



MINISTERSTWO
ŚRODOWISKA

Departament Gospodarki
Odpadami

Nowa regulacja rynku odpadów komunalnych – skuteczność i efektywność

Material opracowany min. na podstawie ekspertyz, zleconych na etapie przygotowań założeń do projektu ustawy
o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

- pana Bartosza Draniewicza pt. *Opinia prawna dotycząca orzeczeń ETS oraz rozwiązań prawnych wybranych państw członkowskich UE w zakresie regulacji antymonopolowych w gospodarce odpadami komunalnymi.*

- pani Wioletty Czarneckiej pt. *Analiza gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim.*

- pana Zbigniewa Grabowskiego pt. *Analiza gospodarki odpadami komunalnymi w województwie małopolskim ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji krakowskiej.*

Załączniki ujmują dane zawarte w ekspertyzach.

Warszawa 2011 r.

Spis treści

1.	Spis treści	str. 2.
2.	Wprowadzenie	str. 3.
3.	Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce	str. 3.
3.1.	Uwarunkowania prawne dotyczące zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi	str. 3.
4.	Modele gospodarki odpadami w Polsce	str. 5.
4.1.	Modele gospodarki odpadami komunalnymi na wybranych przykładach	str. 5.
5.	Propozycje kierunków zmian	str. 7.
6.	Skutki społeczne, ekonomiczne i środowiskowe	str. 17.
7.	Podsumowanie	str. 20.
8.	Literatura i źródła	str. 21.
9.	ZAŁĄCZNIKI	

Załącznik nr 1

Opinia prawna dotycząca orzeczeń ETS oraz rozwiązań prawnych wybranych państw członkowskich UE w zakresie regulacji antymonopolowych w gospodarce odpadami komunalnymi.

Załącznik nr 2

Ustawodawstwo UE w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

Załącznik nr 3

Gospodarka odpadami komunalnymi w województwach.

Załącznik nr 4

Dobra praktyka w Europie – regulacja rynku odpadów w Europie.

Załącznik nr 5

Modele gospodarki odpadami na wybranych przykładach.

2. Wprowadzenie.

Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa zwiększa się konsumpcja i przybywa odpadów komunalnych. Prowadzona dotychczas w Polsce gospodarka odpadami była mało skuteczna. Brakuje systemu recyklingu, rośnie masa odpadów składowanych na składowiskach. To problem bliski życia codziennego nas wszystkich, bo każdy przyczynia się w jakiś sposób do powstawania odpadów. Zbliżający się termin realizacji związanych z tym zobowiązań wspólnotowych uświadamia, że sprawa jest poważna i wymaga szybkiego rozwiązania.

Polityka ochrony środowiska określa hierarchię metod postępowania z odpadami. Zgodnie z przyjętymi w niej zasadami najważniejsze jest: zapobieganie i minimalizacja powstawania odpadów, następnie wykorzystanie zawartych w odpadach materiałów i surowców (poprzez odzysk i recykling), a dopiero w dalszej kolejności ich unieszkodliwienie przez spalanie lub deponowanie na składowiskach.

W Polsce dominujący w postępowaniu z odpadami jest ostatni i najmniej pożądany z wymienionych sposobów – składowanie odpadów na składowiskach. Powoduje to ogromne marnotrawstwo materiałów i surowców oraz stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska naturalnego. Zastępowanie przepelnionych składowisk nowymi jest też coraz trudniejsze, staje się bowiem często źródłem protestów i konfliktów społecznych. W Polsce co roku powstaje około 10 mln ton odpadów komunalnych. Ponad 90% z nich trafia na składowiska. To jeden z najwyższych wskaźników w Europie. Jedynie około 4% odpadów zbieranych jest w sposób selektywny u źródła, tzn. w miejscu ich powstawania, z jednoczesną segregacją poszczególnych frakcji nadających się do wykorzystania (takich jak papier, szkło, tworzywa sztuczne i metale).

Bardzo słabo rozwinięte są metody mechaniczno – biologicznego zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji. W 2006 r. w ten sposób przetworzono jedynie około 300 tys. ton (3%) zebranych odpadów¹. Podobnie jest z termicznym przetwarzaniem odpadów, które stanowi dość powszechną formę ich unieszkodliwiania w krajach UE. Proces ten jest tam najczęściej prowadzony w sposób umożliwiający odzyskanie energii, tzn. z wykorzystywaniem odpadów jako paliwa. W Polsce jak dotąd nie znajduje on szerokiego zastosowania. W jedynej działającej w kraju spalarni w Warszawie unieszkodliwia się 45 tys. ton odpadów rocznie.

Polska, stając się członkiem UE, przyjęła na siebie zobowiązania dotyczące odpowiedniego zagospodarowania odpadów. Polegają one na stopniowym zwiększaniu poziomu odzysku i recyklingu różnych frakcji odpadów oraz ograniczaniu ilości odpadów wywożonych na składowiska. Najpoważniejszym i najtrudniejszym w realizacji wydaje się dziś wymóg znaczącej redukcji składowania odpadów ulegających biodegradacji. Konieczność dotrzymania wyznaczonych w prawie europejskim terminów to dziś jeden z powodów, dla których rozwiązanie problemu odpadów staje się pilne. Wymaga ono przede wszystkim rozbudowy systemu selektywnego zbierania oraz stworzenia odpowiedniej liczby instalacji odzysku, recyklingu i unieszkodliwiania. Zdaniem wielu specjalistów usprawnienie tego systemu nie będzie jednak możliwe bez istotnej zmiany obowiązującego modelu gospodarki odpadami komunalnymi².

3. Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2007 – 2008.

3.1. Uwarunkowania prawne dotyczące zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, system gospodarki odpadami komunalnymi regulowany jest ustawą z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

Zgodnie z tą ustawą właściciele nieruchomości mają obowiązek do zawarcia umowy na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotem prowadzącym działalność w tym zakresie (ewidencję zawartych

¹ Ochrona środowiska, GUS, Warszawa 2007.

² Mirosław Gwiazdowicz, *Gospodarka odpadami komunalnymi*, Infos nr 10(34), Biuro Analiz Sejmowych.

umów prowadzi gmina). Podmiot ten musi posiadać zezwolenie wydane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, które określa m.in.:

- obszar działalności;
- miejsca odzysku lub unieszkodliwiania w danym województwie, do których będą trafiać odpady komunalne (miejsca te są wskazane w wojewódzkim planie gospodarki odpadami);
- sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych.

Dodatkowo wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa (i podaje do publicznej wiadomości) wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie np. opis wyposażenia technicznego. Szczegółowy sposób określenia tych wymagań zawiera rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. *w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia* (Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 33).

Z obowiązku uzyskiwania ww. zezwolenia zwolniona jest gminna jednostka organizacyjna, ale musi spełniać wymagania określone dla przedsiębiorców w tym zakresie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Górne stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych ustala rada gminy, w drodze uchwały, stosując przy tym niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

W przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie podpisał umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne, gmina przejmuje te obowiązki, obciążając jednocześnie tego właściciela opłatą nałożoną w drodze decyzji i organizuje odbieranie odpadów komunalnych z danej nieruchomości.

Ponadto, jeżeli na terenie danej gminy nie działają przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, gmina jest zobowiązana do zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych dla wszystkich mieszkańców gminy.

Rodzaj i minimalna pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości jest określana przez radę gminy w drodze uchwały (tzw. regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach). Rada gminy określa również częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Ponadto, regulamin określa wymagania dotyczące prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów) na terenie nieruchomości.

W obecnym systemie gospodarki odpadami istnieje możliwość przekazania obowiązków przez właścicieli nieruchomości radzie gminy. Może się to odbyć na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w gminnym referendum. Frekwencja mieszkańców powinna wynieść co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.

Jednocześnie, zgodnie z art. 16a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243), do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych oraz zapewnianie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe:

- a) ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- b) wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
- c) osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych;

Zgodnie z *Krajowym planem gospodarki odpadami 2010* (Kpgo2010) (M.P.2006.90.946) w rozdziale 5. dotyczącym kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowaniu systemu gospodarowania odpadami, jako jeden z kierunków w zakresie odpadów komunalnych zostało wskazane wymaganie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania następujących frakcji odpadów komunalnych:

- odpady zielone z ogrodów i parków,
- papier i tektura (w tym opakowania, gazety, czasopisma, itd.),
- odpady opakowaniowe ze szkła w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe,
- tworzywa sztuczne i metale,
- zużyte baterie i akumulatory,
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- przeterminowane leki,

- chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe, itd.),
- meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- odpady budowlano - remontowe.

4. Modele gospodarki odpadami w Polsce.

4.1. Modele gospodarki odpadami komunalnymi na wybranych przykładach.

Dla wypełnienia przewidzianych prawem celów, niezbędne jest stworzenie takiego modelu gospodarowania odpadami, który byłby efektywny środowiskowo, ekonomicznie i organizacyjnie. Zgodnie z kpgg, podstawą gospodarki odpadami komunalnymi powinny stać się zakłady zagospodarowania odpadów o przepustowości wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego minimum przez 150 tys. mieszkańców, spełniające w zakresie technicznym kryteria najlepszej dostępnej techniki. Zakłady te powinny zapewniać, co najmniej następujący zakres usług:

- mechaniczno - biologiczne i pozostałości z sortowni,
- składowanie przetworzonych zmieszanych odpadów komunalnych,
- kompostowanie odpadów zielonych,
- sortowanie poszczególnych frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie (opcjonalnie).

Zasadniczym problemem w realizacji zadań gospodarki odpadami jest redukcja odpadów biodegradowalnych. W zależności od metody ich redukcji, zakłady zagospodarowania odpadów będą wyposażone w instalację termiczną lub mechaniczno - biologiczną. W przypadku aglomeracji lub regionów obejmujących powyżej 300 tys. mieszkańców preferowaną metodą zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych będzie ich termiczne przekształcanie.

Model gospodarki odpadami na przykładzie aglomeracji krakowskiej

System gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Miasta Krakowa oparty został zarówno o funkcjonujące, jak i planowane instalacje. Niezbędnymi elementami proponowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są więc wspomniane już instalacje funkcjonujące, takie jak:

- sortownia odpadów zbieranych selektywnie,
 - sortownia odