal LR Atliekų tvarkymo įstatymo 20 str. LR Aplinkos ministerija reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, kontroliuoja nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą (1 d.), koordinuoja kitų valstybinių ir savivaldybės institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško finansavimo šaltinių valstybės bei savivaldybių institucijų parengtiems atliekų projektams finansuoti (2 d.).⁶⁶

Pagal kompetenciją valstybinę atliekų tvarkymo politiką įgyvendina ir kitos valstybės ministerijos (Sveikatos apsaugos ministerija, Ūkio ministerija, Žemės ūkio ministerija), Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba bei kitos Aplinkos ministerijai pavaldžios įstaigos – Aplinkos apsaugos departamentas, Aplinkos apsaugos agentūra. Komunalinių atliekų tvarkymo veiklą, jos valdymą ir sistemas organizuoja savivaldybės (arba jų pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriai) beiregionų plėtros tarybos – būtent šie sistemos dalyviai įgyvendina atliekų tvarkymo politikos priemones *regioniniame lygmenyje*.

⁶⁶„Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, *supra note 28*.

Kaip nurodo autorė L. Žilinskienė, „<...> komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymas regionų lygiu iš esmės pasireiškia savivaldybių ir jų sprendimais įsteigtų regioninių atliekų tvarkymo centrų bei regionų tarybų veikla, o ne valstybės teritorinių institucijų veikla <...>“. Tuo tarpu, miestų ir rajonų savivaldybių kompetencijai yra paskirtos tokios funkcijos, kaip komunalinių atliekų sistemų diegimas, surinkimo, vežimo, panaudojimo (perdirbimo) organizavimas, sąvartynų įrengimas ir tinkamas eksploatavimas. ⁶⁷LR Atliekų tvarkymo įstatymo 28 str. 1 d. numato, jog savivaldybės privalo parengti savivaldybių atliekų tvarkymo planus bei priemones, kurios savivaldos lygmenyje įgyvendintų valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane bei regioniniuose atliekų tvarkymo planuose nustatytas užduotis.⁶⁸

Išskirtina, kad tiek nacionaliniuose, tiek ir tarptautiniuose teisės aktuose yra įtvirtinti esminiai komunalinių atliekų tvarkymo principai. Mokslinėje literatūroje tiksliai nesutariama kiek ir kokių jų esama, tačiau dėl pagrindinių yra sutariama – aplinkosauginis, ekonominis bei socialinis. Kiti autoriai jų išskiria daugiau ir įvairių, tačiau šie yra bendrieji⁶⁹:

- *Aplinkosauginis* – šio principo esmė – įgyvendinti aplinkai saugų atliekų tvarkymą, kas yra vienas esminių Lietuvos, ES bei viso pasaulio atliekų tvarkymo politikos tikslų. Atliekų prevencija – pagrindinis atliekų tvarkymo politikos tikslas, o atliekos, kurių neįmanoma išvengti, perdirbamos ar kitaip naudojamos tokiais būdais, kad kuo mažiau jų būtų šalinama sąvartynuose. Tai apima kitų autorių išskiriamus mažesnius principus, kaip „teršėjas moka“, gamintojo atsakomybės, švartų gaminių skatinimo, visuotinumą, bendrų įstatymų ir pan.
- *Socialinis* - viešoji komunalinių atliekų tvarkymo paslauga turi būti teikiama ne mažiau kaip 95% savivaldybės teritorijos asmenų, kuriems toje teritorijoje nuosavybės teise priklauso nekilnojamojo turto objektai (išskyrus sklypus be pastatų), kurie kitu pagrindu teisėtai valdo ar naudoja šiuos objektus.
- *Ekonominis* - veikiant vartojimo rinką siekiama skatinti aplinkos apsaugą, pvz., taikomi mokesčiai išleidžiamiems į rinką gaminiams, gamybos metu į aplinką išmetamiems teršalams ir t.t.⁷⁰

Taigi, nacionaliniai atliekų tvarkymą reglamentuojantys teisės aktai nustato bendruosius teisinius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo pagrindus, kuriuos įgyvendina konkrečios savivaldybės. Jų veikla koordinuojama ir kontroliuojama regiono ir centrinės

⁶⁷Leda Žilinskienė, „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“, *Jurisprudencija* 24, 2 (2017): 393.

⁶⁸„Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, *supra note* 28.

⁶⁹Kuliešytė ir Navickas, *supra note* 63.

⁷⁰Bivainis ir Podgaiskytė, *supra note* 16: 326.

valdžios institucijų – ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų, aplinkos apsaugos bei regiono plėtros tarybų.

Apibendrinus galima teigti, jog komunalinių atliekų tvarkymo sistema turėtų būti suprantama, kaip visuma techninių, ekonominių, organizacinių, ekologinių bei teisinių priemonių, užtikrinanti tinkamą komunalinių atliekų tvarkymą (surinkimą, rūšiavimą, vežimą, naudojimą (perdirbimą), šalinimą). Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos efektyvumui itin reikšmingas ne tik tinkamas minėtų priemonių (sistemos modelio) pasirinkimas, bet ir sistemos dalyvių aktyvumas, jų dalyvavimas.

Pagrindiniais komunalinių atliekų sistemos dalyviais (subjektais) laikytini atliekų turėtojai ir atliekų tvarkytojai, tačiau sistemos veiklai taip pat labai reikšmingos valdymo (organizavimo, koordinavimo, kontrolės) institucijos, įvairios interesų grupės (NVO ir mokslo atstovai). Lietuvoje komunalinių atliekų tvarkymo sistema yra organizuojama bei valdoma centriniame, regiono bei vietos savivaldos lygmenyse – ministerijos, joms pavaldžios įstaigos, aplinkos apsaugos bei regiono plėtros tarybos dalyvauja strateginių sprendimų priėmimo, atliekų tvarkymo reglamento rengimo ir leidybos procesuose, o šiuos strateginius uždavinius ir kitas, pagal kompetenciją joms paskirtas funkcijas įgyvendina savivaldybės bei kitos valstybinės įstaigos.

2. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO APŽVALGA

2.1. Komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojantys Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktai

Komunalinių atliekų kiekio (sankaupų) augimo, tinkamo tvarkymo ir gamtinių išteklių naudojimo problemos yra aktualios ne tik Lietuvoje, bet ir tarptautiniame lygmenyje, todėl nacionalinės bei ES institucijos siekia teisinėmis priemonėmis nustatyti vienodus komunalinių atliekų tvarkymo pagrindus, standartus bei atliekų tvarkymo politikos kryptis visoms ES šalims.⁷¹ Tam, kad valstybės gebėtų reguliuoti komunalinių atliekų srautus, teikti prieinamas ir kokybiškas atliekų tvarkymo paslaugas ir užtikrinti aplinkosaugos bei sveikatos apsaugos reikalavimų laikymąsi, svarbu tinkamai ir aiškiai reglamentuoti veiklas, susijusias su atliekų tvarkymu, įskaitant šių procesų stebėseną, valdymą, organizavimą, kontrolę bei tam tikras atliekų tvarkymo politikos plėtros gaires. Taip pat reikšminga formuoti teisinius instrumentus, kurie leistų efektyviai valdyti esamą komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, t.y. suteiktų teisinius svetus valstybinėms institucijoms ir tinkamai paskirstytų atliekų tvarkymo sistemos dalyvių funkcijas vietinei (savivaldybių), regioninei bei centrinei valdžiai.⁷² Atsižvelgiant į visuomeninę komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos svarbą, būtina apžvelgti pagrindinius ES ir nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius veiklą minėtoje srityje.

ES atliekų tvarkymo politika apima įvairias direktyvas, reglamentus bei sprendimus, kurie reglamentuoja ne tik bendruosius atliekų tvarkymo reikalavimus, bet ir atliekų tvarkymo įrenginių veiklą, atliekų srautų tvarkymą, atskirai apibrėžiant konkrečių atliekų rūšių tvarkymo standartus. Pagrindinė ES direktyva, kuri reglamentuoja pamatines atliekų tvarkymo nuostatas yra 2008 m. lapkričio 19 d. priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas. 2008/98/EB direktyvos preambulėje nurodyta, jog „<...> pirmasis visų atliekų politikos kryptių tikslas turėtų būti siekis sumažinti neigiamą atliekų susidarymo ir tvarkymo įtaką žmonių sveikatai ir aplinkai <...> atliekų politika taip pat turėtų būti siekiama sumažinti išteklių naudojimą ir skatinti praktinį atliekų hierarchijos [atliekų prevencijos, pasirengimo pakartotiniam naudojimui, perdirbimui, kitam naudojimui, šalinimui] taikymą <...>“.

Būtent šiame dokumente, kuris turėjo pradėti ES transformaciją į „atliekas perdirbančią visuomenę“, įtvirtinti nauji aplinkosauginiai, techniniai ir ekonominiai reikalavimai valstybių narių atliekų tvarkymo sistemoms. Pavyzdžiui, siekiant palengvinti tolimesnį atliekų naudojimą

⁷¹Bereikienė ir Štareikė, *supra* note 4: 47.

⁷²Skorupskaitė, *supra* note 2: 95.

ir perdirbimą numatytas reikalavimas atliekas surinkti atskirai ir nemaišyti su kitomis atliekomis ar medžiagomis, pasižyminčiomis skirtingomis savybėmis (10 str. 2 d.); taip pat įtvirtinti atliekų rūšiavimo ir atskiro (popieriaus, metalo, plastiko, stiklo) surinkimo sistemų reikalavimai (11 str. 1 d.) bei principas „teršėjas moka“, t.y. atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti atliekų gamintojas arba dabartinis ar ankstesnis atliekų turėtojas (14 str. 1 d.).

Direktyvos 2008/98/EB V skyriuje numatytas reikalavimas valstybėms narėms ir jų kompetentingoms institucijoms rengti bei įgyvendinti atliekų tvarkymo planus (28 str.), atliekų prevencijos programas (29 str.), vykdyti šių strateginių dokumentų vertinimą bei įgyvendinimo priežiūrą (stebėseną), tarpvalstybinį ir visuomeninį bendradarbiavimą priimant sprendimus atliekų tvarkymo srityje (30, 31, 32 str.).⁷³2015 m. liepos 10 d. atliekų tvarkymą reglamentuojanti Direktyva 2008/98/EB iš dalies pakeista – pakeitime didžiausias dėmesys skiriamas komunalinių atliekų šalinimo įrenginiams, t.y. deginimo įrenginiams, kurie šalindami atliekas gamina elektros, šildymo, aušinimo ar apdirbimo garo energiją.⁷⁴ Kaip ir valstybių narių nacionaliniai teisės aktai bei sprendimai, ES nuolatos koreguoja bei atnaujina komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo bazę, siekiant teisės aktų atitikties su aktualia technikos ir mokslo pažanga, naujomis atliekų tvarkymo technologijomis.

Specifines atliekų srauto valdymo, surinkimo bei tvarkymo sritis reglamentuoja *Reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo*⁷⁵ bei *Sprendimas 2000/532/EB*⁷⁶, nustatantis įvairias *atliekas klasifikuojantį sąrašą*. Reglamentas Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo numato atliekų vežimo procedūrų ir kontrolės režimą, priklausantį nuo atliekų kilmės, paskirties vietos ir vežimo maršruto, vežamų atliekų tipo ir jų tvarkymo metodų paskirties vietoje. Minėtas teisės aktas taip pat apibrėžia draudžiamas ir neteisėtas atliekų vežimo procedūras, atsakomybę taikomą už jų vykdymą, pavojingų atliekų vežimo, pakavimo bei ženklinimo tvarką. Tuo tarpu, Sprendimas 2000/532/EB pateikia suderintą įvairių rūšių (įskaitant ir pavojingų) atliekų sąrašą, priskiriant atliekų rūšims specialius kodus bei skyrius (viso 20 skyrių). Šis sąrašas yra periodiškai papildomas ir patikslinamas, todėl 2014 m. gruodžio 18 d. pateiktas naujas Europos Komisijos *Sprendimas 2014/955/ES, kuriuo iš dalies keičiamos Sprendimo 2000/53/EB*

⁷³ „2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas“, OL L 312 (2008): 3-30.

⁷⁴ „2015 m. liepos 10 d. Europos Komisijos direktyva (ES) Nr. 2015/1127, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinamos kai kurias direktyvas II priedas“, OL L 184 (2015): 13-15.

⁷⁵ „2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo“, OL L 190 (2006): 1-99.

⁷⁶ „2000 m. gegužės 3 d. Europos Komisijos sprendimas 2000/532/EC keičiantis Sprendimą 94/3/EB, nustatantį atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 1 straipsnio a dalį, ir Tarybos sprendimą 94/904/EB, nustatantį pavojingų atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 91/689/EEB dėl pavojingų medžiagų 1 straipsnio 4 dalį“, OL L 226 (2000), 3-24.

nuostatos dėl atliekų sąrašo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB⁷⁷ taip pat Komisijos Reglamentas (ES) Nr. 1357/2014, kuriuo pakeičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurios direktyvas III priedas.⁷⁸ Pastarieji pakeitimai iš esmės pakeitė kai kuriuos reikalavimus (kriterijus), taikomus klasifikuojant atliekas kaip pavojingas, pavojingų atliekų savybių sąrašą, patikslino šio tipo atliekų apibrėžtis, įtraukė naujus pavojingų atliekų savybių pavadinimus bei kitus pakeitimus.

Būtina pabrėžti, jog apžvelgti Europos Komisijos, Parlamento ar Tarybos sprendimai bei direktyvos yra laikyti bendrojo komunalinių atliekų tvarkymo reglamento dalimi. Be minėtų teisės aktų egzistuoja gausybė specifinių ES teisės aktų, kurie reglamentuoja atliekų tvarkymo įrenginių veiklą ar atskirų atliekų srautų tvarkymą (žr. 2 lentelė). Pateiktos direktyvos bei jas keičiantys sprendimai papildė bendrąją efektyvaus atliekų tvarkymo sistemos reglamentą ir pagrindinius ES teisės aktus šioje srityje.

2 lentelė. Komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojančios specialiosios ES direktyvos ir sprendimai

| Teisės aktai (direktyvos ir paskutiniai pakeitimai) | Trumpas aprašymas |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų; • 2005 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Nr. 2005/20/EB iš dalies keičianti Direktyvą 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų; | Direktyvomis siekiama suderinti nacionalines priemones tarp valstybių narių dėl pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo, mažinti bendrą pakuočių apimtį, skatinti pakuočių atliekų perdirbimą ir naudojimą. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės) | Direktyva nustatomos taisyklės, reglamentuojančios integruotą taršos, kurią sukelia pramoninė veikla (šiuo atveju, atliekų deginimo įrenginių, žemės ūkio, maisto perdirbimo, medienos pramonės ir kita veikla), prevenciją ir kontrolę. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų | Direktyva numato griežtus eksploatavimo ir techninius reikalavimus sąvartynams, priemones, tvarką ir gaires, kurios padėtų užkirsti kelią arba kuo labiau sumažintų neigiamų sąvartynų poveikį aplinkai. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių | Direktyva nustato priemones, kurių prioritetinis tikslas – transporto priemonių atliekų prevencija, eksploatuoti netinkamų transporto priemonių bei jų dalių pakartotinis naudojimas, perdirbimas, kad mažiau šių atliekų būtų šalinama ir kt. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų | Direktyva nustato priemones, skirtas apsaugoti aplinką ir žmonių sveikatą vengiant elektros ir elektroninės įrangos (EEĮ) atliekų, jų tvarkymo neigiamo poveikio arba šį poveikį mažinant. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo | Direktyva nustatomos baterijų ir akumuliatorių patekimo į rinką, jų atliekų surinkimo, apdorojimo, perdirbimo ir šalinimo taisyklės, skirtos skatinti baterijų ir akumuliatorių atliekų aukšto lygio surinkimą ir perdirbimą. |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės.

⁷⁷ „2014 m. gruodžio 18 d. Europos Komisijos sprendimas 2014/955/ES, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimo 2000/53/EB nuostatos dėl atliekų sąrašo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB“, OL L 370 (2014): 44-86.

⁷⁸ „2014 m. gruodžio 18 d. Europos Komisijos Reglamentas (ES) Nr. 1357/2014, kuriuo pakeičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurios direktyvas III priedas“, OL L 365 (2014): 89-96.

Būdama ES nare, Lietuva rengdama bei įgyvendindama efektyvią komunalinių atliekų tvarkymo sistemą privalo remtis anksčiau minėtais bendraisiais bei specialiaisiais teisės aktais, reglamentuojančiais atliekų tvarkymą ES teritorijoje, t.y. integruoti ES teisės aktų nuostatas nacionaliniame lygmenyje. Būtent ES direktyvos ir strateginiai sprendimai reikalauja, jog valstybės narės imtųsi reikalingų priemonių ir užtikrintų, ne tik efektyvų ir tinkamą komunalinių atliekų tvarkymą, bet ir skatintų atliekų prevenciją, rūšiavimą, perdirbimą ir naudojimą, nesukeliant ar bent mažinant neigiamą pavojų aplinkai, gamtiniams ištekliams ir gyventojų sveikatai.

Kaip nurodo autorė L. Žilinskienė, pradėjus formuoti Lietuvos atliekų tvarkymo sistemą pirmiausia teiktas dėmesys tinkamos atliekų tvarkymo infrastruktūros kūrimui, sąvartynų bei regioninių atliekų tvarkymo centrų steigimui siekiant įgyvendinti ES reikalavimus. Tik vėliau suprasta, jog nesant aiškios valstybės politikos dėl komunalinių atliekų tvarkymo sistemų organizavimo, plėtojimo, atliekų kiekių apskaitos ir kitų su tuo susijusių veiklų, šias funkcijas teko prisiimti pačios savivaldybėms, kurios turėjo kontroliuoti regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklą, vykdyti planavimo, atliekų apskaitos, duomenų apie atliekas analizės funkcijas ir pan.

Teisinio reglamentavimo trūkumą siekta „pašalinti“ priėmus *LR Atliekų tvarkymo įstatymą*⁷⁹–teisės aktą, kuris nustato pagrindinius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo, valdymo ir įgyvendinimo kontrolės principus – taip pat vėliau priėmus tam tikrus šio įstatymo pakeitimus (nuo naujos įstatymo redakcijos priėmimo 2002 m. įstatymas pakeistas net 26 kartus).⁸⁰ Būtent *Atliekų tvarkymo įstatymas* ir *Atliekų tvarkymo taisyklės*⁸¹ yra pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys komunalinių atliekų tvarkymą bei perkeltantys ES direktyvų (pvz., Direktyvos 2008/98/EB, Reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 ir kt.) reikalavimus į nacionalinę teisę.

Siekiant suderinti ne tik ES ir Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo politikos nuostatas ar taisykles, bet ir numatyti vienodus strateginius tikslus minėtoje srityje rengiamas nacionalinis atliekų tvarkymo planas – *Valstybinis atliekų tvarkymo 2014-2020 metų planas*, kuriuo siekiama „<...> nustatyti strateginius atliekų tvarkymo iki 2020 metų tikslus, uždavinius ir priemones, būtinas užsibrėžtiems tikslams pasiekti, valstybines atliekų tvarkymo užduotis ir atliekų tvarkymo užduotis savivaldybėms, nacionalinės ir ES struktūrinės paramos finansavimo kryptims bei plano įgyvendinimo vertinimo kriterijus <...>“ (I skyrius, 1 d.). Plane nurodoma,

⁷⁹ „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, *supra note* 28.

⁸⁰ Žilinskienė, *supra note* 68: 388-389.

⁸¹ „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *supra note* 31.

jog esminė institucija, atsakinga už „<...> komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimą, jų funkcionavimo užtikrinimą, atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba jis neegzistuoja, tvarkymo organizavimą ir komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo administravimą <...>“ yra *savivaldybė* arba, nustatyta tvarka savivaldybės pavestas *komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius*.

Daugelis Lietuvos savivaldybių perduoda šias funkcijas regioniniams atliekų tvarkymo centrams, taip užtikrinant viešųjų paslaugų teikimą bendradarbiaujant su privačiu sektoriumi (II skyrius, 18-19 d.). Būtent Valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo 2014-2020 metų plane konstatuotos pagrindinės komunalinių atliekų tvarkymo problemos:⁸²

- didžioji dalis komunalinių atliekų šalinama sąvartynuose, kadangi tai yra pigiausias atliekų tvarkymo būdas, atliekos tvarkomos neatsižvelgiant į atliekų prevencijos ir tvarkymo prioritetų eiliškumą, o antrinių žaliavų ir biologiškai skaidžių atliekų rūšiuojamasis surinkimas, perdirbimas ar pakartotinis naudojimas nėra ekonomiškai patrauklus;

- ne visose savivaldybėse užtikrintos sąlygos jų teritorijoje esantiems atliekų turėtojams naudotis viešąja komunalinių atliekų tvarkymo paslauga;

- neužtikrintas savivaldybių ir gamintojų bei importuotojų organizacijų bendradarbiavimas;

- nėra bendro ir aiškaus savivaldybių užduočių vykdymo įvertinimo mechanizmo;

- nėra tikslios ir patikimos komunalinių atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos, todėl gali būti priimami nepagrįsti strateginiai sprendimai dėl atliekų tvarkymo būdų pasirinkimo.

Tai, jog pastarosios problemos egzistuoja patvirtina Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitos „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“ duomenys. Audituojant 2009-2013 m. laikotarpį nustatyta, jog esamos atliekų tvarkymo sistemos neskatina komunalinių atliekų naudojimo ir perdirbimo (sąvartynuose vis dar šalinama apie 85 proc. šių atliekų), tvarkymo centrams nepakanka priemonių atskirti biologiškai skaidžias atliekas ar įgyvendinti jų apdorojimo/tvarkymo užduočių, savivaldybės nepakankamai valdo ir kontroliuoja atliekų tvarkymą, šalyje nėra tikslios atliekų turėtojų ir atliekų apskaitos bei įmokų už atliekų tvarkymą skaičiavimo metodikos (skirtingos savivaldybės/įmonės naudojami skirtingais metodais). Taip pat audito ataskaitoje akcentuotos tokios problemos, kaip netinkamas įmokų už atliekų tvarkymą bei patiriamų sąnaudų skaičiavimas - daugelyje savivaldybių įmokų už atliekų tvarkymą dydis nebuvo siejamas su faktiniu atliekų kiekiu, nežinomos faktinės atliekų tvarkymo sąnaudos.⁸³

⁸²„Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo projekto teikimo“, *supra note 34*.

⁸³Valstybinio audito ataskaita, *supra note 3*.

Minėtos teisinio reguliavimo teisinės ir socialinės problemos Valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo 2014-2020 metų plane sprendžiamos atitinkamomis administracinėmis, ekonominėmis atliekų tvarkymo priemonėmis (V skirsnis bei 2 plano priedas).⁸⁴ Remiantis LR Aplinkos ministerijos pateiktais plano priemonių įgyvendinimo rezultatais⁸⁵, 2014-2016 m. visiškai nepakito viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos prieinamumas gyventojams (2013 m. – 96 proc., 2014-2016 m. – 98 proc.) bei išaugo atliekų kiekis tenkantis vienam gyventojui (2014 m. – 433 kg/1 asm.; 2015 m. – 448 kg/1 asm.), tačiau pasiekta ir teigiamų pokyčių.⁸⁶

- 2017 m. pradėta testuoti vieninga gaminių, pakuočių, komunalinių ir kitų rūšių atliekų apskaitos informacinė sistema, kuri įdiegta ir pradėta naudoti per 2018 m. pirmąjį pusmetį.
- 2,7 proc. išaugo komunalinių atliekų perdirbimas ir panaudojimas;
- 4 proc. sumažėjo sąvartynuose pašalinamų komunalinių atliekų kiekis;
- 3,7 proc. išaugo perdirbamų ir panaudojamų pakuočių kiekis.

Siekiant vengti vis didesnio atliekų susidarymo, mažinti nenaudojamų atliekų ir kenksmingų medžiagų atliekose (produktuose) kiekį, skatinti rūšiavimą ir atliekų perdirbimą, parengta *Valstybinė atliekų prevencijos programa*⁸⁷ 2014-2020 metų laikotarpiui. Dokumente pabrėžiama, jog „<...> iki šiol prevencijos įgyvendinimui skiriamas dėmesys buvo nepakankamas, tačiau tam tikros atliekų prevencijos priemonės Lietuvoje buvo ir (ar) yra taikomos <...>“, pavyzdžiui, integruota taršos prevencija ir kontrolė (TIPK), gamtos išteklių taupymo ir atliekų mažinimo planai, švaresnės gamybos ir atliekų prevencijos projektai, ekologinis gaminių projektavimas, kenksmingų medžiagų ribojimai, aplinkos vadybos sistemos bei kitos atliekų prevenciją skatinančios sistemos (aplinkosauginis ženklavimas, žalieji viešieji pirkimai, visuomenės informavimas, socialinės iniciatyvos, užstatas daugkartiniams gėrimų pakuotėms, daugiabučių namų atnaujinimas ir t.t.). Valstybinė atliekų prevencijos programa apima visus atliekų srautus, tačiau pirmenybė teikiama pakuočių, elektros ir elektros įrangos atliekų, biologiškai skaidžių atliekų, pavojingų ir statybinių atliekų mažinimui. Taigi, galima teigti, jog numatytoje programoje siekiama mažinti ir susidarančių komunalinių atliekų kiekį, vykdant pakuočių atliekų prevenciją (kai kurios pakuočių atliekos priskiriamos komunalinių atliekų kategorijai).

⁸⁴„Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo projekto teikimo“, *supra note* 34.

⁸⁵„Valstybinio atliekų tvarkymo plano 2015 metų įgyvendinimo rezultatų apibendrinimas“, Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, žiūrėta 2018 vasario 1 d., http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=17392.

⁸⁶„Valstybinio atliekų tvarkymo plano 2016 metų įgyvendinimo rodikliai“, Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, žiūrėta 2018 vasario 1 d., http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=18484.

⁸⁷„Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. spalio 22 d. įsakymas Nr. D1-782 Dėl Valstybinės atliekų prevencijos programos patvirtinimo“, TAR, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1b99e2727f9311e89188e16a6495e98c>.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos veiklą ir jos plėtrą, komunalinių atliekų tvarkymo uždavinių įgyvendinimą reglamentuoja ne tik minėti ES teisės aktai ar nacionaliniai įstatymai, taisyklės bei strateginiai planai. Reikšmingus komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo ir veiklos reikalavimus teisiškai įtvirtina tokie įstatymai bei teisės aktai, kaip *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas* (komunalinių sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas nurodomas, kaip savarankiška savivaldybių funkcija (6 str. 31 p.))⁸⁸, *Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas* (įtvirtina viešojo administravimo subjektų (pvz., savivaldybių, organizuojančių komunalinių atliekų tvarkymą) teises ir pareigas viešojo administravimo srityje)⁸⁹, *Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas* (reglamentuoja nacionalinės regioninės (taip pat atliekų tvarkymo) politikos tikslus, plėtros planavimo dokumentų rengimą ir tvirtinimą (pvz., regioninių atliekų tvarkymo planų), regiono plėtros tarybų veiklos nuostatas ir kt.)⁹⁰, *Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas* (apibrėžia LR teritorijos administracinių vienetų (savivaldybių) sampratą, steigimo kriterijus, pvz., gebėjimą tvarkyti ir prižiūrėti savo komunalinį ūkį, savivaldybės gyventojams teikti viešąsias paslaugas ir kt.)⁹¹ bei kiti teisės aktai.⁹²Taip pat komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas įgyvendinamas per įvairius Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Aplinkos ministro ir kitų centrinės valdžios institucijų nutarimus bei įsakymus:

- *Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas dėl komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašo* – nustato savivaldybės ar savivaldybės pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus vykdomą komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarką. Šis registravimas vykdomas siekiant surinkti reikalingus ir pakankamus duomenis apie savivaldybės teritorijoje gyvenančius komunalinių atliekų turėtojus bei užtikrinti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybę, kokybės stebėseną, prieinamumą, kontrolės vykdymą ir tinkamą paslaugų kainos nustatymą;⁹³

- *Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymai dėl nekilnojamojo turto objektų, kurių savininkas arba įgalioti asmenys privalo mokėti nustatytą rinkliavą arba sudaryti komunalinių*

⁸⁸„Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, Valstybės žinios, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/KOvWuQDrjs>.

⁸⁹„Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, Valstybės žinios, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>.

⁹⁰„Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=-1c4zlrz2o&actualEditionId=CmMJpAEJFo&documentId=TAIS.106367&category=TAD>.

⁹¹„Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5911?jfwid=rivwzvvpvg>.

⁹²Žilinskienė, *supra note* 68: 391.

⁹³„Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. D1-950 Dėl komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.437878>.

*atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartį, rūšių sąrašo*⁹⁴ *bei dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutarties standartinių sąlygų*⁹⁵ - pastarieji įsakymai iš esmės nustato, kurių nekilnojamojo turto objektų savininkai (įgalioti asmenys) privalo mokėti nustatytas rinkliavas už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas (pvz., gyvenamosios, viešbučių, administracinės, prekybos, paslaugų paskirties objektai ir kt.) bei esmines šios paslaugos teikimo sutarties sąlygas (pvz., sutarties sudarymo, įsigaliojimo, galiojimo terminai, keitimo ar nutraukimo sąlygos, paslaugos teikimo sąlygos ir tvarka, atsiskaitymas už paslaugą ir kt.);

- *Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas dėl minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų*⁹⁶ – minimalūs komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos reikalavimai taikomi visiems komunalinių atliekų tvarkymo etapams (surinkimui, vežimui ir kt.), privalomi visiems šias veiklas vykdančioms asmenims. Pastarieji reikalavimai apima bendruosius bei specialiuosius komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo reikalavimus, kurie kategorizuojami pagal atliekų rūšis (pvz., reikalavimai mišrių komunalinių atliekų, antrinių žaliavų, gabaritinių komunalinių atliekų, pavojingų komunalinių atliekų ir kitų atliekų surinkimui bei vežimui). Šių reikalavimų įgyvendinimą bei paslaugos kokybės priežiūrą ir kontrolę vykdo savivaldybė ir (ar) komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius;

- *Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo metodikos*⁹⁷ -nustato bendruosius vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo reikalavimus. Savivaldybės vadovaujasi šiais reikalavimais nustatydamas vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą dydžius, t.y. savivaldybių tarybos sprendimu nustato dvinarės įmokos dydį, apimančią pastoviąją ir kintamąją įmokos dalis (jos atitinkamai padengia pastoviąsias ir kintamąsias komunalinių atliekų tvarkymo sąnaudas). Pavyzdžiui, 2016 m. *Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos sprendime* nurodyta, jog „<...> vietinės rinkliavos dydžiai (kintamoji ir pastovioji dalis) nustatomi pagal tikslinę [atliekų turėtojui priklausančio] nekilnojamojo turto objektų naudojimo paskirtį, nustatytas komunalinių atliekų sukaupto

⁹⁴ „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. vasario 20 d. įsakymas Nr. D1-150 Dėl nekilnojamojo turto objektų, kurių savininkas arba įgalioti asmenys privalo mokėti nustatytą rinkliavą arba sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartį, rūšių sąrašo patvirtinimo“, Valstybės žinios, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.72CE69597CE8>.

⁹⁵ „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. balandžio 12 d. įsakymas Nr. D1-254 Dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutarties standartinių sąlygų patvirtinimo“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.446594>.

⁹⁶ „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymas Nr. D1-857 Dėl minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.435756>.

⁹⁷ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 711 Dėl vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“, Valstybės žinios, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.454394>.

normas, apmokestinamuosius parametrus bei priskirtas kintamas ir pastovias būtinąsias sąnaudas <...>“.⁹⁸

Atliekų tvarkymo sistemos, dėl visuotinio komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos pobūdžio, svarbos ne tik aplinkai, bet ir žmonių sveikatai. Teisiškai reguliuojamas kiekvienas šios sistemos valdymo ir organizavimo elementas. ES direktyvos bei reglamentai reguliuoja bendrąsias ir specifines komunalinių atliekų tvarkymo nuostatas – esminius atliekų tvarkymo prioritetus, atliekas klasifikuojantį sąrašą, strateginius atliekų tvarkymo sistemos tikslus ir uždavinius, atliekų tvarkymo (deginimo, šalinimo) įrenginių veiklos reikalavimus ir kt. Pagrindine ES direktyva, reglamentuojančia pamatines komunalinių atliekų tvarkymo nuostatas laikytina *Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB*, tačiau ją papildo ir lydi įvairios kitos direktyvos bei sprendimai dėl atliekų tvarkymo įrenginių veiklos, atliekų srautų valdymo ir t.t.

Kaip ir kitos ES valstybės-narės, Lietuva integruoja ES teisės aktų nuostatas nacionaliniame lygmenyje. ES nuostatos ir reikalavimai atsispindi *LR Atliekų tvarkymo įstatyme, Atliekų tvarkymo taisyklėse, Valstybiniame atliekų tvarkymo 2014-2020 metų plane* – tai pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys komunalinių atliekų tvarkymo sistemos funkcionavimą bei strateginę jos plėtrą šalyje. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimo, organizavimo ir valdymo (kontrolės) funkcijas savarankiškai įgyvendina šalies savivaldybės, kurios savo veikloje vadovaujasi įstatymais, LR Vyriausybės ar Aplinkos ministro įsakymais bei nutarimais. Remiantis centrinės valdžios numatytais reikalavimais, savivaldybės tvirtina komunalinių atliekų tvarkymo planus, taisykles, sprendimus dėl vietinės rinkliavos apskaičiavimo ir surinkimo tvarkos bei kitų veiklų, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymo sistema.

2.2. Komunalinių atliekų tvarkymą organizuojančių ir reguliuojančių subjektų veikla, jų teisės ir pareigos

Kaip minėta ankstesnėse darbo dalyse, komunalinių atliekų tvarkymo sistemai būdingas trijų lygmenų viešasis valdymas – centrinis, regioninis bei vietos savivaldos lygmuo. Centrinės valdžios institucijos formuoja komunalinių atliekų tvarkymo politiką, priima strateginius sprendimus bei kontroliuoja su komunalinių atliekų tvarkymu susijusių reikalavimų ir uždavimų

⁹⁸ „Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos 2016 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. T-609 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo“, TAR, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/0452b2700e3a11e78dadb175b73de379>.

įgyvendinimą, koordinuoja kitų, pavaldžių institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje, taip pat rūpinasi finansavimo šaltinių paieška ir komunalinių atliekų tvarkymo projektų finansavimu.⁹⁹

Pagrindine centrinės valdžios institucija komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje laikytina LR Vyriausybė, kuri vykdo ir prižiūri strategines atliekų valdymo ar prevencijos programas, nustato reikalavimus atliekų tvarkymo valstybinės reikšmės objektams bei atliekų tvarkymo procesams, steigia ir tvirtina atliekų tvarkytojų valstybės registrą, įgalioja institucijas atlikti atliekų apskaitą ir atlieka kitas reikšmingas funkcijas. Remiantis LR Atliekų tvarkymo įstatymo V skirsniu (20-24 str.), komunalinių atliekų tvarkymo valstybiniame reglamentavime dalyvauja ir funkcijas įgyvendina tokios vykdomosios valdžios institucijos, kaip LR Aplinkos, Sveikatos apsaugos, Ūkio bei Žemės ūkio ministerijos, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (žr. 3 lentelė).

3 lentelė. Centrinės valdžios institucijos reguliuojančios komunalinių atliekų tvarkymą

| Institucija | Funkcijos |
|---|---|
| Aplinkos ministerija | Reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, kontroliuoja nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą, koordinuoja kitų valstybės ir savivaldybės institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško papildomų finansavimo šaltinių valstybės bei savivaldybių institucijų parengtiems atliekų tvarkymo projektams finansuoti. |
| Sveikatos apsaugos ministerija | Atlieka pavojingų atliekų, jų tvarkymo veiklos poveikio žmogaus ir visuomenės sveikatai ekspertizę, nustato žmonių sveikatos priežiūros ir su ja susijusių mokslinių tyrimų atliekų rūšiavimo jų susidarymo vietoje, surinkimo, pakavimo, ženklinimo, pradinio apdorojimo ir laikino laikymo reikalavimus sveikatos priežiūros įstaigose. Koordinuoja sveikatos priežiūros įstaigų veiksmus diegiant medicininių atliekų tvarkymo pajėgumus ir inicijuoja šių atliekų tvarkymo pajėgumų sukūrimo projektus. |
| Ūkio ministerija | Rengia ir tvirtina programas, skatinančias atliekų prevenciją, taip pat skatinančias mažinti gamyboje susidarančių atliekų kiekį, diegti mažaatliekes technologijas, kurti rinkas iš antrinių žaliavų pagamintiems produktams; koordinuoja šių programų įgyvendinimą. Koordinuoja pramonės įmonių veiksmus diegiant gamyboje susidarančių atliekų tvarkymo pajėgumus ir inicijuoja atitinkamų atliekų tvarkymo pajėgumų sukūrimo projektus. |
| Žemės ūkio ministerija | Koordinuoja žemės ūkio ir maisto pramonės įmonių veiksmus diegiant jų gamyboje susidarančių atliekų tvarkymo pajėgumus ir inicijuoja atitinkamų atliekų tvarkymo pajėgumų sukūrimo projektus. |
| Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnyba | Nustato gyvūnų sveikatos priežiūros ir su ja susijusių mokslinių tyrimų atliekų rūšiavimo jų susidarymo vietoje, surinkimo, pakavimo, ženklinimo, pradinio apdorojimo, laikino laikymo ir apskaitos reikalavimus šių atliekų darytojams. |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymą“.

Galima teigti, jog šios institucijos atlieka „reguliacines“ komunalinių atliekų tvarkymo sistemos funkcijas, t.y. nustato reikalavimus, užduotis, susijusias su komunalinių atliekų tvarkymo sritimi bei kontroliuoja pastarųjų įgyvendinimą, koordinuoja ir įgalioja kitas valstybines (pavaldžias) institucijas, kurios, pagal kompetenciją ir pajėgumus vykdo atliekų tvarkymo projektus, įgyvendina kitus su atliekų tvarkymu susijusius veiksmus. Pavyzdžiui, Aplinkos ministerija teikia rekomendacijas bei tvirtina reikalavimus dėl tokių reikšmingų komunalinių atliekų tvarkymo sistemos aspektų, kaip vietinės rinkliavos už atliekų surinkimą ir

⁹⁹Bivainis ir Podgaiskytė, supra note 16: 330.

tvarkymą skaičiavimo metodikos, diferencijuotų įmokų už rūšiuotas ir nerūšiuotas atliekas nustatymo, konkursų komunalinių atliekų surinkimo paslaugoms teikti organizavimo ir pan.¹⁰⁰ Taip pat Aplinkos ministerija kaupia ir analizuoja informaciją apie Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo sistemų esamą būklę, paslaugos prieinamumą ir kokybę savivaldybėse (regionuose), organizuoja ir įgyvendina seminarus, mokymus komunalinių atliekų sąvartynų operatoriams, atliekas tvarkančioms įmonėms, savivaldybių atstovams ir kitiems komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyviams.¹⁰¹

Regioniniame lygmenyje atliekų tvarkymo politiką įgyvendina *Aplinkos apsaugos departamentas*, kuris yra pavaldus LR Aplinkos ministerijai. Šalies regionuose veikiantis Aplinkos apsaugos departamentas vykdo aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę bei atlieka veiklą konkrečiose srityse:¹⁰²

- vykdo aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, tarp jų cheminių medžiagų preparatų tvarkymo ir GMO (genetiškai modifikuotų organizmų) apgalvoto išleidimo į aplinką ne tiekimo rinkai tikslais, GMM (genetiškai modifikuotų mikroorganizmų) riboto naudojimo, išskyrus aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo, įveisimo ir apsaugos srityse;

- pagal kompetenciją įgyvendina valstybės politiką aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės ir taršos prevencijos, racionalaus gamtos išteklių naudojimo, aplinkos monitoringo, atliekų (išskyrus radioaktyviasias) tvarkymo, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugos, žemės gelmių, vandens ir nuotekų valdymo srityse;

- pagal kompetenciją įgyvendina valstybės politiką cheminių medžiagų valdymo ir GMO apgalvoto išleidimo į aplinką ne tiekimo rinkai tikslais, GMM riboto naudojimo kontrolės srityse;

- pagal kompetenciją atstovauja valstybės ir savivaldybių interesams teismuose ir kitose teisėsaugos institucijose;

- nustatyta tvarka teikia ieškinius teismams dėl padarytos žalos atlyginimo, kitus ieškinius, prašymus, skundus;

- pagal kompetenciją sudaro sutartis su Lietuvos Respublikos, užsienio valstybių institucijomis, įstaigomis ir tarptautinėmis organizacijomis, kitais juridiniais ir fiziniaisiais asmenimis.

¹⁰⁰ „Komunalinių atliekų tvarkymas“, Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, žiūrėta 2018 lapkričio 10 d., <http://www.am.lt/VI/index.php#r/1115>.

¹⁰¹ „Komunalinių atliekų tvarkytojams – apie rūšiuojamojo surinkimo infrastruktūros plėtrą“, Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, žiūrėta 2018 lapkričio 10 d., http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=17278.

¹⁰² „Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamento veiklos sritys“, Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, žiūrėta 2018 lapkričio 10 d., <http://vrd.am.lt/VI/index.php#a/6887>.

Komunalinių atliekų tvarkymo srityje Aplinkos apsaugos departamentas atlieka kontrolines funkcijas, t.y. užtikrina atliekų tvarkymo sistemos dalyvių pareigų vykdymo kontrolę (pvz., užkerta kelią fiktyviam komunalinių atliekų surinkimui ir tvarkymui); tikrina įmonių bei įstaigų dokumentus, susijusius su atliekų tvarkymu, apskaita; vykdo fiktyvaus/nelegalaus komunalinių atliekų eksporto/vežimo prevenciją (pvz., vykdo atliekų eksportuotojų/vežėjų patikrinimus); tikrina pastatus, teritorijas, siekiant nustatyti neteisėto atliekų kaupimo, šalinimo, vežimo atvejus bei atliekas tvarkančias įmones, vertina jų veiklą bei veiklos atitiktį atliekų tvarkymo bei aplinkosaugos reikalavimams ir pan.¹⁰³

Taip pat Aplinkos apsaugos departamento atstovai (aplinkosaugininkai) fiksuoja administracinius nusižengimus ir dalyvauja ginčų sprendimo procesuose – surašo administracinių nusižengimų protokolus (fiziniams ir juridiniams asmenims), teikia ieškinius teismui dėl žalos aplinkai atlyginimo¹⁰⁴, dalyvauja kaip atsakovai administracinėse bylose, kuriose sprendžiami ginčai dėl užfiksuotų pažeidimų, patikrinimų rezultatų ir pan.

Minėtas funkcijas taip pat įgyvendina *regioniniai atliekų tvarkymo centrai bei savivaldybės*, kadangi kaip ir Aplinkos apsaugos departamentas, šios institucijos teikia ieškinius teismams dėl nesumokėtų vietinių rinkliavų už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą¹⁰⁵, dalyvauja teismo procese kaip atsakovai, nagrinėjant ginčus dėl rinkliavų apskaičiavimo¹⁰⁶, atleidimo nuo šių rinkliavų aplinkybių¹⁰⁷ bei dėl kitų minėtų institucijų ar jų atstovų sprendimų. Galima teigti, jog komunalinių atliekų tvarkymą kontroliuojančia institucija laikytina ir šalies *teismų sistema*, kadangi būtent teismai išaiškina komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo ypatybes, nagrinėja ir priima sprendimus ginčiuose tarp kitų komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymas regioniniame lygmenyje pasireiškia ir kita *savivaldybių, regionų plėtros tarybų* ir jų įsteigtų *regioninių atliekų tvarkymo centrų* veikla.¹⁰⁸ LR Atliekų tvarkymo įstatymo 25 str. nurodo, jog šalies savivaldybės yra tiesiogiai atsakingos už komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimą, šio tipo atliekų surinkimo bei

¹⁰³ „Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos regionų aplinkos departamentų aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės 2015 m. prioritetinių priemonių planas“, Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, žiūrėta 2018 vasario 10 d., http://klrd.am.lt/VI/article.php3?article_id=1836.

¹⁰⁴ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. gruodžio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-675-219/2015 Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas v. E. B.“.

¹⁰⁵ „Kauno apygardos administracinio teismo 2017 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-463-554/2017 Kauno regiono atliekų tvarkymo centras v. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Kauno regioninis aplinkos apsaugos departamentas“.

¹⁰⁶ „Vilniaus apygardos administracinio teismo 2015 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EI-9695-331/2015 UAB „S.“ v. Vilniaus rajono savivaldybės taryba“.

¹⁰⁷ „Šiaulių apygardos administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-1749-394/2014 P. Š. v. Joniškio rajono savivaldybės administracija“.

¹⁰⁸ Žilinskienė, *supra note* 68: 405.

perdirbimo organizavimą, sąvartynų įrengimą ir eksploatavimą, taip pat turėdamos teisę nustatyti vietinės rinkliavos bei kitų įmokų dydžius už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą.¹⁰⁹

Tuo tarpu, regiono plėtros tarybų kompetencija pasireiškia įgyvendinant planavimo funkcijas (rengiant regiono atliekų tvarkymo planą) bei paskirstant ES struktūrinių paramos fondų finansavimą regionams, rengiantiems ir diegiantiems komunalinių atliekų tvarkymo infrastruktūrą.¹¹⁰ Taip pat savivaldybių ir regionų plėtros tarybos tvirtina LR Aplinkos ministerijos ir Vyriausybės numatytus reikalavimus atitinkančius nuostatus ne tik dėl atliekų tvarkymo taisyklių, regioninių atliekų tvarkymo planų, bet ir dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą nustatymo.

Dauguma savivaldybių paveda regioniniams atliekų tvarkymo centrams sukurti ir plėtoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, todėl jos efektyvumas priklauso ne tik nuo valstybės ir savivaldos institucijų sprendimų (suformuotos teisinės bazės), bet ir regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklos. Veikiant šiai sistemai, regioniniai atliekų tvarkymo centrai bei atliekų vežėjai (surinkėjai) kaupia ir tikslina duomenis apie atliekų turėtojus, siunčia jiems sąskaitas, renka įmokas už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą, vykdo atliekų apskaitą ir kitas funkcijas (pvz., atliekų vežėjas teikia duomenis apie surinktas rinkliavas, apie faktines atliekų tvarkymo sąnaudas ir pan.).¹¹¹ Taigi, esminis vaidmuo komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo veikloje tenka savivaldybėms, tačiau jos gali pavesti tam tikras funkcijas regioniniams atliekų tvarkymo centrams bei komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriams.

Analizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus, esminiu tampa LR Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnis. Remiantis straipsnio nuostatomis, savivaldybės gali atlikti įstatyme tiesiogiai nenustatytas funkcijas susijusias komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimu, pavyzdžiui, nustatyti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizacinį modelį, būdinga tik konkrečiai savivaldybei (regionui), tiek sutarčių, kontrolės, valdymo bei finansavimo srautų požiūriais.¹¹² Vis dėlto, savivaldybių apsisprendimas prisiimti didesnę ar mažesnę dalį funkcijų, arba jas visiškai perduoti regioniniams atliekų tvarkymo centrui ir kitiems privatiems komunalinių atliekų tvarkytojams gali padaryti esminę įtaką atliekų tvarkymo planavimui, finansinių išteklių paskirstymui bei šių procesų skaidrumui.¹¹³

¹⁰⁹ „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, *supra note* 28.

¹¹⁰ Žilinskienė, *op. cit.*, 393.

¹¹¹ Valstybinio audito ataskaita, *supra note* 3.

¹¹² Žilinskienė, *supra note* 68: 395.

¹¹³ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo projekto teikimo“, *supra note* 34.

Kaip pabrėžia autorė L. Žilinskienė, savivaldybės privalo komunalinių atliekų tvarkytojų paslaugas pirkti Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, laikytis konstitucinio sąžiningos konkurencijos reikalavimo ir atliekų tvarkytojus atrinkti konkurso būdu pagal jų galimybę teikti nepertraukiamą, kokybišką bei prieinamą atliekų tvarkymo paslaugą. Taigi, organizuodamos komunalinių atliekų tvarkymo sistemą savivaldybės turi ne tik užtikrinti atliekų tvarkymo užduočių įgyvendinimą, bet ir skatinti privačių ūkio subjektų iniciatyvą bei konkurenciją, įsitraukimą į atliekų tvarkymo sistemą, sąžiningą paslaugų teikėjų atranką ir palaikyti tam tikrą kontrolės laipsnį.¹¹⁴

Apibendrinus galima teigti, jog svarbiausiais kontrolės ir reguliacines funkcijas atliekančiais komunalinių atliekų tvarkymo sistemos subjektais laikytini centrinės valdžios atstovai, t.y. LR Vyriausybė, LR Aplinkos ir kitos šalies ministerijos, Aplinkos apsaugos departamentas. LR Vyriausybė bei ministerijos reguliuoja komunalinių atliekų tvarkymą ir formuoja šios srities valstybinį reglamentavimą, atlieka atliekų apskaitos, poveikio aplinkai vertinimo ir kitas funkcijas (nacionaliniu mastu). Pagalkompetenciją Aplinkos apsaugos departamentas įgyvendina minėtos politikos nuostatus – tikrina bei reguliuoja atliekų turėtojų bei atliekų tvarkytojų veiklą, vykdo fiktyvaus/nelegalaus atliekų šalinimo, eksporto, vežimo, surinkimo prevenciją, užtikrina kitų atliekų tvarkymo sistemos dalyvių pareigų įgyvendinimą.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavime reikšmingas vaidmuo tenka savivaldybėms, regioniniams atliekų tvarkymo centrams bei komunalinių atliekų tvarkymo sistemų administratoriams. Minėti subjektai, savivaldybių sprendimu, pasiskirsto bei įgyvendina komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo funkcijas – vykdo (organizuoja) komunalinių atliekų surinkimą, vežimą, perdirbimą (naudojimą), šalinimą, apskaitą, renka informaciją apie savivaldybės (regiono) atliekų turėtojus, vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą mokėjimus, tikslina ir analizuoja duomenis apie faktines atliekų tvarkymo sąnaudas bei įgyvendina kitas veiklas. Nuo pasirinktų komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdų, funkcijų pasidalinimo tarp minėtų subjektų, priklauso ir savivaldybės vaidmuo šioje sistemoje, atliekų tvarkymo efektyvumas, teikiamų komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų prieinamumas ir kokybė.

¹¹⁴Žilinskienė, *op. cit.*, 395-405.

3. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMŲ EMPIRINIS TYRIMAS IR SPRENDIMŲ BŪDAI

Atlikta mokslinės literatūros analizė parodė, jog esminį vaidmenį Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo sistemos vystyme užima ES direktyvų nuostatos ir pasaulinių aplinkosaugos organizacijų rekomendacijos. Vis dėlto, skirtingai nei minėti tarptautinės komunalinių atliekų tvarkymo politikos aspektai, Lietuvos komunalinių atliekų teisinio reguliavimo doktrina nėra aktyviai plėtojama. Aplinkai ir gyventojams palankūs bei teisinės ir socialines problemas sprendžiantys komunalinių atliekų tvarkymo metodai yra analizuojami daugiau akademiniam, nei valstybiniame lygmenyje. Būtent mokslinėje literatūroje ir tyrėjų darbuose identifikuotos įvairios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemos - nesusisteminta atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo terminija¹¹⁵, neatliktas detalus atliekų tvarkymo teisės aktų ar teismų praktikos vertinimas (ne akademiniam, bet valstybiniame lygmenyje)¹¹⁶, teisiškai nereglamentuota tiksliai ir aiškiai atliekų turėtojų ir atliekų kiekio apskaita, nustatyta įmokų už komunalinių atliekų tvarkymą metodika neužtikrina vienodo ir vieningo įmokų apskaičiavimo šalies atliekų turėtojams¹¹⁷, atliekų tvarkymo politika neskatina antrinio atliekų panaudojimo, rūšiavimo bei perdirbimo¹¹⁸, vis dar teisiškai nereguliuojamos tokios sritys, kaip komunalinių atliekų prognozė ir prevencija^{119,120} ir pan.

3.1. Teismų praktikos dėl komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo, paslaugų teikimo ir apmokestinimo ginčų apžvalga

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo bei teisinio reguliavimo tyrimas yra aktualus ne tik dėl pačios paslaugos visuomeninės reikšmės, bet ir sieko, susijusio su savivaldybių galimybėmis užtikrinti viešuosius interesus atitinkančias viešąsias paslaugas. Pasak autorės L. Žilinskienės, praktikoje susidariusi situacija, kai savivaldybėms reiškiamą kritiką dėl nepakankamos atliekų sektoriaus kontrolės ir kartu nustatomas siekis skatinti privataus sektoriaus dalyvavimą bei konkurenciją, t.y. skatinama siekti priešingų tikslų.¹²¹ Šių tikslų priešprieša bei problematika atsispindi reikšminguose Konstitucinio Teismo ir Lietuvos

¹¹⁵Vasiliauskas, *supra* note 5: 118.

¹¹⁶Vasiliauskas, *supra* note 6: 23.

¹¹⁷Valstybinio audito ataskaita, *supra* note 3.

¹¹⁸Bereikienė ir Štareikė, *supra* note 4: 45.

¹¹⁹Pasvenskienė ir Pranevičienė, *supra* note 9: 156-157.

¹²⁰Valavičienė, *supra* note 10: 11.

¹²¹Žilinskienė, *supra* note, 68: 388-389.

vyriausiojo administracinio teismo (LVAT) sprendimuose *konkurencijos bylose*, susijusiose su komunalinių atliekų tvarkymu.

Pirmoji byla pradėta nagrinėti dar 2008 m., nustačius, jog keliolika Lietuvos savivaldybių apribojo konkurenciją be konkurso ar kitos konkurenciją tarp ūkio subjektų užtikrinančios procedūros, pavesdamos komunalinių atliekų naudojimą ir šalinimą vykdyti regioniniams atliekų tvarkymo centrams. Bylos nagrinėjimas užsitęsė iki 2015 m., priėmus sprendimą, jog savivaldybės (net ir veikdamos savarankiškai) turi paisyti iš konstitucinio sąžiningos konkurencijos imperatyvo kylančio reikalavimo atliekų tvarkytojus atrinkti konkurso būdu pagal jų galimybes teikti nepertraukiamas, geros kokybės ir prieinamas paslaugas.¹²² Šio reikalavimo savivaldybės gali nevykdyti tik dėl objektyviai pateisinamų priežasčių, nepaisant to, jog savivaldybė yra įsteigusi ūkio subjektą, veikiantį atliekų tvarkymo srityje.¹²³

Šis sprendimas itin reikšmingas ne tik dėl privataus sektoriaus dalyvavimo komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje, bet ir dėl sąžiningos paslaugų kainos užtikrinimo. Konkurencijos tarybos komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų rinkos tyrimas atskleidė, jog vyrauja reikšminga tendencija – mažiausios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų kainos vyrauja savivaldybėse, kurios komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikėjus parenka taikydamos konkurencingą procedūrą. Tuo tarpu, didžiausios paslaugų kainos vyrauja savivaldybėse, kurios šias paslaugas paveda teikti savo kontroliuojamiems ūkio subjektams.¹²⁴

Taigi, 2015 m. įvykdytas tyrimas bei su tuo sietini LVAT ir Konstitucinio Teismo sprendimai byloja, jog komunalinių atliekų tvarkymo rinkoje trūksta konkurencijos, skaidrios paslaugų kainodaros, sektoriaus teikiamų paslaugų kainos ir kokybės sąryšio. Iš esmės, Konkurencijos tarnybos priimtos išvados komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų rinkoje susidariusios situacijos pernelyg nepakeitė – konkurencijos ribojimas, netinkamas ūkio subjekto procedūros parinkimas komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikti ir netgi karteliniai

¹²²„Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015 Dėl Lietuvos Respublikos Atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, žiūrėta 2018 birželio 15 d., <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta917/content>.

¹²³Neringa Lukoševičienė, „Konkurencijos bylos: didžiausi iššūkiai kelias į elektroninę erdvę“, Delfi.lt, 2017 rugsėjo 9 d., <https://www.delfi.lt/news/daily/law/konkurencijos-bylos-didziausi-issukiai-keliasi-i-elektronine-erdve.d?id=75694331>.

¹²⁴„Komunalinių atliekų rinkoje trūksta konkurencijos, ir skaidrios kainodaros“, Lietuvos Respublikos Konkurencijos Taryba, 2015 gegužės 6 d., <https://kt.gov.lt/lt/naujienos/komunaliniu-atlieku-rinkoje-truksta-ir-konkurencijos-ir-skaidrios-kainodaros>.

susitarimai tarp šias paslaugas teikiančių savivaldybės įmonių užfiksuoti Klaipėdos¹²⁵, Trakų¹²⁶, Panevėžio¹²⁷, Joniškio¹²⁸, Marijampolės¹²⁹ savivaldybėse.

Galima teigti, jog komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų teikimo administravimo, organizavimo, kontroliavimo ir apmokestinimo sistema iš esmės pakito įvedus dvinarę rinkliavą už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas. Siekiant skatinti gyventojus rūšiuoti, kompostuoti ir tinkamai atsikratyti atliekų bei sudaryti galimybę mokėti už realiai sukauptų atliekų kiekį ir jų tinkamą sutvarkymą, LR Vyriausybė rekomendavo šalies savivaldybėms patvirtinti rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo metodikas, kuriomis remiantis savivaldybės turėjo perskaičiuoti naujas rinkliavas ir jas taikyti nuo 2017 m. sausio 1 d.

Dvinarė rinkliava prisideda prie būtinųjų atliekų tvarkymo sistemos sąnaudų padengimo per pastoviąją rinkliavos dalį, o su kintamąja dalimi skatins gyventojus rūšiuoti (kuo mažiau atliekų, tuo mažiau reikės mokėti).¹³⁰ Vis dėlto, praktikoje pritaikius šią metodiką, mokestis už atliekų surinkimą ir tvarkymą gyventojams tik pabrango – pabrangimas siejamas ne tik su sudėtingu naujos metodikos administravimu, bet ir su naujos infrastruktūros diegimu (šalyje buvo pastatyta 10 regioninių mechaninių biologinių įrenginių, kuriais siekta sumažinti atliekų patekimą į sąvartynus).¹³¹

Kaip minėta anksčiau, dvinarės rinkliavos pastovioji dalis nustatoma pagal nekilnojamojo turto objekto paskirties ir jo ploto, o kintamoji rinkliavos dalis priklausys nuo išvežamų atliekų kiekio, konteinerio tūrio, atliekų išvežimo paslaugos suteikimo dažnumo ir kt. Remiantis *Vyriausybės metodika*¹³², pastovioji rinkliavos dalis yra nustatoma pagal vieną iš šių kriterijų – nekilnojamojo turto paskirtį (kategoriją) ir plotą, nekilnojamojo turto paskirtį (kategoriją) ir

¹²⁵ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. kovo 13 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. AS-146-198-09 *Klaipėdos miesto savivaldybė v. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnyba*“.

¹²⁶ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 30 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. A858-1484/2012 *Trakų rajono savivaldybės administracija, UAB „Trakų rajono komunalinių įmonių kombinatas“ v. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnyba*“.

¹²⁷ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 11 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. EAS-1167-624/2015 *Panevėžio miesto savivaldybė v. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnyba*“.

¹²⁸ „Lietuvos apeliacinio teismo 2017 m. vasario 1 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-371-236/2017 *UAB „Specializuotas transportas“ v. Šiaulių regiono savivaldybės taryba, VĮ „Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras“, UAB „Kuršėnų komunalinis ūkis“, Šiaulių r. savivaldybės administracija, „Švarinta“*“.

¹²⁹ „Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr. 2S-16 Dėl ūkio subjektų veiksmų dalyvaujant viešuosiuose pirkimuose komunalinių atliekų surinkimo ir transportavimo paslaugos pirkti atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 5 straipsnio reikalavimams“, žiūrėta 2018 birželio 15 d., http://kt.gov.lt/uploads/docs/docs/2784_05717b64751ecf6e6b64e99dcb29128d.pdf.

¹³⁰ „Kodėl įvesta dvinarė rinkliava?“, Telšių regiono atliekų tvarkymo centras, 2017 birželio 8 d., <http://www.tratc.lt/kodel-ivesta-dvinare-rinkliava>.

¹³¹ Modesta Petrauskaitė, „Nauji atliekų tvarkymo mokesčiai – kodėl gyventojams jie didėja?“, Delfi.lt, 2017 lapkričio 12 d., <https://www.delfi.lt/news/ringas/politics/m-petrauskaite-nauji-atlieku-tvarkymo-mokesčiai-kodel-gyventojams-jie-dideja.d?id=76220621>.

¹³² „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 711 Dėl vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“, *supra note* 98.

objektų skaičių, gyventojų arba darbuotojų skaičių. Tuo tarpu, kintamoji rinkliavos dalis gali būti nustatoma pagal naudojamų komunalinių atliekų konteinerių skaičių ir dydį; skaičių ir dydį bei ištuštinimo dažnį; atiduodamų komunalinių atliekų svorį arba mišrių komunalinių atliekų svorio normą (atliekų susikaupimo normą), jeigu ji yra nustatoma savivaldybės sprendimu. Kuriuos iš pastoviosios ir kintamosios rinkliavos dalies nustatymo kriterijų pasirinkti sprendžia savivaldybė, taigi, gyventojų teisė rinktis iš esmės yra pamiršta.

Vis dėlto, ne visos savivaldybės geranoriškai ir sąžiningai parengė bei patvirtino naująją dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą nustatymo metodiką. Pavyzdžiui, Vyriausybės atstovų pareiškimu, teismo pageidauta išnagrinėti Švenčionių rajono vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatus bei jų teisėtumą, taip pat kintamosios rinkliavos dydžio nustatymo atitikimą Vyriausybės nustatyta rinkliavų apskaičiavimo metodikai. Minėtuose Švenčionių rajono nuostatuose numatyta, jog kintamosios rinkliavos dydis nustatytas pagal *nekilnojamojo turto objekto plotą*, o ne pagal išvardintus Vyriausybės metodikoje nurodytus kriterijus (31 punktas) – 1) naudojamų komunalinių atliekų konteinerių skaičius ir tūris (dydis); 2) naudojamų komunalinių atliekų konteinerių skaičius, tūris (dydis) ir ištuštinimo dažnis; 3) atiduodamų komunalinių atliekų svoris; 4) atiduodamų mišrių komunalinių atliekų svorio (kiekio) norma (atliekų susikaupimo norma), kuri nustatoma savivaldybės sprendimu.

Buvo nustatyta, jog Švenčionių rajono savivaldybės rinkliavos mokėtojams netinkamai paskaičiuota rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir jų tvarkymą iš esmės buvo taikoma nuo 2014-ųjų, o savivaldybė nesiėmė jokių adekvačių priemonių dėl tinkamos dvinarės rinkliavos nustatymo. Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimu, Švenčionių rajono savivaldybės patvirtintų nuostatų dalis, nustatanti komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo rinkliavą buvo panaikinta, įpareigojant savivaldybę iš naujo nustatyti šios rinkliavos dydį.¹³³

Panašios rinkliavų apskaičiavimo ir nustatymo klaidos bei komunalinių atliekų tvarkymo nuostatų neatitikimas aukštesnės teisinės galios teisės aktų nuostatomis aptiktas Prienų rajono savivaldybės sprendimuose. Šiuo atveju, Vyriausybės atstovo prašymu teisme išnagrinėtas Prienų rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nustatymo ir nuostatų patvirtinimo pakeitimas, kuriuo remiantis vietinė rinkliavos dydis nustatomas pagal *nekilnojamojo turto objekto plotą* (eurais už 100 kv. m.) ir paskirtį (kategoriją), nenustatant pastovios ir kintamųjų rinkliavos dalių. Nustatyta, jog Prienų rajono savivaldybė savavališkai atsisakė vadovautis Vyriausybės metodika ir nenustatė dvinarės rinkliavos, nenumanant galimybės atliekų turėtojams vietinę rinkliavą mokėti pagal

¹³³ „Vilniaus apygardos administracinio teismo 2016 m. sausio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. EI-2786-437/2016 *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Švenčionių rajono savivaldybės taryba*“.

deklaruojamą ar faktinį atliekų kiekį, kadangi nustatant atliekų turėtojo perduodamų atliekų kiekį savivaldybei susidaro per didelės ekonominės sąnaudos.¹³⁴

Kaip nurodo autorė G. Ališauskaitė, daugelis Lietuvos savivaldybių vėlavo ne tik tinkamai apskaičiuoti, bet ir pradėti taikyti dvinarę rinkliavą¹³⁵, todėl regionuose nebuvo užtikrinta vienoda, tolygi naujų teisės aktų taikymo, komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo ir apmokėjimo sistema. Taigi, dvinarės rinkliavos skaičiavimas ir nustatymas komunalinių atliekų turėtojams turėjo įnešti daugiau aiškumo ir skaidrumo (rinkliavos mokėtojas žino, už ką jis tą rinkliavą sumoka ir kaip ji yra skaičiuojama), tačiau ne visos regionų savivaldybės geba surasti optimaliausius skaičiavimo variantus, maksimaliai tenkinančius ne tik gyventojų, bet ir verslo lūkesčius bei užtikrinančius sėkmingą regioninės atliekų tvarkymo sistemos veiklą.

Vis dėlto, teisme nagrinėjami ginčai dėl komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo rinkliavų atliekų turėtojams dažniausiai pradedami ne tik dėl Vyriausybės atstovų, bet dėl pačių atliekų turėtojų pareiškimų. Pavyzdžiui, LVAT nagrinėtoje administracinėje byloje Nr. A-858-2235-12, kurioje pareiškėjai I. J. ir A. J. (atliekų turėtojai) kreipėsi prašydami ištirti Telšių rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų teisėtumą, t.y. tai, ar nustatyta atliekų surinkimo ir apmokėjimo tvarka suteikia galimybę atliekų turėtojams deklaruoti surenkamų atliekų kiekį, rinktis norimą konteinerio dydį ir tūrį, taip pat prašyta paaiškinti, kodėl minimali atliekų surinkimo norma nustatyta skirtingai miesto ir kaimo teritorijoms.

Šiuo atveju pareiškėjai reikalavo atsakovą nurodyti, kaip esama rinkliava (paslaugų kaina) bei nustatyta vidutinė atliekų susikaupimo norma padengia atliekų surinkimo ir tvarkymo sąnaudas, jei regione nėra išplėtotą kompiuterizuota atliekų svėrimo sistema, nesutvarkyta atliekų apskaita.¹³⁶ Paminėtina, jog panašią problemą po dvinarės rinkliavos taikymo pradžios 2017 m. akcentavo advokatas A. Bartusevičius, paminėdamas Valstybinio audito ataskaitos „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“ rekomendacijas suformuotas dar 2013-aisiais. Advokatas nurodė, jog nuo 2013-ųjų metų daugelyje regionų vis dar nėra kaupiami duomenys apie atliekų tvarkymo sąnaudas tenkančias vienam gyventojui ar vienai tonai atliekų, t.y. nėra atitinkamų duomenų, kurie leistų tinkamai apskaičiuoti vidutinę atliekų susikaupimo normą, savivaldybių naudojamą apskaičiuojant vietinės rinkliavos dydį.

¹³⁴ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-15-602/2017 *Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje v. Prienų rajono savivaldybės administracija, Prienų rajono savivaldybės taryba*“.

¹³⁵ Greta Ališauskaitė, „Artimieji šoke: sąskaitą už šiukšlių išvežimą gavo 11 metų mirusi moteris“, TV3.lt, 2018 balandžio 7 d., <https://www.tv3.lt/naujiena/953546/artimieji-soke-saskaita-uz-siuksliau-isvezima-gavo-11-metu-mirusi-moteris>.

¹³⁶ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2235-12 *I. J. ir A. J. v. Telšių rajono savivaldybės administracija*“.

Tokia situacija leidžia pagrįstai abejoti nustatytos dvinarės rinkliavos ar šalyje taikomo „teršėjas moka“ principo teisėtumu ir tikslingumu, iš esmės sudarant prielaidas atliekų tvarkymo centrams (ar atliekų surinkimu ir tvarkymu užsiimančioms privačioms įmonėms) gauti pilną atliekų turėtojų permokų už atliekų tvarkymą sąskaita.^{137,138} Taigi, iš esmės nėra užtikrinama tokia viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kaina, kuri būtų pagrįsta atliekų tvarkymo sąnaudomis ir proporcingumo principų taikymu šalies atliekų turėtojams.

Nagrinėjant komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo socialines ir teisesproblemas, būtina paminėti korupcijos rizikos faktorių, kuris gali tapti viena iš esminių prielaidų ydingai komunalinių atliekų tvarkymo sistemos plėtrai ir neteisingam rinkliavų apskaičiavimui. Dažniausiai korupcijos rizika organizuojant ir administruojant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas yra akivaizdi savivaldybei vykdant viešuosius pirkimus ar viešuosius konkursus susijusius su komunalinių atliekų vežėjų, surinkimo ir tvarkymo paslaugas organizuojančių įmonių atrinkimu.

Pastarosios korupcijos rizikos vertinimas ir analizė buvo atlikta Šalčininkų rajono savivaldybėje, analizuojant 2015-2016 metų laikotarpį. Analizės metu LR Specialiųjų tyrimų tarnyba nustatė: 1) savivaldybė sudarydama sutartis dėl komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų teikimo netaikė konkurenciją užtikrinančių atrankos procedūrų (pasamdė tik savivaldybei pavaldžias įmones UAB „Tvarkyba“ ir UAB „Eišiškių komunalinis ūkis“); 2) savivaldybė praktiškai nekontroliuoja komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės, t.y. nekontroliuoja, ar laiku vykdomas konteinerių ištuštinimas, savalaikė konteinerių būklės priežiūra, jų pakeitimas/sutvarkymas; 3) komunalinio ūkio skyriaus darbuotojai nepateikia viešųjų ir privačių interesų deklaracijų; 4) savivaldybė nėra nustačiusi aiškios, skaidrios, objektyviai pamatuotos ir tinkamos komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų kainodaros; 5) savivaldybė nėra nustačiusi būtinųjų su komunalinių atliekų tvarkymu susijusių sąnaudų dydžio.¹³⁹ Galima teigti, jog skubus ir veiksmingas minėtų pažeidimų pašalinimas būtų padėjęs

Šalčininkų rajono savivaldybei išvengti nepalankaus Konkurencijos tarybos sprendimo¹⁴⁰ bei ginčo nagrinėjimo teisme.¹⁴¹

¹³⁷Antanas Bartusevičius, „Kodėl klesti šiukšlynų valdovai?“, Slaptai.lt, 2017 birželio 18 d., <https://slaptai.lt/advokatas-dr-antanas-bartusevicius-kodel-klesti-siukslynu-valdovai/>.

¹³⁸Valstybinio audito ataskaita, *supra note* 3.

¹³⁹„Išvada dėl korupcijos rizikos analizės Šalčininkų rajono savivaldybės veiklos srityse“, Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba, žiūrėta 2018 birželio 15 d., https://www.stt.lt/documents/kra_2017/KRA_Salcininkai.docx.

¹⁴⁰„Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2014 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 2S-15/2014 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos sprendimo, pavedant UAB „Tvarkyba“ ir UAB „Eišiškių komunalinis ūkis“ eksploatuoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“, Lietuvos Respublikos Konkurencijos Taryba, 2014 gruodžio 18 d., <http://kt.gov.lt/lt/dokumentai/del-salcininku-rajono-savivaldybes-tarybos-sprendimo-pavedant-uab-tvarkyba-ir-uab-eisiskiu-komunalinis-ukis-eksploatuoti-komunaliniu-atlieku-tvarkymo-sistema-atitikties-lietuvos-respublikos-konkurencijos-istatymo-4-straipsnio-reikalavimams>.

Apibendrinus galima teigti, jog apžvelgta teismų praktika, susijusi su ginčais dėl komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo, paslaugų teikimo ir apmokestinimo, leidžia identifikuoti esmines komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemas. Dažniausiai įvairių instancijų teismuose nagrinėjamos bylos susijusios su konkurencijos pažeidimais savivaldybėms atrenkant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikėjus, su ydinga dvinarės rinkliavos apskaičiavimo ir taikymo praktika bei kitais komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo aspektais.

Teismų praktikos apžvalga atskleidė, jog gana ženkli dalis šalies regionų visiškai neskubėjo apskaičiuoti bei taikyti dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas, taip pat ydingai apskaičiavo (kintamosios ar pastovios) rinkliavos dalių dydžius, atsisakė apskaičiuoti ir nustatyti kai kuriuos duomenis, reikalingus tikslingam dvinarės rinkliavos taikymui (pvz., savivaldybėse atsisakyta apskaičiuoti vidutinę atliekų susikaupimo normą dėl neišvystytos atliekų apskaitos, didelių ekonominių sąnaudų). Taip pat vyrauja konkurencingų procedūrų taikymo stoka, neskaidrumas ir neaiškumas atrenkant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikėjus, t.y. neretai savivaldybės šių paslaugų teikimą pateikia proteguojamoms, pavaldžioms įmonėms, vengiant į konkursą įtraukti privačius paslaugų teikėjus.

Visi šie reiškiniai lemia ginčų sprendimą teismuose, Konkurencijos tarybos ar STT vertinimus savivaldybių atžvilgiu, dėl ko galiausiai suformuojamos socialinės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemos – atliekų turėtojai (gyventojai) abejoja sistemos ir rinkliavų nustatymo tikslingumu, teisėtumu, moka didesnius mokesčius už nekokybiškai teikiamą paslaugą.

3.2. Komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų Šalčininkų rajone empirinio tyrimo metodika

Siekiant nustatyti esmines komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas bei priemones ar iniciatyvas, kurioms būtų galima išspręsti šias problemas, buvo atliktas empirinis tyrimas – **Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių anketinė apklausa**. Šiame baigiamojo darbo skyriuje pristatomi empiriniame tyrime naudojami duomenų rinkimo ir analizės metodai, apibrėžiama tyrimo imtis, pateikiama detali informacija apie kitas tyrimo vykdymo aplinkybes (tyrimo organizavimą, instrumentą, etiką ir kt.). Siekiant papildyti empirinio tyrimo metu gautus duomenis, taip pat atlikta aktualios **teismų praktikos analizė**, nagrinėjant administracines bylas, susijusias su ginčais dėl komunalinių

¹⁴¹ „Vilniaus apygardos administracinio teismo 2015 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EI-6166-484/2015 *Šalčininkų rajono savivaldybė v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*“.

atliekų tvarkymo, organizavimo, vietinių rinkliavų surinkimo ir jų dydžio nustatymo bei kitų aspektų.

Tyrimo metodas. Tyrimo metu taikytas kiekybinio tyrimo metodas – *anketinė apklausa*. Šis metodas reikalauja minimalių apklausiamojo pastangų – pateikiami trumpi ir aiškūs klausimai su galimais atsakymo variantais. Anketavimas padeda užtikrinti didžiausią atliekamo tyrimo efektyvumą laiko, kaštų bei gaunamos informacijos atžvilgiu, taipogi skatindamas respondento noras bendradarbiauti ir kuo teisingiau atsakinėti. Pasak K. Kardelio, anketinės apklausos metodas yra aiškus, nedviprasmiškas, patikimas bei užtikrina tai, jog surinkta informacija yra tiesiogiai susijusi su tyrimo tikslu. Dažniausiai anketinė apklausa yra taikoma, kai tyrimo dalykas yra visuomeninės ar individualios sąmonės elementas, t.y. tiriant tam tikrus poreikius, interesus, vertybes, įsitikinimus ar asmenų motyvaciją.¹⁴² Taip pat tyrimo metu naudoti *duomenų apibendrinimo* ir *grafinio vaizdavimo* metodai, kuriais remiantis buvo nagrinėjami gauti tyrimo rezultatai.

Tyrimo instrumentas. Remiantis pasirinktu empirinio tyrimo metodu sudaryta originali anoniminė anketa, kuri apima 14 klausimų, suskirstytų į 5 klausimų blokus (žr. 5 priedas):

- klausimai, skirti identifikuoti respondentų socio-demografines charakteristikas (1-5 klausimai);
- klausimai, skirti nustatyti respondentų žinias apie komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo dokumentus ir dalyvius (6-7 klausimai)
- klausimai skirti nustatyti respondentų vertinimus komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugos kokybės, kainos bei kokybės ir kainos santykio atžvilgiu (8-10 klausimai);
- klausimai skirti išsiaiškinti respondentų nuomonę apie vietinės rinkliavos apskaičiavimo kriterijus, rinkliavos įtaką rūšiavimo mastams respondentų gyvenamojoje teritorijoje (11-12 klausimai);
- klausimai skirti nustatyti respondentų nuomonę dėl pagrindinių komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemų ir jų sprendimo būdų (13-14 klausimai).

Siekiant įvertinti respondentų atsakymų pasiskirstymą visi anketų duomenys buvo susisteminti ir apdoroti kompiuterinėmis programomis „*Microsoft Office Word*“ ir „*Microsoft Office Excel*“.

Tyrimo organizavimas ir imtis. Tyrimui įgyvendinti ir objektyviems duomenims gauti reikalingas respondentų skaičius (tyrimo imtis) nustatytas remiantis *I. Paniotto* (1986) formule:

$$n = \frac{1}{\Delta^2 + \frac{1}{N}}$$

¹⁴²Kęstutis Kardelis, *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai* (Šiauliai: Liucijus, 2007), 15.

Kur:

n – atrankinės visumos dydis, reikiamas apklausti respondentų skaičius;

Δ - leidžiamas paklaidos dydis (socialinių mokslų tyrimuose standartinė paklaida laikoma 5 proc., kurią gauname su 0,95 tikimybe);

N – generalinė visuma (visi Šalčininkų rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyviai/atliekų turėtojai).

Remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis, 2018 m. Šalčininkų raj. sav. viso gyvena 31 265 nuolatiniai gyventojai.¹⁴³ Atsižvelgiant į tyrimo populiacijos dydį, reikalingų apklausti respondentų skaičius lygus 395 respondentams.

$$n = \frac{1}{0,05^2 + \frac{1}{31265}} \approx 395$$

Siekiant surinkti reikiamą tinkamai užpildytų anketų kiekį, buvo parengta ir išdalinta 400 anketų. Parengtos apklausos anketos dalintos įvairiose Šalčininkų raj. sav. viešosiose erdvėse bei objektuose Šalčininkų mieste –rajonu savivaldybės viešojoje bibliotekoje, savivaldybės pastate, kultūros centre. Baigiamajame darbe atliktai analizei panaudoti duomenys gauti iš 395 anketų. Tyrimas įgyvendintas 2018 m. birželio-liepos mėnesiais (žr. 4 lentelė).

4 lentelė. Tyrimo organizavimo etapai

| Data | Tyrimo etapas | Išsamus darbų aprašymas |
|-------------------------|-----------------------|--|
| 2018.06.01 – 2018.06.15 | Pasiruošimas tyrimui | Tiriamąjį klausimą aptarimas, tyrimo tipo pasirinkimas, duomenų rinkimo ir analizės metodų nustatymas. |
| 2018.06.29 – 2018.07.01 | Tyrimo planavimas | Tyrimo metodikos pagrindimas, vykdoma tiriamųjų atranka ir suformuotas tyrimo instrumentas (klausimynas). |
| 2018.07.05 – 2018.07.20 | Empirinis procesas | Renkami tyrimo duomenys, apklausiami Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyviai. |
| 2018.07.21 – 2018.07.29 | Gautų duomenų analizė | Surinkti tyrimo duomenys apdorojami, naudojant duomenų apibendrinimo bei grafinio vaizdavimo metodus. Remiantis suformuluotomis išvaggomis, pateikiamos išvagos ir pasiūlymai. |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Tyrimo etika. Anketinė apklausa buvo vykdoma laikantis pagrindinių socialiniuose tyrimuose išskiriamų etinių principų: geranoriškumo, privatumo, anonimiškumo, pagarbos, informacijos tikslumo ir kt. Prieš pateikiant tyrimo klausimus, respondentams buvo suprantamai pristatyta darbo tema, paaiškintas atliekamo tyrimo tikslas ir uždaviniai. Akcentuojama kiekvieno respondento nuomonės svarba, dalyvavimo anonimiškumo principas, laisvo apsisprendimo galimybė atsisakyti dalyvauti tyrime bei pasitraukti iš jo.

¹⁴³ „Nuolatinių gyventojų skaičius metų pradžioje“, Lietuvos statistikos departamentas, žiūrėta 2018 birželio 5 d., <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all#/>.

3.3. Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių apklausos rezultatai

Nagrinėjant pagrindines komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas Šalčininkų rajono savivaldybėje, būtina apklausti ir esminius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvius – atliekų turėtojus arba savivaldybės gyventojus, kurie naudojami teikiamomis viešomis, komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugomis. Kaip minėta anksčiau, siekiant empirinio tyrimo ir jo rezultatų patikimumo, apklausti 395 Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojai. Anketinė apklausa pradėta nuo socio-demografinių klausimų, siekiant nustatyti respondentų lytį, amžių, socialinę padėtį, gyvenamąją vietovę bei gyvenamojo būsto tipą (žr. 5 lentelė).

Remiantis tyrimo rezultatais, dauguma tyrime dalyvavusių respondentų buvo moterys (56,2 proc.), mažesnė dalis – vyrai (43,8 proc.). Analizuojant respondentų pasiskirstymą pagal amžių, didžiausia respondentų dalis priskirta 31-40 metų (40,8 proc.) ir 26-30 metų (29,6 proc.) amžiaus grupėms. Dauguma tyrime dalyvavusių asmenų yra bedarbiai (44,3 proc.), vis dėlto sąlyginai panaši dalis respondentų nurodė turintys darbą (41,3 proc.).

Nagrinėjant respondentų pasiskirstymą pagal gyvenamąją vietą, galima teigti, jog tyrime dalyvavę Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojai pasidalino į tris pagrindines grupes – gyvenantys miestuose (29,9 proc.), miesteliuose (27,3 proc.) bei kaime (25,8 proc.). Didžioji dalis respondentų nurodė gyvenantys individualiuose namuose (66,3 proc.), kur kas mažesnė dalis jų gyvena butuose, kurie yra daugiabučiuose ar bendrabučiuose (33,7 proc.).

Būtent gyvenamoji respondentų vieta ir būsto tipas yra itin reikšmingas respondentų vertinimams dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų kokybės, kainos ir kitų organizavimo ypatybių, kadangi Šalčininkų rajono savivaldybėje vietinės rinkliavos įmoka už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas yra apskaičiuojama kiekvienai nekilnojamojo turto objektų kategorijai (pvz., vietinės rinkliavos kintamosios dalies dydis yra šiek tiek didesnis vieno ar dvejų butų individualiems namams, nei daugiabučių namų gyvenamosioms patalpoms).¹⁴⁴ Vertinant socio-demografinius respondentų duomenis, galima teigti, jog didžioji dalis tyrime dalyvavusių Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojų – 26-40 metų amžiaus dirbančios bei nedirbančios moterys, gyvenančios miesto bei kaimo vietovėse, dauguma gyvenančių individualiuose namuose.

¹⁴⁴ „Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos 2016 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. T-609 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo“, *supra note* 99.

5 lentelė. Respondentų socio-demografinės charakteristikos

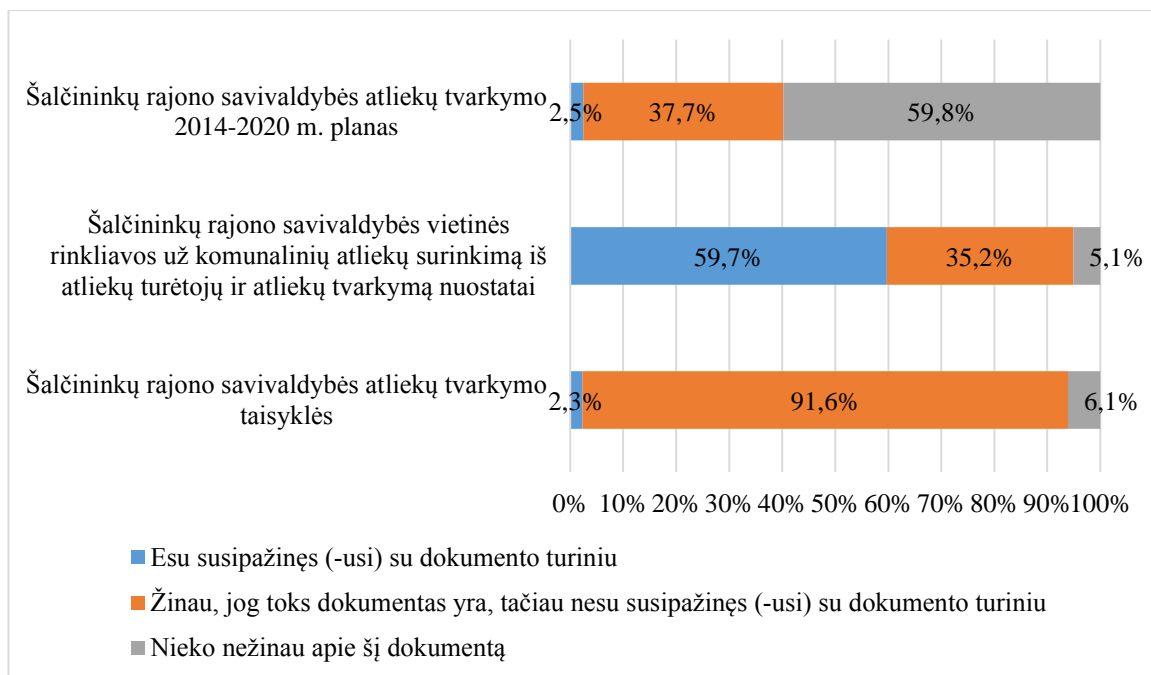
| Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojai (N=395) | | Respondentų skaičius (n) | Respondentų skaičius (proc.) |
|---|--|--------------------------|------------------------------|
| Respondentų lytis | Vyras | 173 | 43,8 |
| | Moteris | 222 | 56,2 |
| Respondentų amžius | iki 25 m. | 81 | 20,5 |
| | 26-30 m. | 117 | 29,6 |
| | 31-40 m. | 161 | 40,8 |
| | 41-50 m. | 33 | 8,4 |
| | daugiau nei 50 m. | 3 | 0,8 |
| Respondentų socialinė padėtis | studentas (-ė) | 54 | 8,5 |
| | dirbantis (-i) | 163 | 41,3 |
| | nedirbantis (-i) | 175 | 44,3 |
| | pensininkas (-ė) | 3 | 0,8 |
| Respondentų gyvenamoji vieta | Miestas | 118 | 29,9 |
| | miestelis | 108 | 27,3 |
| | Kaimas | 102 | 25,8 |
| | vienkiemis | 61 | 15,4 |
| | sodo bendrija | 6 | 1,5 |
| Respondentų gyvenamojo būsto tipas | butas (daugiabutyje arba bendrabutyje) | 133 | 33,7 |
| | individualus namas | 262 | 66,3 |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Siekiant nustatyti pagrindines komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemas, būtina nustatyti, ar Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojai, dalyvavę tyrime, yra susipažinę su pagrindiniais Šalčininkų rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dokumentais. Tyrimo rezultatai atskleidė (žr. 2 pav.), jog daugiau nei pusė respondentų (59,7 proc.) yra susipažinę su *Šalčininkų rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatais*.

Didesnės dalys respondentų nurodė tik girdėję ar žinantys apie tokius dokumentus, kaip *Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo 2014-2020 m. planas* (37,7 proc.) ar *Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklės* (91,6 proc.). Respondentai atsakė tik žinantys, jog pastarieji du teisiniai dokumentai egzistuoja, tačiau nėra susipažinę su jų turiniu. Galima daryti prielaidą, jog dokumentai, teisiškai reguliuojantys rinkliavų už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą apskaičiavimą, nustatymą ir administravimą yra svarbiausi respondentams dėl esminio šių rinkliavų ekonominio poveikio atliekų turėtojui – kiekvienam atliekų turėtojui svarbi viešųjų paslaugų kaina ir kainos atitiktis teikiamos paslaugos kokybei.

2 pav. Respondentų žinios apie Šalčininkų rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo dokumentus



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Taip pat respondentų klausta, ar jiems žinoma kokia įmonė šiuo metu teikia komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugas Šalčininkų rajono savivaldybėje (žr. 3 pav.). Nuo 2017 m. pabaigos Šalčininkų rajono gyventojus pradėjo aptarnauti atliekų tvarkymo bendrovė UAB „VSA Vilnius“ – įmonė naudoja modernią integruotą bevielio identifikavimo radijo ryšių (RFID) technologiją, kuri leidžia realiu laiku fiksuoti konteinerių aptarnavimą, atliekų išvežimą, ženklinant kiekvieną konteinerį specialiu lipduku-mikroschema.¹⁴⁵

Šalčininkų rajono savivaldybė pasirinko UAB „VSA Vilnius“ taikydama atviro konkurso procedūrą, t.y. pasirinkta ta atliekų tvarkymo bendrovė, kuri pasiūlė mažiausią paslaugų teikimo kainą, sudarant sutartį metams su galimybe pratęsti dar dvejiems metams.¹⁴⁶ Vis dėlto, tyrimo rezultatai atskleidė, jog dauguma respondentų nežino, kuri atliekų tvarkymo bendrovė aptarnauja jų gyvenamąją vietovę (55,4 proc. atsakė „ne, nežinau“). Ganėtinai panaši respondentų dalis (44,6 proc.) nurodė žinanti, kuri įmonė šiuo metu surenka ir tvarko Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų turėtojų atliekas.

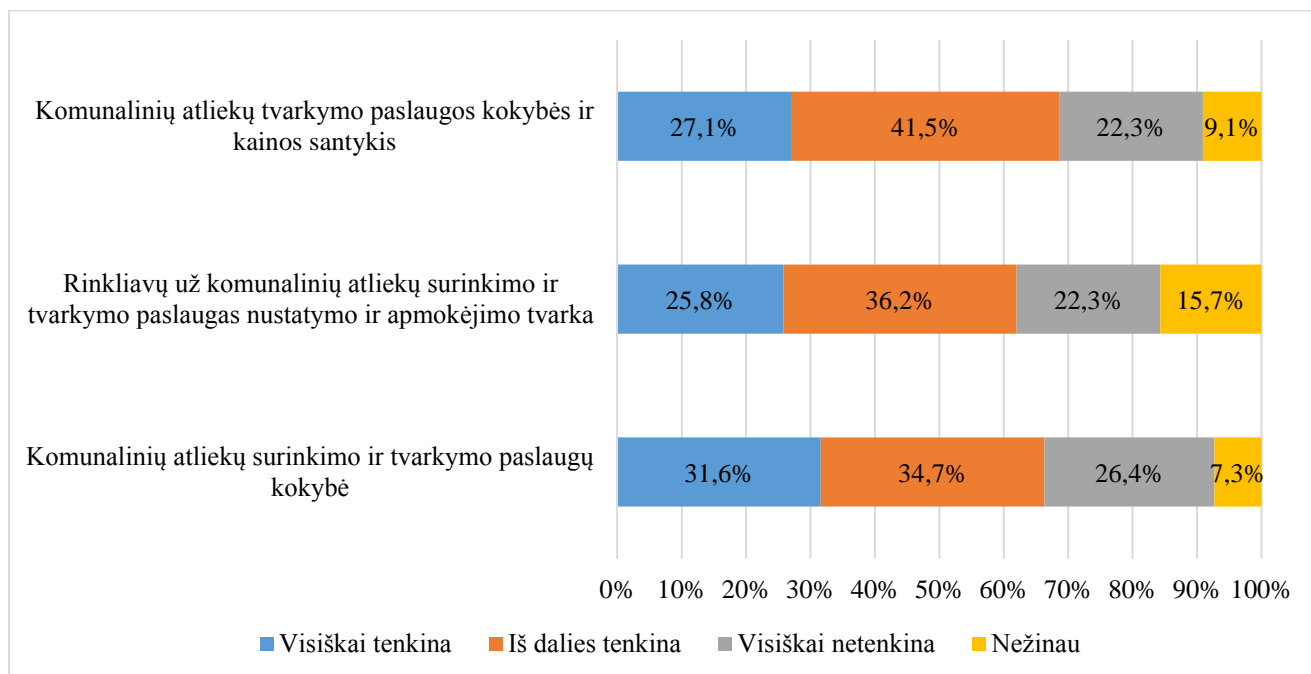
Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teisinis reguliavimas neabejotinai įtakoja ne tik šių viešųjų paslaugų kainodarą, komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemą, bet ir paslaugos kokybiškumą. Šiuo atveju, itin svarbu sužinoti respondentų vertinimus komunalinių

¹⁴⁵ „VSA Vilnius“ pradės parengiamuosius atliekų tvarkymo darbus Šalčininkų rajone“, Šalčininkų rajono savivaldybė, 2017 rugsėjo 4 d., <http://www.salcininkai.lt/lit/Vsa-vilnius-prades-parengiamuosius-atlieku-tvarkymo-darbus-alcininku-rajone/74540>.

¹⁴⁶ „Šalčininkų rajono šiukšles išveš „VSA Vilnius““, Verslo žinios, 2018 rugpjūčio 2 d., <https://www.vz.lt/paslaugos/2017/08/02/salcininku-rajono-siukšles-isves-vsa-vilnius>.

atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugos kokybės, rinkliavų nustatymo ir administravimo bei kokybės ir paslaugų kainos santykio atžvilgiu.

3 pav. Respondentų vertinimai dėl komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugos kokybiškumo, rinkliavų nustatymo ir apmokėjimo tvarkos bei kainos ir kokybės santykio



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Tyrimo duomenys atskleidė, jog didžioji dalis respondentų yra iš dalies patenkinti (34,7 proc.) arba visiškai patenkinti (31,6 proc.) komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų kokybe, kuri iš esmės apima nepertraukiamą, atliekų turėtojų lūkesčius tenkinantį, higienos, aplinkos apsaugos ir atliekų tvarkymo reikalavimus atitinkantį paslaugos teikimą. Vadovaujantis LR Aplinkos ministerijos nustatytais *Minimaliais komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimais*, komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų kokybę įtakoja tokie veiksniai, kaip atstumas tarp konteinerių aikštelės ir gyvenamojo būsto, įvažiavimų ar kitų bendrojo naudojimo objektų, konteinerių ir konteinerių aikštelės įrengimas, jų švara ir dezinfekcija, atliekų surinkimo priemonių talpa ir dažnumas, atliekų vežimo grafikas, informacijos teikimas atliekų turėtojui, sąlygos atliekų rūšiavimui ir kt.¹⁴⁷

Panaši respondentų dalis (36,2 proc.) nurodo esanti iš dalies patenkinta rinkliavų už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą nustatymu ir apmokėjimu. Tik 25,8 proc. respondentų teigia, jog yra visiškai patenkinti rinkliavų nustatymo ir administravimo sistema. Beveik pusė tyrime dalyvavusių Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojų (41,5 proc.) teigia, jog yra iš dalies

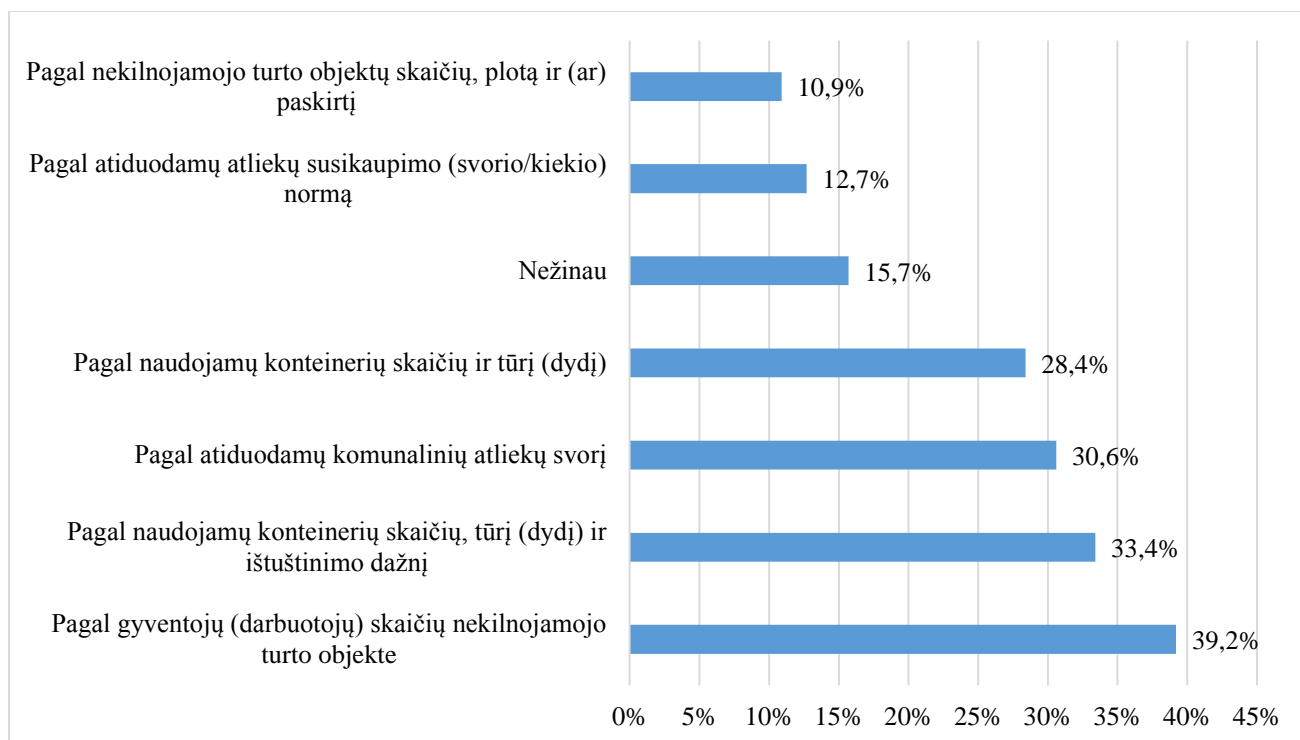
¹⁴⁷„Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymas Nr. D1-857 Dėl minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“, *supra note 97*.

patenkinti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kainos ir kokybės santykiu, t.y. patenkinti už mokamą rinkliavą gaunama nauda.

Vis dėlto, stebėtina tendencija, jog komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų kokybė, rinkliavų nustatymas ir administravimas bei kokybės ir kainos santykis respondentus tenkina tik *iš dalies*, t.y. egzistuoja tam tikri trūkumai komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemoje, kurie neužtikrina visiško atliekų turėtojų lūkesčių pateisinimo. Taip pat pabrėžtina, jog gana ženkli respondentų dalis yra visiškai nepatenkinta komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų kokybe („visiškai netenkina“ pažymėjo net 26,4 proc. respondentų).

Atsižvelgiant į esminius pokyčius komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos apmokestinimo srityje (nuo 2017 m. sausio 1 d. šalies savivaldybėse įsigaliojo dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą mokesčio sistema), tyrimo dalyvių klausta apie dvinarės (pastoviosios ir kintamosios) rinkliavos nustatymo tvarką. Respondentų prašyta nurodyti, pagal kuriuos kriterijus, jų nuomone, turėtų būti nustatoma dvinarė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugas? Šiuo atveju, respondentams leista pasirinkti kelis atsakymo variantus, todėl atsakymų pasiskirstymo procentinė išraiška viršija 100 procentų ribą (žr. 4 pav.).

4 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal siūlomus dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą nustatymo kriterijus



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Pabrėžtina, jog šiuo metu Šalčininkų rajono savivaldybės sprendimu, vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą pastovioji dalis yra apskaičiuojama pagal nekilnojamojo turto objekto plotą ir paskirtį (kategoriją), o kintamoji dalis – pagal gyventojų skaičių nekilnojamojo turto objekte, konteinerių skaičių, tūrį ir ištuštinimo dažnį bei konteinerio ištuštinimo dažnis. Kitaip tariant, pagal konkrečią nekilnojamojo turto objekto kategoriją pasirenkamas nurodytas kintamosios rinkliavos dalies apskaičiavimo kriterijus.¹⁴⁸

Remiantis tyrimo rezultatais, didesnė dalis respondentų teigiamai vertina esamus pastoviosios ir kintamosios rinkliavos dalies apskaičiavimo kriterijus – Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų turėtojai mano, jog rinkliava turėtų būti skaičiuojama pagal *gyventojų skaičių nekilnojamojo turto objekte* (39,2 proc.), *naudojamų konteinerių skaičių, tūrį (dydį) ir ištuštinimo dažnį* (33,4 proc.) arba pagal *atiduodamų komunalinių atliekų svorį* (30,6 proc.). Kur kas mažesnės respondentų dalys pasirinko tokius rinkliavos apskaičiavimo kriterijus, kaip atiduodamų atliekų susikaupimo kiekio (svorio) norma, kuri apskaičiuojama savivaldybės sprendimu (12,7 proc.), taip pat nekilnojamojo turto objektų skaičių, plotą ir (ar) paskirtį (10,9 proc.). 15,7 proc. respondentų atsakymo nenurodė, pažymėdami atsakymo variantą „Nežinau“. Taigi, galima teigti, jog Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojus (atliekų turėtojus) tenkina kriterijai, kurie savivaldybės sprendimu naudojami vietinei rinkliavai už komunalinių atliekų tvarkymą apskaičiuoti.

Kaip minėta ankstesnėje darbo dalyje, dvinarė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą šalies savivaldybėse įvesta dėl keleto priežasčių – tai tinkamiausia priemonė paskatinti gyventojus rūšiuoti, tinkamai atsikratyti atliekų ir mokėti už realiai sukauptų atliekų kiekį ir jų tinkamą sutvarkymą.¹⁴⁹ Tyrimo metu siekta išsiaiškinti respondentų nuomonę šiuo klausimu, pageidaujant nurodyti, ar nustatyta dvinarė rinkliava vis dėlto įtakojo komunalinių atliekų rūšiavimo mastą respondentų gyvenamojoje vietovėje (žr. 5 pav.).

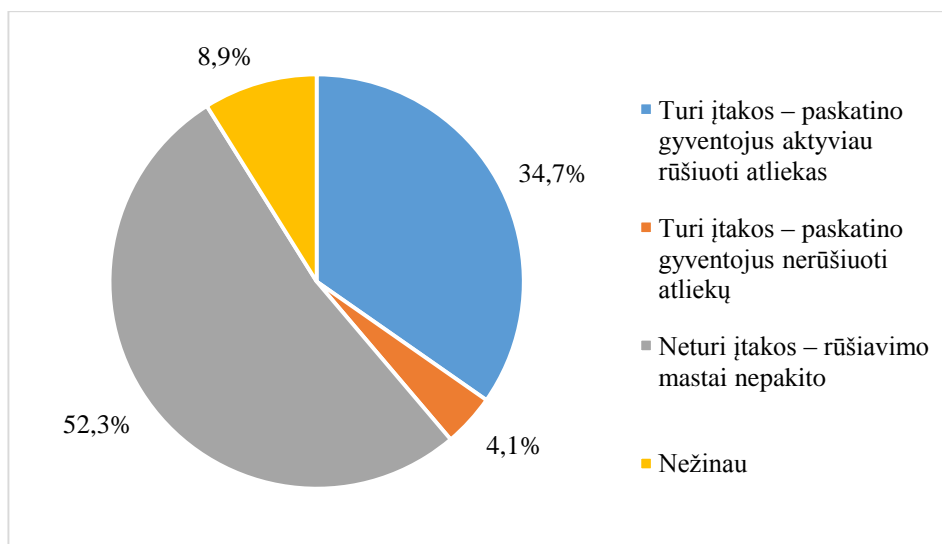
Daugiau nei pusė (52,3 proc.) tyrime dalyvavusių Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojų nurodė, jog įvesta dvinarė rinkliava neturėjo jokios įtakos atliekų rūšiavimo mastams ir nemotyvavo atliekų turėtojus aktyviau rūšiuoti. Vis dėlto, sąlyginai didelė respondentų dalis, net 34,7 proc. apklaustųjų, teigė priešingai – dvinarė rinkliava paskatino atliekų turėtojus aktyviau rūšiuoti sukaupiamas atliekas. 4,1 proc. nurodė, jog dvinarės rinkliavos įsigaliojimas savivaldybėje atliekų rūšiavimo mastą įtakojo neigiamai, t.y. itin didelė rinkliava netgi paskatino atliekų turėtojus atsisakyti rūšiavimo. 8,9 proc. respondentų nepateikė atsakymo ir pažymėjo atsakymo variantą „Nežinau“.

¹⁴⁸ „Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos 2016 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. T-609 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo“, *supra note 99*.

¹⁴⁹ „Kodėl įvesta dvinarė rinkliava?“, *supra note 136*.

Galima teigti, jog dviprasmiški dvinarės rinkliavos įvedimo vertinimai yra pakankamai pagrįsti - neretai net ir skrupulingai rūšiuojantys atliekas gyventojai privalo mokėti už visą naudojamą mišrių komunalinių atliekų konteinerio tūrį (nors pripildo tik trečdalį), kadangi mažesnio tūrio konteinerio pasirinkimo galimybės regioninis atliekų tvarkymo centras nesuteikia. Konteinerio tūris šiuo atveju pasirenkamas pagal individualios valdos gyventojų skaičių (už kuriuos skaičiuojama mokėtina vietinė rinkliava), atsižvelgiant į statistinį vienam savivaldybės gyventojui tenkantį mišrių komunalinių (likusių po rūšiavimo) atliekų kiekį, bet ne mažesnę nei 0,24 m³, kai individualios valdos gyventojų skaičius yra 3 ir daugiau gyventojų.¹⁵⁰ Šiuo atveju, trejų ar keturių asmenų šeimos, kuri aktyviai rūšiuoja atliekas, nesudaroma galimybė pasirinkti mažesnio tūrio mišrių komunalinių atliekų konteinerį ir mokėti mažesnę vietinę rinkliavą.

5 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal dvinarės rinkliavos įtaką atliekų rūšiavimui jų gyvenamojoje vietovėje



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Respondentų taip pat paprašyta įvardinti pagrindines komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos problemas Šalčininkų rajono savivaldybėje (žr. 5 pav.). Tyrime dalyvavusiems rajono gyventojams leista pasirinkti keletą atsakymo variantų, todėl bendra atsakymų pasiskirstymo procentinės išraiškos suma viršija 100 procentų ribą.

Remiantis tyrimo rezultatais, respondentai nurodo šias esmines komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos problemas – *itin didelė vietinė rinkliava* (46,1 proc.), *atliekų turėtojai nemotyvuojami rūšiuoti atliekas* (42,3 proc.), *nėra tinkamos atliekų turėtojų bei*

¹⁵⁰Gabrielė Pastaukaitė, „Aklavietė šiukšlių konteineriye“, Etaplus.lt, 2018 gegužės 18 d., <https://www.etaplus.lt/aklaviete-siuksliau-konteineriye>.

saukiamo atliekų kiekio apskaitos (33,4 proc.), ydinga dvinarės rinkliavos nustatymo tvarka (31,1 proc.), nevykdoma atliekų prevencija (26,1 proc.) bei perpildyti ir laiku neišvežami konteineriai (19,7 proc.). Kaip minėta anksčiau, vietinės rinkliavos apskaičiavimo tvarka ir kriterijai, pagal kuriuos skaičiuojama ši rinkliava, iš esmės tenkina atliekų turėtojus, tačiau dėl ydingo mokesčių administravimo ar spragų nuostatose rinkliava apskaičiuojama klaidingai (pvz., vietinė rinkliava apskaičiuojama mirusiems, nekilnojamo turto objekte negyvenantiems gyventojams¹⁵¹), atliekų turėtojams neturi galimybių rinkliavos susimąžinti, net ir rūšiuodamas (pvz., keturių asmenų šeima neturi galimybės susimąžinti mišrių komunalinių atliekų konteinerį¹⁵²). Taip pat rinkliavos apskaičiavimo ir administravimo klaidas kelia skirtinga savivaldybėse taikoma jų skaičiavimo praktika – vienoje savivaldybėse rinkliava už komunalinių atliekų tvarkymą skaičiuojama vienam gyventojui arba priklausomai nuo nekilnojamojo turto objekto ploto (kategorijos), paskirties, taip pat nuo naudojamų konteinerių dydžio, ištuštinimo dažnio ir pan. Pabrėžtina ir tai, jog apskaičiuojant vietines rinkliavas už komunalinių atliekų tvarkymą svarbios atliekų šalinimo, transportavimo ir kitų tvarkymo sąnaudų sudaromos išlaidos. Šiuo atveju, rinkliava vis tiek bus keičiama ir perskaičiuojama, kadangi šiuo metu dėl atliekų tvarkymo patiriamos išlaidos gali būti visiškai kitokios po kelerių metų.

Su teisingu rinkliavos apskaičiavimu siejama atliekų apskaita ir duomenys apie atliekų tvarkymo sąnaudas. Atliekų apskaitos ir atliekų prevencijos trūkumas šalyje akcentuotas dar 2013 m. Valstybinio audito ataskaitoje „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“ – faktiškai principas „teršėjas mokas“ negali veikti be atliekų tvarkymo sąnaudų nustatymo. Informacija apie tai, kokios yra atliekų tvarkymo sąnaudos regionuose, leistų nustatyti, kiek atliekų sutvarkymas kainuoja vienam atliekų turėtojui ir leistų kontroliuoti atliekų tvarkymo sąnaudas bei išvengti itin didelių rinkliavų ar atliekų turėtojų permokų už atliekų tvarkymą.¹⁵³ Atliekų prevencijos ir gyventojų motyvavimo rūšiuoti atliekas srityje itin svarbios įvairios švietimo ir informavimo akcijos, atsakingo vartojimo arba vartojimo mažinimo („zerowaste“ ideologijos) skatinimas¹⁵⁴ ir pan. Europoje egzistuoja atsakingo vartojimo ir vartojimo mažinimo organizacijos, kurios teikia rekomendacijas savivaldybėms dėl vartojimo optimizavimo, mažinant likutines atliekas (pvz., „ZeroWasteMasterplan“ planas savivaldybėms¹⁵⁵). Aktyvus rūšiavimas, atsakingo ar optimizuoto vartojimo skatinimas, tam tikros atliekų prevencijos ir atliekų turėtojus motyvuojančios rūšiuoti priemonės galėtų išspręsti ir perpildytų konteinerių

¹⁵¹Ališauskaitė, *supra* note 141.

¹⁵²Pastaukaitė, *supra* note 154.

¹⁵³Valstybinio audito ataskaita, *supra* note 3.

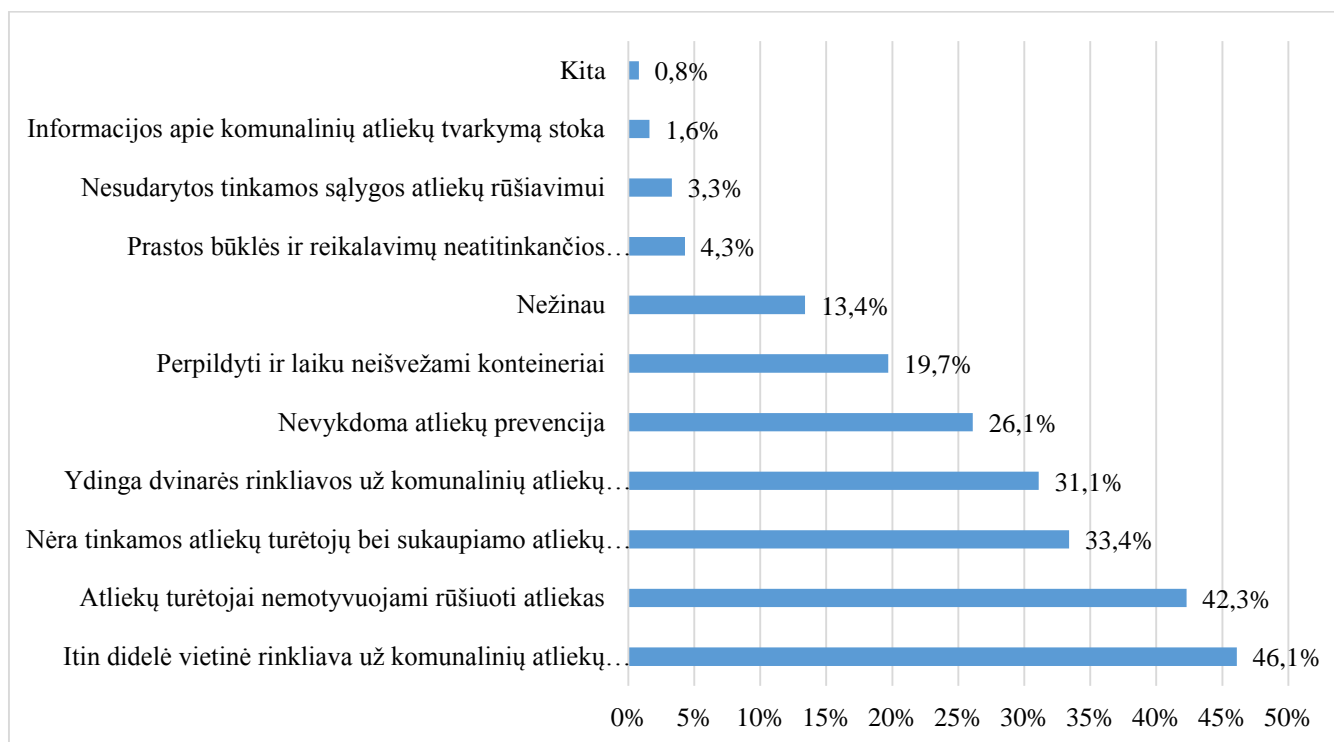
¹⁵⁴„Zero Waste planas savivaldybėms VII: Šūkių“, Žiedinė ekonomika, 2018 sausio 23 d., <http://www.circulareconomy.lt/?p=765>.

¹⁵⁵The Zero Waste Masterplan, žiūrėta 2018 birželio 15 d., <http://zerowastecities.eu/masterplan/>.

problema, kadangi tinkamai išrūšiuotos antrinės žaliavos nulemtų kur kas mažiau sukaupiamų mišrių komunalinių atliekų kieki.

Kur kas mažiau respondentų įvardino tokias problemas, kaip *netinkamos sąlygos atliekų rūšiavimui* (pvz., nėra antrinės žaliavoms skirtų konteinerių, jų per mažai arba jie yra retai ištuštinami) (3,3 proc.) ir informacijos apie komunalinių atliekų tvarkymą stoka (1,6 proc.). 0,8 proc. respondentų nurodė atsakymo variantą „Kita“, t.y. patys nurodė atsakymą jį įrašydami. Minėti trys respondentai nurodė šias komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemas - „rūšiuojamos atliekos vis tiek sumetamos į tą pačią krūvą“, „visiškai nėra kompostavimo aikštelių, daugiabučių gyventojams nesudarytos sąlygos kompostuoti žaliąsias atliekas“ ir „neturiu nuomonės“. Taigi, respondentų atsakymai byloja ir apie kitą opią komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemą – nors ir užtikrinamas pakankamas atliekų rūšiavimui skirtų konteinerių kiekis, atliekų kompostavimo aikštelių trūksta (Šalčininkų rajono savivaldybėje įrengta tik viena žaliųjų atliekų surinkimo aikštelė¹⁵⁶).

6 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal nurodytas komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos problemas



Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Galiausiai respondentų prašyta nurodyti, kokios priemonės bei veiksmai galėtų padėti išspręsti esamas komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos teises ir socialines

¹⁵⁶ „Žaliųjų atliekų surinkimo aikštelės“, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras, žiūrėta 2018 birželio 15 d., <http://www.vaatc.lt/zaliuju-atlieku-kompostavimo-aiksteles/>.

problemas? (žr. 6 lentelė). Respondentams pateiktas atviro tipo klausimas, todėl Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojų atsakymai sugrupuoti į atsakymų grupes, pateikiant atsakymų pavyzdžius. Išskirtos pastarosios atsakymų grupės:

- *Teisės aktų koregavimas, atnaujinimas ir priėmimas.* Respondentai rekomenduoja koreguoti komunalinių atliekų tvarkymo politiką savivaldybėse, t.y. įtvirtinti atliekų prevencijos, apskaitos nuostatas, užtikrinti realų vietinės rinkliavos diferencijavimą bei galimybę šeimoms rinktis norimo dydžio konteinerius, skaičiuojant rinkliavą pagal gyventojų skaičių arba pagal konteinerio tūrį;

- *Ekonominės paskatos ir lengvatos.* Ekonominis paskatinimas yra vienas iš svarbiausių atliekų turėtojų motyvatorių imtis realių veiksmų ir rūšiuoti atliekas. Šiuo atveju, respondentai rekomenduoja mažinti vietinę rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą bei neimti mokesčio už surūšiuotų atliekų išvežimą;

- *Komunalinių atliekų tvarkymo infrastruktūros plėtra.* Akivaizdu, jog Šalčininkų rajono savivaldybėje gyvenantiems atliekų turėtojams trūksta kompostavimo aikštelių, atliekų rūšiavimo arba „ekotaškų“, šiukšliadėžių įvairiose rajono vietose;

- *Atliekų turėtojų informavimas ir švietimas.* Siekiant išspręsti komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos problemas svarbus ir pačių atliekų turėtojų požiūris į atliekas – kiekvienam privalu suvokti, jog atliekų rūšiavimas ir tinkamas tvarkymas yra asmeninė kiekvieno gyventojų atsakomybė. Siekiant skatinti atitinkamą atliekų turėtojų elgseną ir mąstyseną, ugdyti pareigą rūšiuoti ir tinkamai sutvarkyti atliekas svarbu juos informuoti ir šviesti, t.y. teikti informaciją apie atliekų rūšiavimo ekonominę naudą, akcentuoti žaliųjų atliekų tvarkymo svarbą, įgyvendinti švaros akcijas, tvarkyti aplinką, skatinti atsakingą vartojimą ir pan. Šiuo atveju, respondentai rekomenduoja užtikrinti gyventojams galimybę rūšiuoti bei perdirbti ne tik stiklą, plastiką, popierių, bet ir kitas produktų pakuotes;

- *Sankcijų įvedimas ir taikymas.* Respondentų rekomenduojama griežtinti bausmes už šiukšlinimą, įtvirtinti bausmes už atliekų nerūšiavimą, taip pat aktyviau bausti ir identifikuoti pažeidėjus.

6 lentelė. Respondentų siūlomi komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemų sprendimo būdai

| Atsakymų grupė | Atsakymo pavyzdys |
|--|---|
| Teisės aktų koregavimas, atnaujinimas ir priėmimas | <p>„Turi prisidėti ne tik vartotojai, bet ir verslas. Maži pokyčiai įmanomi vykdant atitinkamą politiką savivaldybėse“</p> <p>„Iš tikrųjų diferencijuoti rinkliavos skaičiavimo metodiką, kad mokesčio lengvatos ir mažinimas būtų realus, o ne tik teisės aktuose“</p> <p>„Nustoti keitinėti su komunalinėmis atliekomis ir rinkliava susijusią tvarką“</p> <p>„Priimti teisinius sprendimus dėl atliekų apskaitos, prevencijos, skaičiuoti rinkliavą pagal gyventojų skaičių arba konteinerio tūrį“</p> <p>„Įteisinti galimybę pasirinkti mažesnę konteinerį daugiavaikėms šeimoms“</p> |

| | |
|--|---|
| Ekonominės paskatos ir lengvatos | <p>„Mažinti komunalinių atliekų tvarkymo rinkliavas“</p> <p>„Neimti mokesčio už surūšiuotų atliekų išvežimą“</p> <p>„Didinant mokesčius už komunalines atliekas tikrai nepaskatinsit žmonių rūšiuoti“</p> |
| Komunalinių atliekų tvarkymo infrastruktūros plėtra | <p>„Įrengti kompostavimo aikšteles“</p> <p>„Pastatyti daugiau šiukšliadėžių įvairiose miesto dalyse“</p> <p>„Plėsti ekotaškų tinklą“</p> <p>„Įsigyti kelias skirtingas mašinas rūšiuotoms atliekoms, nes pati ne sykį esu mačiusi kaip jau išrūšiuotas atliekas supila į tą pačią vieną mašiną“</p> |
| Atliekų turėtojų informavimas ir švietimas, atsakingo vartojimo skatinimas | <p>„Teikti daugiau informacijos apie atliekų rūšiavimo ekonominę naudą“</p> <p>„Žmonių švietimas nuo mokyklinio amžiaus“</p> <p>„Mokyklose akcentuoti žaliąsias atliekas ir atliekų tvarkymo problemą“</p> <p>„Švaros akcijos, talkos skatintų žmones ne tik atkreipti dėmesį į problemas, bet ir tvarkyti aplinką“</p> <p>„Žmonės patys turi susivokti, jog yra atsakingi už sukauptas atliekas“</p> <p>„Reikia idėjų, kaip sumažinti vartojimo/naudojimo kiekį“</p> <p>„Atsakingiau vartoti“</p> <p>„Visas pakuotes daryti perdirbamas ir už jų pridavimą sumokėti, kaip ir su plastiko, stiklo tara“</p> |
| Sankcijų įvedimas ir taikymas | <p>„Bausti tuos, kurie išmeta padangas, statybines atliekas miškuose ar kitose atokesnėse vietose“</p> <p>„Dėti baudas didesnes už šiukšlinimą ne vietoje, baudos dydis turėtų būti ne mažiau 100 eurų“</p> <p>„Bausti už šiukšlinimą administracinėmis baudomis“</p> <p>„Uždėti baudas už nerūšiavimą“</p> |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal tyrimo duomenis.

Apibendrinus galima teigti, jog ženkliai dalis Šalčininkų rajono savivaldybės gyventojų, dalyvavusių tyrime, yra susipažinę su pagrindiniais komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo dokumentais, kurie teisiškai įtvirtina nuostatas dėl komunalinių atliekų surinkimo, tvarkymo, rinkliavos apskaičiavimo tvarkos rajone. Vienos aktualiausių yra nuostatos reguliuojančios vietinės rinkliavos nustatymo ir apskaičiavimo tvarką. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybė, paslaugos kaina ir kainos bei kokybės santykis (gaunama nauda už mokamą mokestį) respondentus tenkina tik iš dalies, t.y. visiškai atliekų turėtojų lūkesčių nepateisina. Daugelis gyventojų norėtų, jog vietinė rinkliava būtų skaičiuojama pagal gyventojų skaičių nekilnojamojo turto objekte, naudojamą konteinerio tūrį ir ištuštinimo dažnį bei atiduodamų komunalinių atliekų svorį. Nors Šalčininkų rajono savivaldybėje dvinarė rinkliava skaičiuojama būtent pagal minėtus kriterijus, ji, respondentų teigimu, nepaskatino didesnių pokių atliekų rūšiavimo srityje. Galima teigti, jog ne visada atliekų rūšiavimas garantuoja sumažintą rinkliavą – itin apribotos galimybės didelėms šeimoms (3 ir daugiau asmenų) pasirinkti mažesnės talpos konteinerį, kadangi rinkliava skaičiuojama pagal gyventojų skaičių. Būtent didelė rinkliava, nepakankamas atliekų turėtojų motyvavimas rūšiuoti atliekas, nevykdoma atliekų prevencija ir klaidinga apskaita įvardijamos kaip pagrindinės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemos. Šioms problemoms spręsti respondentai rekomenduoja teisiškai sureguliuoti komunalinių atliekų prevencijos, apskaitos priemones, užtikrinti geresnį dvinarės rinkliavos diferencijavimą ir jos sąsajas su atliekų rūšiavimu (kuo daugiau atliekų išrūšiuojama, tuo mažesnė rinkliava). Taip pat respondentai siūlo plėsti komunalinių atliekų

tvarkymo infrastruktūrą Šalčininkų rajono savivaldybėje – įrengti kompostavimo aikštes, pastatyti daugiau šiukšliadėžių ir ekotaškų.

3.4. Komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų sprendimo būdai

Teismų praktikos ir Šalčininkų rajono gyventojų apklausos rezultatų apžvalga atkleidė, jog komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo spragos formuoja ne tik teisines ir socialines problemas atliekų turėtojams, bet ir neužtikrina tinkamo valstybės atliekų tvarkymo strategijos įgyvendinimo. Daugeliu atveju, esmines socialines problemas sukelia ydinga dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą apskaičiavimo bei administravimo praktika. Nustatyta, jog vietinės (dvinarės) rinkliavos įsigaliojimo laikotarpiu kai kurios savivaldybės nesugebėjo tinkamai apskaičiuoti šio mokesčio kintamosios ir pastoviosios dalių, nustatyti tam tikrus duomenis (vidutinė atliekų susikaupimo norma, atliekų turėtojų skaičius), reikalingus tiksliam rinkliavos apskaičiavimui. Kai kuriose savivaldybėse griežtai nesivadovaujama Vyriausybės numatyta vietinės rinkliavos apskaičiavimo metodika, todėl savivaldybių nutarimų spragos „koreguojamos“ teismo procesų metu, t.y. Vyriausybės atstovams reikalaujant patikslinti savivaldybių numatytas rinkliavos apskaičiavimo taisykles. Iš esmės, skirtinguose regionuose taikoma skirtinga rinkliavos apskaičiavimo sistema, t.y. rinkliavos skaičiuojamos priklausomai nuo nekilnojamojo turto objekto kategorijos, paskirties, naudojamų konteinerių dydžio, ištuštinimo dažnio ir pan. Akivaizdu, jog dvinarės rinkliavos įvedimas turėjo suvienodinti mokesčio už komunalinių atliekų tvarkymą taikymo ir apskaičiavimo sistemas visose šalies savivaldybėse.

Taip pat teismo praktikos analizė paryškino kitą, itin svarbią komunalinių atliekų tvarkymo sistemos problemą – konkurencijos ir privačiojo sektoriaus įsitraukimo stoką. Neretai komunalinių atliekų tvarkymas regionuose yra pavedamas savivaldybių proteguojamoms ar jų valdomoms įmonėms, neužtikrinant konkurencingos viešųjų paslaugų teikėjo pasirinkimo procedūros. Tai taip pat įtakoja vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą dydį – pasirenkamas ne mažiausią paslaugų kainą siūlantis, o savivaldybei palankesnis paslaugų teikėjas.

Galima teigti, jog teismų praktikos analizės metu nustatytos komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemos atsispindi gyventojų apklausos rezultatuose. Daugeliu atveju, apklausos dalyviai yra labiausiai susirūpinę komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų kainomis, t.y. ekonominiu poveikiu atliekų turėtojams. Nors apklausos dalyviai nurodė esantys iš dalies patenkinti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų kokybe, rinkliavos apskaičiavimui

pasirinktais kriterijais (jų savivaldybėje) bei paslaugų kokybės ir kainos santykiu, daugelis respondentų pripažįsta, jog dvinarė rinkliava neįgyvendina mokesčiui numatyto tikslo – rinkliava neįtakoja aktyvesnio atliekų rūšiavimo. Nustatyta, jog rūšiuojantys atliekas gyventojai turi itin mažai galimybių pasirinkti mažesnę mišraus komunalinių atliekų konteinerio dydį, jei rinkliavos dalis yra skaičiuojama pagal nekilnojamojo turto objekte gyvenančių asmenų skaičių (jei gyventojų skaičius yra 3 ir daugiau gyventojų, konteinerio tūris nustatomas pagal statistinį vienam savivaldybės gyventojui tenkanti mišrių komunalinių atliekų kiekį). Taigi, atliekų turėtojais nėra pakankamai motyvuojami rūšiuoti atliekas.

Taigi, neproporcingai apskaičiuota ir kai kuriuose regionuose itin didelė rinkliava, nepakankamas atliekų turėtojų motyvavimas rūšiuoti atliekas, nevykdoma atliekų prevencija ir klaidinga apskaita įvardijamos kaip pagrindinės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos (teisinio reguliavimo) problemos. Minėtų problemų sprendimą aktualizavo įgyvendintos apklausos dalyviai siūlydami pirmiausiai sureguliuoti ar įtvirtinti nuostatas susijusias su *atliekų apskaitos ir prevencijos* teisiniu reguliavimu. Taip pat būtina geresnė dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą *diferencijavimo sistema*, t.y. užtikrinti, jog iš tiesų skrupulingai rūšiuojantys gyventojai galėtų mokėti mokesť už mažesnę mišrių komunalinių atliekų (liekančių po rūšiavimo ir kompostavimo) kiekį, nepaisant gyventojų skaičiaus nekilnojamojo turto objekte ar statistinių rodiklių, kurie nusako vienam gyventojui tenkanti šių atliekų kiekį. Visi minėti pasiūlymai suponuoja dvinarės rinkliavos metodikos bei nuostatų kai kuriose šalies savivaldybėse koregavimą.

Vis dėlto, tam tikros korekcijos teisinio reguliavimo dokumentuose neužtikrins visiško komunalinių atliekų tvarkymo sistemos socialinių problemų sprendimo. Šiuo atveju, būtina įdiegti veiksmingą savivaldybių atskaitomybės (atsiskaitymo) už įgyvendintus sprendimus mechanizmą, t.y. numatyti teises priemones, kurios užtikrintų, kad savivaldybių įgyvendinti užduotys ir tikslai, susiję su komunalinių atliekų tvarkymo sistema, būtų įvertinti. Taipogi numatyti sankcijų ar kitų veiksmų taikymą, įvertinus, jog konkretūs komunalinių atliekų tvarkymo sistemos uždaviniai nebuvo įgyvendinti, ar įgyvendinti neefektyviai. Šiuo atveju, atskaitomybės mechanizmas užtikrintų didesnę skaidrumą ir aiškumą savivaldybėse, paskatintų savivaldybes priimti teisėtus sprendimus, taikyti konkurencingas procedūras renkant komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų teikėjus. Paminėtina, jog tokia savivaldybių atsiskaitymo „forma“ galėtų būti įgyvendinta per inicijuojamus nepriklausomus auditus, Vyriausybės ar Aplinkos ministerijos atstovus savivaldybėse, kitas strateginių užduočių įvertinimo priemones.

Apibendrinus, komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teisinės ir socialinės problemos neabejotinai susijusios ne tik su teisės aktuose išdėstytomis nuostatomis, bet ir su

savivaldybių veikla, kuria įgyvendinamas šis teisinis reguliavimas. Nepaisant dvinarės rinkliavos įvedimo, pateiktos Vyriausybės metodikos, savivaldybėse vis dar susiduriama su vietinės rinkliavos apskaičiavimo ir administravimo praktika, kuri kelia įvairias problemas atliekų turėtojams - sąlygoja neproporcingai didelius mokesčius už komunalinių atliekų tvarkymą net ir skrupulingai rūšiuojantiems, neužtikrina pakankamo mokesčių diferencijavimo, skaidrios, aiškios ir vieningos šių mokesčių apskaičiavimo bei administravimo sistemos šalyje. Daugeliu atveju, teisinio reguliavimo problemos susijusios su dvinare rinkliava egzistuoja atliekų turėtojų sąskaita, t.y. garantuoja mokesčių permokas ir pilną komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikėjams. Skaidrumo, aiškumo didinimui bei teisėtų sprendimų savivaldybėse skatinimui būtinas savivaldybių atskaitomybės ir sprendimų vertinimo (auditavimo) komunalinių atliekų tvarkymo srityje mechanizmas, teisinis atliekų apskaitos ir prevencijos priemonių suregulavimas, didesnis Vyriausybės ar Aplinkos ministerijos bei kitų nepriklausomų atstovų įsitraukimas į savivaldybės sprendimų vertinimą.

IŠVADOS

1. Komunalinių atliekų tvarkymas yra procesas apimantis keletą veiklos etapų – atliekų surinkimą, vežimą, naudojimą ir šalinimą, minėtų veiklų organizavimą ir stebėseną bei šalinimo vietų vėlesnę priežiūrą. Komunalinių atliekų tvarkymo sistema įgyvendinama ir reguliuojama centriniam, regiono bei savivaldos lygmenyse, dalyvaujant atliekų turėtojams (gyventojai, juridiniai asmenys), atliekų tvarkytojams (regioniniai atliekų tvarkymo centrai), valdymo institucijoms (LR Aplinkos ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Ūkio ministerija ir kt.) bei interesų grupėms (NVO, mokslo, aplinkosaugos įstaigos). Komunalinių atliekų teisinis reguliavimas apima minėtų veiklų ir sistemos subjektų veiklos teisinį reguliavimą, komunalinių atliekų surinkimo, vežimo, šalinimo, sistemos organizavimo ir apskaitos reikalavimus, įtvirtintus tiek Lietuvos, tiek ES teisės aktuose ir įstatymuose.
2. Formuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemos teisinius pagrindus Lietuvoje priimtas *LR Atliekų tvarkymo įstatymas* ir *Atliekų tvarkymo taisyklės*, *Valstybinis atliekų tvarkymo 2014-2020 metų planas* – tai pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys komunalinių atliekų tvarkymą bei perkeltantys ES direktyvų (pvz., Direktyvos 2008/98/EB, Reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 ir kt.) reikalavimus į nacionalinę teisę. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų organizavimo ir valdymo funkcijas įgyvendina savivaldybės, vadovaudamosi LR Vyriausybės ar Aplinkos ministro įsakymais, LR Vietos savivaldos, LR Viešojo administravimo, LR Regioninės plėtros ir kitais įstatymais. Taip pat šalies savivaldybės tvirtina komunalinių atliekų tvarkymo planus, taisykles, sprendimus dėl vietinės rinkliavos apskaičiavimo ir surinkimo tvarkos bei kitų veiklų, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymo sistema.
3. Remiantis atlikto tyrimo rezultatais, pagrindinės komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teisinės ir socialinės problemos būtų tokios, kaip:
 - *ydinga vietinės dvinarės rinkliavos apskaičiavimo ir administravimo praktika* – klaidingai apskaičiuojami (kintamosios ar pastovios) rinkliavos dalių dydžiai, atsisakoma apskaičiuoti vidutinę atliekų susikaupimo normą dėl nevykdomos atliekų apskaitos, didelių ekonominių sąnaudų. Dėl šios priežasties daugelyje savivaldybių vietinė rinkliava nėra siejama su faktiniu atliekų kiekiu ir atliekų tvarkymo sąnaudomis.

- *rinkliava nėra pakankamai diferencijuojama* – net ir aktyviai atliekas rūšiuojantys gyventojai negali tikėtis rinkliavos mažėjimo dėl ydingos rinkliavos skaičiavimo tvarkos (pvz., 3 ir daugiau asmenų šeimos negali pasirinkti mažesnio mišrių komunalinių atliekų konteinerio, kuris nustatomas pagal gyventojų skaičių nekilnojamojo turto objekte).
 - *neskaidrus ir neaiškus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas vykdančių bendrovių pasirinkimas* – nepakankamai taikoma konkurencinga paslaugų tiekėjų atrankos procedūra.
 - *nėra tikslios, teisiškai sureguliuotos komunalinių atliekų apskaitos sistemos.*
 - *komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo dokumentuose nenumatomos atliekų prevencijos priemonės, arba jos pateikiamos deklaratyviai (pvz., išimtinai tik per atliekų turėtojų informavimą, talkų ir akcijų organizavimą).*
 - *nėra tinkamos savivaldybių atsiskaitymo už įgyvendintus tikslus ir užduotis komunalinių atliekų tvarkymo srityje sistemos – savivaldybių sprendimai nėra pakankamai vertinami, sudarant sąlygas atliekų turėtojų nepasitenkinimui komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybe, atliekų turėtojų permokoms už šią paslaugą.*
4. ***Abu ginamieji teiginiai pasitvirtino***, kadangi buvo identifikuotos esminės komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teisinės ir socialinės problemos. Taip pat, siekiant optimizuoti esamą sistemą, būtini teisinio reguliavimo pokyčiai, atsižvelgiant į esamą problematiką bei išskirtus pasiūlymus dėl jų sprendimo.

PASIŪLYMAI

Atsižvelgiant į identifikuotas komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas, teikiami šie *pasiūlymai* situacijai optimizuoti:

Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijai:

- užtikrinti tikslią ir skaidrią atliekų turėtojų ir atliekų apskaitą, siekiant tiksliai nustatyti savivaldybėse, regionuose faktiškai sukaupiamų atliekų kiekius, atliekų tvarkymo sąnaudas ir atliekų turėtojų skaičių.
- teisiškai įtvirtinti atliekų ir atliekų turėtojų apskaitos nuostatas.
- numatyti nepriklausomą auditą šalies savivaldybėse dėl jose numatytų komunalinių atliekų tvarkymo rinkliavų teisėtumo ir tikslumo, jų atitikimo faktiškai sukaupiamų atliekų kiekiui ir atliekų tvarkymo sąnaudoms regione.

Lietuvos Respublikos Seimui:

- teisiškai įtvirtinti savivaldybių atsakomybės mechanizmą – numatyti savivaldybių atsiskaitymo „formą“, pagal kurią būtų galima numatyti paskatinimo ir nuobaudų sistemą už įgyvendintus ir neįgyvendintus komunalinių atliekų tvarkymo sistemos uždavinius.
- nustatyti savivaldybėms finansines sankcijas už komunalinių atliekų tvarkymo plane nustatytų užduočių ar nustatytų reikalavimų neįvykdymą.
- nustatyti teisinį reguliavimą, kuris leistų LR Aplinkos ministerijai ar Vyriausybei deleguoti savo atstovus į regioninių atliekų tvarkymo centrų valdymo organus, siekiant didesnės savivaldybėse vykdomų komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kontrolės, skaidrumo ir sprendimų įvertinimo.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teismų praktika:

1. „Biržų rajono apylinkės teismo 2016 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinių teisės pažeidimų byloje Nr. II-24-857/2016 *Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Panevėžio regiono aplinkos apsaugos departamentas v. N. S. ir Z. K.*“.
2. „Kauno apygardos administracinio teismo 2017 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-463-554/2017 *Kauno regiono atliekų tvarkymo centras v. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Kauno regioninis aplinkos apsaugos departamentas*“.
3. „Lietuvos apeliacinio teismo 2017 m. vasario 1 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-371-236/2017 *UAB „Specializuotas transportas“ v. Šiaulių regiono savivaldybės taryba, VĮ „Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras“, UAB „Kuršėnų komunalinis ūkis“, Šiaulių r. savivaldybės administracija, „Švarinta“*“.
4. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. gruodžio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-675-219/2015 *Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas v. E. B.*“.
5. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015 Dėl Lietuvos Respublikos Atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, žiūrėta 2018 birželio 15 d., <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta917/content>.
6. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. kovo 13 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. AS-146-198-09 *Klaipėdos miesto savivaldybė v. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnyba*“.
7. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m, gegužės 30 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. A858-1484/2012 *Trakų rajono savivaldybės administracija, UAB „Trakų rajono komunalinių įmonių kombinatas“ v. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnyba*“.
8. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2235-12 *I. J. ir A. J. v. Telšių rajono savivaldybės administracija*“.
9. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 11 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. EAS-1167-624/2015 *Panevėžio miesto savivaldybė v. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnyba*“.
10. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-15-602/2017 *Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje v. Prienų rajono savivaldybės administracija, Prienų rajono savivaldybės taryba*“.

11. „Šiaulių apygardos administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-1749-394/2014 *P. Š. v. Joniškio rajono savivaldybės administracija*“.
12. „Vilniaus apygardos administracinio teismo 2015 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EI-6166-484/2015 *Šalčininkų rajono savivaldybė v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*“.
13. „Vilniaus apygardos administracinio teismo 2015 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EI-9695-331/2015 *UAB „S.“ v. Vilniaus rajono savivaldybės taryba*“.
14. „Vilniaus apygardos administracinio teismo 2016 m. sausio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. EI-2786-437/2016 *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Švenčionių rajono savivaldybės taryba*“.

Europos Sąjungos teisės aktai:

15. „1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų“. OL L 365, 1994.
16. „1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų“. OL L 182, 1999.
17. „2000 m gegužės 3 d. Europos Komisijos sprendimas 2000/532/EC keičiantis Sprendimą 94/3/EB, nustatantį atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 1 straipsnio a dalį, ir Tarybos sprendimą 94/904/EB, nustatantį pavojingų atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 91/689/EEB dėl pavojingų medžiagų 1 straipsnio 4 dalį“. OL L 226, 2000.
18. „2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių“. OL L 269, 2000.
19. „2005 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Nr. 2005/20/EB iš dalies keičianti Direktyvą 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (OL L 70, 2005, p. 17-18).
20. „2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo“. OL L 266, 2006.
21. „2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas“. OL L 312, 2008.
22. „2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės)“. OJ L 334, 2010.

23. „2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų“. OL L 197, 2012.
24. „2014 m. gruodžio 18 d. Europos Komisijos Reglamentas (ES) Nr. 1357/2014, kuriuo pakeičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurios direktyvas III priedas“. OL L 365, 2014.
25. „2014 m. gruodžio 18 d. Europos Komisijos sprendimas 2014/955/ES, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimo 2000/53/EB nuostatos dėl atliekų sąrašo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB“. OL L 370, 2014.
26. „birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo“. OL L 190, 2006.
27. „Europos Komisijos direktyva (ES) Nr. 2015/1127, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas II priedas“. OL L 184, 2015.

Lietuvos Respublikos įstatymai ir teisės aktai:

28. „Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2009 m. birželio 17 d. sprendimas Nr. T-152 Dėl Akmenės rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. TAR.<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/13b633427c0411e6a0f68fd135e6f40c>.
29. „Birštono savivaldybės tarybos 2008 m. kovo 3 d. sprendimas Nr. TS-27 Dėl Birštono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“. TAR. 2008, Nr. 00185.
30. „Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. T2-370 Dėl Klaipėdos miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. TAR. <http://www.infolex.lt/klaipeda2/Default.aspx?Id=3&DocId=154488>.
31. „Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2009 m. birželio 30 d. sprendimas Nr. T2-194 Dėl Kretingos rajono atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“. TAR. 2009, Nr. 00827.
32. „Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas“. Lietuvos aidas. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.2493/rzkDGidlti>.
33. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.84302>
34. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. D1-950 Dėl komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.437878>.

35. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymas Nr. D1-857 Dėl minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.435756>.
36. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. balandžio 12 d. įsakymas Nr. D1-254 Dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutarties standartinių sąlygų patvirtinimo“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.446594>.
37. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. spalio 22 d. įsakymas Nr. D1-782 Dėl Valstybinės atliekų prevencijos programos patvirtinimo“. TAR. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1b99e2727f9311e89188e16a6495e98c>.
38. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. vasario 20 d. įsakymas Nr. D1-150 Dėl nekilnojamojo turto objektų, kurių savininkas arba įgalioti asmenys privalo mokėti nustatytą rinkliavą arba sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartį, rūšių sąrašo patvirtinimo“. Valstybės žinios. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.72CE69597CE8>.
39. „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59267?jfwid=-7x1be3vif>.
40. „Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2014 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 2S-15/2014 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos sprendimo, pavedant UAB „Tvarkyba“ ir UAB „Eišiškių komunalinis ūkis“ eksploatuoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“. Lietuvos Respublikos Konkurencijos Taryba. 2014 gruodžio 18 d., <http://kt.gov.lt/lt/dokumentai/del-salcininku-rajono-savivaldybes-tarybos-sprendimo-pavedant-uab-tvarkyba-ir-uab-eisiskiu-komunalinis-ukis-eksploatuoti-komunaliniu-atlieku-tvarkymo-sistema-atitikties-lietuvos-respublikos-konkurencijos-istatymo-4-straipsnio-reikalavimams>.
41. „Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr. 2S-16 Dėl ūkio subjektų veiksmų dalyvaujant viešuosiuose pirkimuose komunalinių atliekų surinkimo ir transportavimo paslaugos pirkti atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 5 straipsnio reikalavimams“. Žiūrėta 2018 birželio 15 d. http://kt.gov.lt/uploads/docs/docs/2784_05717b64751ecf6e6b64e99dcb29128d.pdf.
42. „Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=-1c4zlrz2o&actualEditionId=CmMJpAEJFo&documentId=TAIS.106367&category=TAD>.

43. „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5911?jfwid=rivwzvpgv>.
44. „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“. Valstybės žinios. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>.
45. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“. Valstybės žinios. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/KOvWuQDrjs>.
46. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 711 Dėl vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.454394>.
47. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo projekto teikimo“. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/b026d560fd5511e4a0edd66091ee4d78?jfwid=-33jzaelcn>.
48. „Marijampolės savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 19 d. sprendimas Nr. 1-306 Dėl Marijampolės savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. TAR. 2016, Nr. 29215.
49. „Mažeikių rajono savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 28 d. sprendimas Nr. T1-391 Dėl Mažeikių rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. TAR. 2007, Nr. 00974.
50. „Neringos savivaldybės tarybos 2014 m. vasario 20 d. sprendimas Nr. T1-31 Dėl Neringos savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. TAR. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=18117li8np&documentId=1c2df1509ee111e383c0832a9f635113&category=TAD>.
51. „Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos 2015 m. gruodžio 29 d. sprendimas Nr. T-287 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo 2014-2020 m. plano patvirtinimo“. TAR. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/33758b40b00311e59010bea026bdb259?jfwid=q8i88lo08>
52. „Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos 2016 m. birželio 28 d. sprendimas Nr. T-495 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. TAR. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b7e8bd9042eb11e68f45bcf65e0a17ee?jfwid=q8i88lo08>.

53. „Šalčininkų rajono savivaldybės tarybos 2016 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. T-609 Dėl Šalčininkų rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo“. TAR. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/0452b2700e3a11e78dacb175b73de379>.
54. „Telšių rajono savivaldybės tarybos 2007 m. rugsėjo 20 d. sprendimas Nr. T1-283 Dėl Telšių rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių ir Telšių rajono 2006-2015 metų atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“. TAR. 2007, Nr. 00603.
55. „Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. 1-445 Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“. TAR. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a0f55990212111e6acbed8d454428fb7?jfwid=qjs00j0q1>.

Knygos, moksliniai straipsniai:

56. Bereikienė, Daiva, ir Štareikė, Eglė. „Atliekų rūšiavimo teisinio reguliavimo aspektai“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 9 (2009): 45-60.
57. Bivainis, Juozas, ir Podgaiskytė, Viktorija. „Komunalinių atliekų tvarkymo struktūrinė analizė“. *Verslas: teorija ir praktika* 11, 4 (2010): 323-334.
58. Costa, Ines, Massard, Guillaume, and Agarwal, Abhishek. „Waste management policies for industrial symbiosis development: case studies in European countries“. *Journal of Clear Production* 18, 8 (2009): 815-822.
59. Davidavičienė, Vida, Janeliūnienė, Rasma, ir Liberytė, Ginta. „Atliekų kiekio prognozavimo sistema – rodiklius veikiančių veiksnių Lietuvoje tyrimas“. *Verslas: teorija ir praktika* 13, 2 (2012): 132-140.
60. Gentil, Emmanuel, Clavreul, Julie, and Christensen, Thomas, H. „Global warming factor of municipal solid waste management in Europe“. *Waste Management Research: the Journal of the International Solid Wastes and Public Cleansing Association* 27, 9 (2009): 857.
61. Hoornweg, Daniel, and Bhada-Tata, Perinaz. „What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management“. *Urban Development Series Knowledge Papers* 15 (2012): 5-116.
62. Jones, Nikoleta, et. al. „Social factors influencing perceptions and willingness to pay for a market-based policy aiming on solid waste management“. *Resources, Conservation and Recycling* 54, 9 (2010) 533-540.
63. Kardelis, Kęstutis. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Liucijus, 2007.
64. Mioldažys, Ramūnas, Paulauskas, Valdas, ir Vilkevičius, Gediminas. *Neorganinių atliekų tvarkymas*. Kaunas: Aleksandro Stulginskio universitetas, 2012.
65. Minalga Rimgaudas. *Atliekų šalinimo logistika*. Vilnius: Justitia, 2010.

66. Monkevičius, Eduardas. „Žmogaus teisių į saugią aplinką užtikrinimas globalizacijos sąlygomis“. *SocialInnovationsfor Global Growth* 1, 1 (2012): 200-220.
67. Pasvenskienė, Aušrinė, ir Pranevičienė, Birutė. „Atliekų prevencijos teisinis reglamentavimas“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 8 (2012): 156-157.
68. Podgaiskytė, Viktorija. *Visuomenės požiūrio į atliekų tvarkymą transformacijos*. Konferencijos „Socialinių transformacijų raiška“ pranešimų santraukų knyga, 2012.
69. Pundinaitė-Barsteigienė, Milda, ir kt. „Šlakų, susidarantių deginant komunalines atliekas, naudojimas betono mišiniuose“. *Mokslas – Lietuvos ateitis* 9, 5 (2017): 524-530.
70. Skorupskaitė, Karolina, ir Junevičius, Algis. „Atliekų tvarkymo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį“. *Viešoji politika ir administravimas* 1, 16 (2017): 91-107.
71. Skorupskaitė, Karolina, ir Junevičius, Algis. „Komunalinių biologiškai skaidžių atliekų tvarkymo sistemos efektyvumo vertinimas Kauno miesto savivaldybėje“. *Viešoji politika ir administravimas* 15, 1 (2016): 56.
72. Stanaitis, Algirdas, ir Titova, Olga. „Jaunimo požiūris į buitinių atliekų surinkimą ir rūšiavimą“. *Geografija* 48, 1 (2012): 72.
73. Valavičienė, Ingrida. „Komunalinių atliekų susidarymo sezoninio kitimo įtaka atliekų tvarkymo sistemos rodikliams“. Daktaro disertacija, Kauno technologijos universitetas, 2012. <https://core.ac.uk/download/pdf/51719910.pdf>.
74. Vasiliauskas, Martynas. „Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas?“. *Teisė* 74 (2010): 118.
75. Vasiliauskas, Martynas. „Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011. <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.
76. Zhang, Dong Qing, Tan, Soon Keat, and Gersberg, Richard M., „Municipal solid waste management in China: status, problems and challenges“. *Journal of Environmental Management* 91, 8 (2010): 1623-1633.
77. Žilinskienė, Leda. „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“. *Jurisprudencija* 24, 2 (2017): 387-408.

Kiti šaltiniai:

78. „„VSA Vilnius“ pradės parengiamuosius atliekų tvarkymo darbus Šalčininkų rajone“. Šalčininkų rajono savivaldybė. 2017 rugsėjo 4 d. <http://www.salcininkai.lt/lit/Vsa-vilnius-prades-parengiamuosius-atlieku-tvarkymo-darbus-alcininku-rajone/74540>.

79. „Bendroji informacija apie pakuočių atliekas“. Pakuočių tvarkymo organizacija. Žiūrėta 2018 sausio 10 d. <http://chamber.lt/LT/content/download/26832/826803/file/PAKUOTE-NAUDINGA%20ZINOTI.pdf>.
80. „Išvada dėl korupcijos rizikos analizės Šalčininkų rajono savivaldybės veiklos srityse“. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. Žiūrėta 2018 birželio 15 d. https://www.stt.lt/documents/kra_2017/KRA_Salcininkai.docx.
81. „Kodėl įvesta dvinarė rinkliava?“. Telšių regiono atliekų tvarkymo centras. 2017 birželio 8 d. <http://www.tratc.lt/kodel-ivesta-dvinare-rinkliava>.
82. „Komunalinių atliekų rinkoje trūksta konkurencijos, ir skaidrios kainodaros“. Lietuvos Respublikos Konkurencijos Taryba. 2015 gegužės 6 d. <https://kt.gov.lt/lt/naujienos/komunaliniu-atlieku-rinkoje-truksta-ir-konkurencijos-ir-skaidrios-kainodaros>.
83. „Komunalinių atliekų tvarkymas“, Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija. Žiūrėta 2018 vasario 10 d. <http://www.am.lt/VI/index.php#r/1115>.
84. „Komunalinių atliekų tvarkytojams – apie rūšiuojamojo surinkimo infrastruktūros plėtrą“. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija. Žiūrėta 2018 vasario 10 d. http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=17278.
85. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos regionų aplinkos departamentų aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės 2015 m. prioritetinių priemonių planas“. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija. Žiūrėta 2018 vasario 10 d. http://klrd.am.lt/VI/article.php3?article_id=1836.
86. „Municipal waste management across European countries“. European Environment Agency. 2016 lapkričio 14 d. <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/municipal-waste/municipal-waste-management-across-european-countries#tab-related-interactive-charts>.
87. „Nuolatinių gyventojų skaičius metų pradžioje“. Lietuvos statistikos departamentas. Žiūrėta 2018 birželio 5 d. <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all#/>.
88. „Profsąjungai pristatytos aplinkos apsaugos sistemos reformos“. Lietuvos aplinkos apsaugos sistemos darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2018 vasario 10 d. <http://www.aplinkos-profsajunga.lt/profsajungai-pristatytos-aplinkos-apsaugos-sistemos-reformos>.
89. „Šalčininkų rajono šiukšles išveš „VSA Vilnius““. Verslo žinios. 2018 rugpjūčio 2 d. <https://www.vz.lt/paslaugos/2017/08/02/salcininku-rajono-siuksles-isves-vsa-vilnius>.

90. „Valstybinio atliekų tvarkymo plano 2015 metų įgyvendinimo rezultatų apibendrinimas“. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija. Žiūrėta 2018 vasario 1 d. http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=17392.
91. „Valstybinio atliekų tvarkymo plano 2016 metų įgyvendinimo rodikliai“. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija. Žiūrėta 2018 vasario 1 d. http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=18484.
92. „Valstybinių aplinkos apsaugos kontrolę vykdančių institucijų pertvarkos naudą pajus visi“. Lietuvos valstiečių ir žaliųjų sąjunga. 2017 lapkričio 21 d. http://www.lvzs.lt/lt/index.php?option=com_content&view=article&id=2064:valstybini-aplinkos-apsaugos-kontrol-vykdani-institucij-pertvarkos-naud-pajus-visi&catid=2:pagrindinis&Itemid=1.L
93. „Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamento veiklos sritys“. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija. Žiūrėta 2018 vasario 10 d. <http://vrd.am.lt/VI/index.php#a/6887>.
94. „Zero Waste planas savivaldybėms VII: Šūkiai“. Žiedinė ekonomika. 2018 sausio 23 d. <http://www.circulareconomy.lt/?p=765>.
95. „Žaliųjų atliekų surinkimo aikštelės“. Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras. Žiūrėta 2018 birželio 15 d. <http://www.vaatc.lt/zaliuju-atlieku-kompostavimo-aiksteles/>.
96. Ališauskaitė, Greta. „Artimieji šoke: sąskaitą už šiukšlių išvežimą gavo 11 metų mirusi moteris“. TV3.lt, 2018 balandžio 7 d. <https://www.tv3.lt/naujiena/953546/artimieji-soke-saskaita-uz-siuksliau-isvezima-gavo-11-metu-mirusi-moteris>.
97. Bartusevičius, Antanas. „Kodėl klesti šiukšlynų valdovai?“. Slaptai.lt. 2017 birželio 18 d. <https://slaptai.lt/advokatas-dr-antanas-bartusevicius-kodel-klesti-siukslynu-valdovai/>.
98. Kuliešytė, Goda, ir Navickas, Kęstutis. *Atliekų vengimo gairės. Atlieku vengimas ir rūšiavimas įstaigoje. Europos namai, 2007.* http://www.bef.lt/fileadmin/Publications/Atlieku_vengimo_gaires_2007.pdf.
99. Lukoševičienė, Neringa. „Konkurencijos bylos: didžiausi iššūkiai kelias į elektroninę erdvę“. Delfi.lt. 2017 rugsėjo 9 d. <https://www.delfi.lt/news/daily/law/konkurencijos-bylos-didziausi-issukiai-keliasi-i-elektronine-erdve.d?id=75694331>.
100. Pastaukaitė, Gabrielė. „Aklavietė šiukšlių konteineryje“. Etaplus.lt. 2018 gegužės 18 d. <https://www.etaplus.lt/aklaviete-siuksliau-konteineryje>.
101. Petrauskaitė, Modesta. „Nauji atliekų tvarkymo mokesčiai – kodėl gyventojams jie didėja?“. Delfi.lt. 2017 lapkričio 12 d. <https://www.delfi.lt/news/ringas/politics/m-petrauskaite-nauji-atlieku-tvarkymo-mokesciai-kodel-gyventojams-jie-dideja.d?id=76220621>.

102. Srėbaliėnė, Audrė. „Ugnis be dūmų – esati degina importuotas atliekas, lietuviai jų dar apsemti“. Lrytas.lt, 2017 gegužės 4 d. <https://gamta.lrytas.lt/eko/2017/05/03/news/ugnis-be-dumu-estai-degina-importuotas-atliekas-lietuviai-ju-dar-apsemti-1023096/>.
103. The Zero Waste Masterplan. Žiūrėta 2018 birželio 15 d. <http://zerowastecities.eu/masterplan/>.
104. Valstybinio audito ataskaita „Regioninių atliekų tvarkymo sistema“. Valstybės kontrolė. 2013 rugpjūčio 2d. <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3045>.

ANOTACIJA

Lietuvoje komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo doktrina išlieka stagnacijoje – teisiškai neregamentuota atliekų apskaita, prognozė ir prevencija, nustatyta įmokų už komunalinių atliekų tvarkymą metodika neužtikrina vienodo ir vieningo įmokų apskaičiavimo šalies atliekų turėtojams, atliekų tvarkymo politika neskatina rūšiavimo. Šie probleminiai aspektai suponuoja būtinybę išanalizuoti esamą komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą.

Baigiamojo darbo tikslas - atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas bei jų sprendimo būdus.

Nustatyta, jog esamas komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas neužtikrina tinkamo vietinių rinkliavų apskaičiavimo ir diferencijavimo, skaidrios ir teisėtos paslaugų teikėjų atrankos, atliekų rūšiavimo, visiškai nereguliuoja atliekų apskaitos, prevencijos, nustatytų įmokų atitikties faktiškai sukaupiamų atliekų kiekiui ar atliekų tvarkymo sąnaudoms. Siekiant išspręsti identifikuotas problemas siūloma koreguoti esamą komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą – teisiškai sureguliuoti atliekų apskaitos ir prevencijos sistemas, audituoti ir įvertinti vietinės rinkliavos nustatymo tvarką, numatyti atsakomybę savivaldybėms už neįgyvendintus ar netinkamai įgyvendintus sprendimus.

Raktiniai žodžiai: komunalinės atliekos, komunalinių atliekų tvarkymas, teisinio reguliavimo problemos.

ANOTATION

In Lithuania, the doctrine of municipal waste management remains stagnant – waste accounting, forecasting and prevention are not legally regulated, and the payment methodology for municipal waste management services does not ensure homogenous calculation principles for all waste holders, as well does not encourage recycling. These problems imply the need to analyze the current legal regulation of municipal waste management.

The aim of the final thesis is to reveal the legal and social problems of the legal regulation on municipal waste management and identify ways of their solution.

It has been established that current legal regulation of municipal waste management does not ensure proper calculation and differentiation of municipal waste management taxes, transparent and legitimate selection of service providers, as well as complete ignorance towards regulating waste accounting and prevention, compliance of fixed taxes with actual accumulated waste and waste management costs in certain regions. In order to solve these problems, the

current system is in need of adjustments – regulation of waste accounting and prevention, audit and evaluation of the procedure for the determination of the local fee for municipal waste management, certain provisions for municipalities who make unfulfilled or inadequately implemented solutions in the system of municipal waste management.

Keywords: municipal waste, municipal waste management, legal regulation problems.

SANTRAUKA

Komunalinių atliekų kiekio augimo, efektyvaus tvarkymo ir jų neigiamo poveikio mažinimo problema, jau senai peržengusi valstybių ribas, tampa ne tik nacionalinio, bet ir globalaus teisinio reguliavimo objektu. Lietuvoje komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo doktrina išlieka stagnacijoje – teisiškai neregamentuota atliekų apskaita, prognozė ir prevencija, nustatyta įmokų už komunalinių atliekų tvarkymą metodika neužtikrina vienodo ir vieningo įmokų apskaičiavimo šalies atliekų turėtojams, atliekų tvarkymo politika neskatina rūšiavimo. Šie probleminiai aspektai suponuoja būtinybę išanalizuoti esamą komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą.

Baigiamojo darbo tikslas - atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas bei jų sprendimo būdus. Tikslui pasiekti išsikelti uždaviniai: 1) aptarti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo sampratą; 2) apžvelgti ES ir LR komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą; 3) identifikuoti pagrindines komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teises ir socialines problemas, remiantis teismų praktikos apžvalga ir Šalčininkų rajono komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių apklausos rezultatais; 4) pateikti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemų sprendimo būdus. Darbe taikyti šie metodai: mokslinės literatūros sisteminė-struktūrinė analizė, dokumentų ir teisės aktų analizė, teismų praktikos analizė, anketinės apklausos ir apibendrinimo metodas.

Teorinėje baigiamojo darbo dalyje nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo samprata, t.y. komunalinių atliekų samprata, tvarkymo sistemos organizavimo procesas bei jo subjektai, pagrindinės kontrolės institucijos, aptariamoms jų teisės ir pareigos, veiklos sritys, pateikiama ES ir LR teisės aktų analizė bei identifikuojamos pagrindinės teisinio reguliavimo spragos. Praktinėje baigiamojo darbo dalyje pateikiama empirinio tyrimo metodika, atliktos anketinės apklausos rezultatai ir teismų praktikos apžvalga. Nustatyta, jog esamas komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas neužtikrina tinkamo vietinių rinkliavų apskaičiavimo ir diferencijavimo, skaidrios ir teisėtos paslaugų teikėjų atrankos, atliekų rūšiavimo, visiškai nereguliuoja atliekų apskaitos, prevencijos, nustatytų įmokų atitikties faktiškai sukaupiamų atliekų kiekiui ar atliekų tvarkymo sąnaudoms. Siekiant išspręsti identifikuotas problemas siūloma koreguoti esamą komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą – teisiškai sureguliuoti atliekų apskaitos ir prevencijos sistemas, audituoti ir įvertinti vietinės rinkliavos nustatymo tvarką, numatyti atsakomybę savivaldybėms už neįgyvendintus ar netinkamai įgyvendintus sprendimus.

Raktiniai žodžiai: komunalinės atliekos, komunalinių atliekų tvarkymas, teisinio reguliavimo problemos.

SUMMARY

The increasing amount of municipal waste, the problems of its efficient management and its negative impacts have long ago crossed the boundaries of states, becoming not only the object of national, but global legal regulation. In Lithuania, the doctrine of municipal waste management remains stagnant – waste accounting, forecasting and prevention are not legally regulated, and the payment methodology for municipal waste management services does not ensure homogenous calculation principles for all waste holders, as well does not encourage recycling. These problems imply the need to analyze the current legal regulation of municipal waste management.

The aim of the final thesis is to reveal the legal and social problems of the legal regulation on municipal waste management and identify ways of their solution. To obtain this goal, objectives have been set: 1) discuss the concept of legal regulation of municipal waste management; 2) review the legal regulation of municipal waste management in the EU and Lithuania; 3) identify the main social and legal problems of the legal regulation on municipal waste management, based on the study of case law and the survey of waste holders in Šalčininkai district; 4) submit solutions for the problems of legal regulation on municipal waste management. The following methods were used in the thesis: systematic-structural analysis of scientific literature, analysis of legal documents and acts, analysis of case law, questionnaire (survey) and generalization methods.

The theoretical part of the thesis deals with the concept of legal regulation of municipal waste management, i.e. the concept of municipal waste, the process of organizing the management of municipal waste, as well as the main entities and control institutions, who participate in this process, their rights and duties, areas of activity, the analysis of legal regulation in the EU and Lithuania, presenting the main gaps in the regulation of municipal waste management. The practical part of the thesis presents the methodology of the empirical study, the results of the survey and case law review. It has been established that current legal regulation of municipal waste management does not ensure proper calculation and differentiation of municipal waste management taxes, transparent and legitimate selection of service providers, as well as complete ignorance towards regulating waste accounting and prevention, compliance of fixed taxes with actual accumulated waste and waste management costs in certain regions. In order to solve these problems, the current system is in need of adjustments – regulation of waste accounting and prevention, audit and evaluation of the procedure for the determination of the local fee for municipal waste management, certain provisions for municipalities who make

unfulfilled or inadequately implemented solutions in the system of municipal waste management.

Keywords: municipal waste, municipal waste management, legal regulation problems.

PRIEDAI

1 priedas

Komunalinių atliekų, įskaitant atskirai surenkamų frakcijų sąrašas

| Numeris | Pavadinimas | Kodas |
|--------------|--|-------|
| 20 01 | Atskirai surenkamos frakcijos | |
| 20 01 01 | popierius ir kartonas | AN |
| 20 01 02 | Stiklas | AN |
| 20 01 08 | biologiškai skaidžios virtuvių ir valgyklų atliekos | AN |
| 20 01 10 | Drabužiai | AN |
| 20 01 11 | tekstilės gaminiai | AN |
| 20 01 13 | Tirpikliai | AP |
| 20 01 14 | Rūgštys | AP |
| 20 01 15 | Šarmai | AP |
| 20 01 17 | fotografijos cheminės medžiagos | AP |
| 20 01 19 | Pesticidai | AP |
| 20 01 21 | dienos šviesos lempos ir kitos atliekos, kuriose yra gyvsidabrio | AP |
| 20 01 21 01 | dienos šviesos lempos | AP |
| 20 01 21 02 | kitos atliekos, kuriose yra gyvsidabrio | AP |
| 20 01 23 | nebe naudojama įranga, kurioje yra chlorfluorangliavandenilių | AP |
| 20 01 25 | maistinis aliejus ir riebalai | VN |
| 20 01 26 | aliejus ir riebalai, nenurodyti 20 01 25 | VP |
| 20 01 27 | dažai, rašalas, klijai ir dervos, kuriuose yra pavojingųjų medžiagų | VP |
| 20 01 28 | dažai, rašalas, klijai ir dervos, nenurodyti 20 01 27 | VN |
| 20 01 29 | plovikliai, kuriuose yra pavojingųjų medžiagų | VP |
| 20 01 30 | plovikliai, nenurodyti 20 01 29 | VN |
| 20 01 31 | citotoksiniai ir citostatiniai vaistai | VP |
| 20 01 32 | vaistai, nenurodyti 20 01 31 | VN |
| 20 01 33 | baterijos ir akumuliatoriai, nurodyti 16 06 01, 16 06 02 arba 16 06 03 ir nerūšiuotos baterijos ir akumuliatoriai, kuriuose yra tokių baterijų | VP |
| 20 01 34 | baterijos ir akumuliatoriai, nenurodyti 20 01 33 | VN |
| 20 01 35 | nebe naudojama elektros ir elektroninė įranga, nenurodyta 20 01 21 ir 20 01 23, kurioje yra pavojingųjų sudedamųjų dalių | VP |
| 20 01 35 01 | temperatūros keitimo įranga | VP |
| 20 01 35 02 | ekranai, monitoriai ir įranga, kurioje yra ekranų, kurioje yra ekranų, kurių paviršiaus plotas didesnis nei 100 cm ² | VP |
| 20 01 35 03 | Lempos | VP |
| 20 01 35 04 | stambi įranga (bent vienas iš išorinių išmatavimų didesnis nei 50 cm) | VP |
| 20 01 35 05 | smulki įranga (nė vienas iš išorinių išmatavimų neviršija 50 cm) | VP |
| 20 01 35 06 | smulki IT ir telekomunikacijų įranga (nė vienas iš išorinių išmatavimų neviršija 50 cm) | VP |
| 20 01 36 | nebe naudojama elektros ir elektroninė įranga, nenurodyta 20 01 21, 20 01 23 ir 20 01 35 pozicijose | VN |
| 20 01 36 01 | temperatūros keitimo įranga | VN |
| 20 01 36 02 | ekranai, monitoriai ir įranga, kurioje yra ekranų, kurių paviršiaus plotas didesnis nei 100 cm ² | VN |
| 20 01 36 03 | Lempos | VN |
| 20 01 36 04 | stambi įranga (bent vienas iš išorinių išmatavimų didesnis nei 50 cm) | VN |
| 20 01 35 05 | smulki įranga (nė vienas iš išorinių išmatavimų neviršija 50 cm) | VN |
| 20 01 36 06 | smulki IT ir telekomunikacijų įranga (nė vienas iš išorinių išmatavimų neviršija 50 cm) | VN |
| 20 01 37 | mediena, kurioje yra pavojingųjų medžiagų | VP |
| 20 01 38 | mediena, nenurodyta 20 01 37 | VN |
| 20 01 39 | Plastikai | AN |
| 20 01 40 | Metalai | AN |
| 20 01 41 | kaminių valymo atliekos | AN |
| 20 01 99 | kitaip neapibrėžtos frakcijos | AN |
| 20 02 | sočių ir parkų atliekos (įskaitant kapinių atliekas) | |
| 20 02 01 | biologiškai skaidžios atliekos | AN |
| 20 02 02 | gruntas ir akmenys | AN |
| 20 02 03 | kitos biologiškai neskaidžios atliekos | AN |
| 20 03 | kitos komunalinės atliekos | |

| | | |
|----------|--|----|
| 20 03 01 | mišrios komunalinės atliekos | AN |
| 20 03 02 | turgaviečių atliekos | AN |
| 20 03 03 | gatvių valymo atliekos | AN |
| 20 03 04 | septinių rezervuarų dumblas | AN |
| 20 03 06 | nuotakyno valymo atliekos | AN |
| 20 03 07 | didelių gabaritų atliekos | AN |
| 20 03 99 | kitaip neapibrėžtos komunalinės atliekos | AN |

AN – absoliučiai nepavojingas; AP – absoliučiai pavojingas; VP – veidrodinis pavojingas; VN – veidrodinis nepavojingas.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymą Nr.

217 Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“.

Komunalinių atliekų samprata Akmenės rajono ir Birštono savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse

| Dokumentas | Apibrėžimas |
|--|--|
| <p>Akmenės rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklės (TAR, 2009, Nr. 00759)</p> | <p><i>Komunalinės atliekos</i> – buitinės (buityje susidarancios) ir kitokios atliekos, kurios savo pobūdžiu ar sudėtimi yra panašios į buitines atliekas, taip pat ir susidarancios įmonių, įstaigų ir organizacijų veikloje, išskyrus gamybines atliekas, kurios, vadovaujantis Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka, negali būti tvarkomos savivaldybės atliekų tvarkymo sistemoje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Buitinės (namų ūkio) atliekos</i> – atliekos, susidarancios namų ūkyje: individualiose namų patalpose ir valdose, daugiabučių namų butuose bei šių namų sklypuose ir kitose gyvenamosiose patalpose ir jų teritorijose. • <i>Buityje susidarancios pavojingos atliekos</i> – namų ūkyje, susidarancios atliekos, pasižyminčios viena ar keliomis pavojingumą lemiančiomis savybėmis ir atitinkančios pavojingų atliekų apibrėžimą: galvaniniai elementai, akumulatoriai, buitinės chemijos produktai, lakų, dažų, skiediklių atliekos, cheminėmis medžiagomis užteršta pakuotė, panaudoti tepalai, tepalų filtrai ir kitos naftos produktų atliekos, gyvsidabrio turinčios atliekos, kitos pavojingos atliekos, susidarancios buityje. • <i>Antrinės žaliavos</i> – tiesiogiai perdirbti tinkamos atliekos ir perdirbti tinkamos iš atliekų gautos medžiagos (pvz., stiklas, plastikas, metalai, neriebaluotas popierius ir kartonas). • <i>Bioskaidžios atliekos</i> – komunalinės atliekos, kurios gali būti suskaidytos aerobiniu ar anaerobiniu būdu (pvz., sodo atliekos, netinkamas perdirbti popierius ir kartonas, skystos ir kietos maisto produktų atliekos, susidarancios gaminant, realizuojant, vartojant maistą ir pan.). • <i>Didžiosios atliekos</i> – stambūs buitines apyvokos daiktai (pvz., baldai, dviračiai, buitinė technika ir kt.). • <i>Nepavojingos atliekos</i> – atliekos, nepriskiriamos pavojingoms atliekoms. • <i>Pakuočių atliekos</i> – pakuotės ir pakuočių medžiagos, pagal atliekų apibrėžimą priskiriamos atliekoms, išskyrus pakuočių gamybos atliekas. • <i>Žaliosios atliekos</i> – žaliųjų teritorijų tvarkymo atliekos (pvz., šakos, lapai, nupjauta žaliųjų vejų žolė) ir kitos panašios kilmės atliekos, kurias galima kompostuoti namudiniu būdu. • <i>Kapinių tvarkymo atliekos</i> – atliekos susidarancios kapinių priežiūros metu, susidedančios iš bioskaidžių ir kitų atliekų. • <i>Sąšlavos</i> – smulkios medžių atliekos, žemės dulkės, purvas, smėlis, žvyras ir kitos panašios smulkios medžiagos, kurios susikaupia valomose teritorijose. Visuomeninių teritorijų valymo sąšlavos į komunalinių atliekų srautą nepatenka ir nėra tvarkomos kaip komunalinės atliekos. • <i>Buitinio remonto atliekos</i> – buitinio remonto ir smulkių statybų bei griovimo, vykdomų ūkiu būdu, atliekos – komunalinių atliekų specifinė srauto dalis. |
| <p>Birštono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklės (TAR, 2008, Nr. 00185)</p> | <p><i>Komunalinės atliekos</i> – namų ūkiuose (individualiose namų valdose ir daugiabučių namų butuose) susidarancios buitines atliekos bei savo pobūdžiu ir sudėtimi į jas panašios atliekos susidarancios įmonėse, įstaigose ir organizacijose. Išskiriami šie komunalinių atliekų srautai: biologinės atliekos (žaliosios ir maisto atliekos), antrinės žaliavos, įskaitant pakuočių atliekas, pavojingos buitines atliekos, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, didelių gabaritų atliekos, komunalinės statybinės atliekos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Biologinės atliekos</i> – maisto (virtuvės) ir žaliosios atliekos. • <i>Antrinės žaliavos</i> – perdirbti tinkamos popieriaus, kartono, stiklo, metalo ir plastiko atliekos. • <i>Elektros ir elektroninės įrangos atliekos</i> – nebenaudojama, sugedusi buitinė technika ir kiti elektroniniai prietaisai. • <i>Komunalinės statybinės atliekos</i> – atliekos, susidarancios atliekant smulkius gyvenamojo būsto / patalpų statybos (griovimo), remonto darbus, kuriems vykdyti nėra privalomas statybos leidimas. • <i>Mišrios komunalinės atliekos</i> – komunalinės atliekos, likusios po žaliųjų atliekų ir antrinių žaliavų rūšiavimo. Mišrioms komunalinėms atliekoms nepriskiriamos pavojingos buitines, didelių gabaritų, elektros ir elektroninės įrangos, statybinės ir kitos atliekos, kurias reikia atskirti ir tvarkyti pagal taisyklėse nurodytus reikalavimus. • <i>Pavojingos buitines atliekos</i> – namų ūkiuose susidarancios pavojingos atliekos. • <i>Žaliosios atliekos</i> – sodų, parkų, skverų, kapinių, kitų apželdintų teritorijų priežiūros atliekos: medžių ir krūmų genėjimo atliekos, nušienauta žolė, lapai, gėlės, drožlės ir t.t. |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal „Akmenės rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklės“; „Birštono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklės“.

Atliekų šalinimo veiklos

| Kodas | Pavadinimas | Pavyzdžiai |
|-------|--|---|
| D1 | Išvertimas ant žemės ar po žeme | Laikymas sąvartynuose ir t.t. |
| D2 | Apdorojimas žemėje | Biologinis skystųjų ar dumblo atliekų skaidymas dirvožemyje (kompostavimas) ir t.t. |
| D3 | Giluminis įpurškimas | Pumpuojamų atliekų įpurškimas į šulinius, druskos olas ar natūraliai susidariusias ertmes ir t.t. |
| D4 | Surinkimas į telkinius žemės paviršiuje | Skystųjų ar dumblo atliekų supylimas į duobes, tvenkinius ar lagūnas ir t.t. |
| D5 | Šalinimas specialiai įrengtuose sąvartynuose | Dėjimas į atskiras sekcijas, kurios uždengiamos ir izoliuojamos viena nuo kitos ir nuo aplinkos ir t.t. |
| D6 | Išleidimas į vandens telkinį, išskyrus jūras ir (arba) vandenynus | |
| D7 | Išleidimas į jūras ir (arba) vandenynus, įskaitant įterpimą į jūros dugną | |
| D8 | Šioje lentelėje nenurodytas biologinis apdorojimas, kurio metu gaunami galutiniai junginiai ar mišiniai šalinami vykdant bet kurią D1-D12 veiklą | |
| D9 | Šioje lentelėje nenurodytas fizikinis-cheminis apdorojimas, kurio metu gaunami galutiniai junginiai ar mišiniai šalinami vykdant bet kurią D1-D12 veiklą | Garinimas, džiovinimas, kalcinavimas ir t.t. |
| D10 | Deginimas sausumoje | |
| D11 | Deginimas jūroje | Tvarkymo veikla yra draudžiama pagal ES įstatymus ir tarptautines konvencijas |
| D12 | Nuolatinis laikymas | Konteinerių laikymas šachtose ir t.t. |
| D13 | Perskirstymas ar maišymas prieš vykdant bet kurią D1-D12 veiklą | Šis kodas gali apimti pirmines operacijas prieš šalinimą, įskaitant išankstinį perdirbimą, pavyzdžiui, inter alia, rūšiavimą, smulkinimą, suspaudimą, granuliavimą, džiovinimą, supjaustymą, kondicionavimą ar atskyrimą, ketinant šias atliekas šalinti vykdant bet kurią D1-D12 veiklos rūšių |
| D14 | Perpakavimas prieš vykdant bet kurią D1-D13 veiklą | |
| D15 | D1-D14 veiklomis šalinti skirtų atliekų laikymas | Išskyrus laikinąjį atliekų laikymą atliekų susidarymo vietoje iki jų surinkimo |

Šaltinis: „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo (2 priedas)“.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos dalyviai (subjektai) nacionalinio, regiono ir vietos savivaldos lygmenyse



Šaltinis: Valstybinio audito ataskaita „Regioninių atliekų tvarkymo sistema“, Valstybės kontrolė.

Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų turėtojų apklausos anketa

Gerb. respondente,

esu Žydrė Majauskaitė Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos 6 kurso studentė ir šiuo metu rašau baigiamąjį magistro darbą bei atlieku tyrimą tema „Komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo teisinės ir socialinės problemos“. Būčiau dėkinga, jei atsakytumėte į žemiau pateiktus klausimus pažymėdami ir/ar įrašydami Jums tinkantį atsakymo variantą. Anketa yra anoniminė, atsakymai bus apibendrinti ir panaudoti tolimesnei mokslinei analizei ir išvadoms. Jūsų nuoširdūs ir objektyvūs atsakymai padės nustatyti tikslesnius tyrimo rezultatus, panaudoti ekspertinį situacijos vertinimą analizuojant tyrimo problemas. *Iš anksto dėkoju už atsakymus!*

1. **Jūsų lytis:**
- vyras
- moteris
2. **Jūsų amžius:**
- iki 25 m.
- 26-30 m.
- 31-40 m.
- 41-50 m.
- daugiau nei 50 m.
3. **Jūsų socialinė padėtis:**
- studentas (-ė)
- dirbantis (-i)
4. **Jūsų gyvenamoji vieta:**
- miestas
- miestelis
- kaimas
- vienkiemis
- sodo bendrija
5. **Jūsų gyvenamojo būsto tipas:**
- butas (daugiabutyje arba bendrabutyje)
- individualus namas
6. **Ar esate susipažinęs (-usi) su Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklėmis ar kitais komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo dokumentais?**
- | Dokumentas | Esu susipažinęs (-usi) su dokumento turiniu | Žinau, jog toks dokumentas yra, tačiau nesu susipažinęs (-usi) su dokumento turiniu | Nieko nežinau apie šį dokumentą |
|---|---|---|---------------------------------|
| Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklės | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Šalčininkų rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatai | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Šalčininkų rajono savivaldybės atliekų tvarkymo 2014-2020 m. planas | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
7. **Ar žinote kokias įmones šiuo metu teikia komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugas Jūsų gyvenamojoje vietoje?**
- taip, žinau
- ne, nežinau
8. **Ar Jus tenkina komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų kokybė?**
- taip, tenkina
- ne, netenkina
- iš dalies tenkina
- nežinau

9. Ar Jus tenkina rinkliavų už komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugas nustatymo ir apmokėjimo tvarka?
- taip, tenkina
 - ne, netenkina
 - iš dalies tenkina
 - nežinau
10. Ar Jus tenkina teikiamų komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų kokybės (gaunamos naudos) ir kainos (mokamos rinkliavos) santykis?
- taip, tenkina
 - ne, netenkina
 - iš dalies tenkina
 - nežinau
11. Jūsų nuomone, pagal kurį kriterijų turėtų būti nustatyta vietinė dvinarė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugas? *Galimi keli atsakymo variantai.*
- pagal atiduodamų atliekų susikaupimo (svorio/kiekio) normą (nustatoma savivaldybės sprendimu)
 - pagal gyventojų skaičių nekilnojamojo turto objekte
 - pagal nekilnojamojo turto objektų skaičių, plotą ir (ar) paskirtį
 - pagal naudojamų konteinerių skaičių ir tūrį (dydį)
 - pagal naudojamų konteinerių skaičių, tūrį (dydį) ir ištuštinimo dažnį
 - pagal atiduodamų komunalinių atliekų svorį
 - kita (*atsakymą įrašykite*)
 - nežinau
12. Jūsų nuomone, ar vietinė dvinarė rinkliava turi įtakos komunalinių atliekų rūšiavimui Jūsų gyvenamojoje teritorijoje, t.y. motyvuoja atliekų turėtojus rūšiuoti atliekas, siekiant sumažinti rinkliavos dydį?
- turi įtakos – paskatino gyventojus aktyviau rūšiuoti atliekas
 - turi įtakos – paskatino gyventojus nerūšiuoti atliekų
 - neturi įtakos – rūšiavimo mastai nepakito
 - nežinau
13. Įvardinkite pagrindines komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos problemas Šalčininkų rajono savivaldybėje? *Galimi keli atsakymo variantai.*
- nesudarytos tinkamos sąlygos atliekų rūšiavimui
 - atliekų turėtojai nemotyvuojami rūšiuoti atliekas
 - itin didelė vietinė rinkliava už komunalinių atliekų tvarkymą
 - ydinga dvinarės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą nustatymo tvarka
 - informacijos apie komunalinių atliekų tvarkymą stoka
 - perpildyti ir laiku neišvežami konteineriai
 - prastos būklės ir reikalavimų neatitinkančios konteinerių aikštelės
 - nėra tinkamos atliekų turėtojų bei sukaupiamo atliekų kiekio apskaitos
 - nevykdoma atliekų prevencija
 - kita (*atsakymą įrašykite*)
 - nežinau
14. Jūsų nuomone, kas padėtų išspręsti esamas komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemos problemas Šalčininkų rajono savivaldybėje? *Įrašykite Jums tinkamiausią atsakymą.*
-
-
-
-

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2019-04-

Kaunas

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas),

(fakulteto / instituto, programos pavadinimas)

Studentas (-ė) _____,

(vardas, pavardė)

patvirtinu, kad šis rašto darbas / bakalauro / magistro baigiamasis darbas

”_____“
_____“.

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

(parašas)

(vardas, pavardė)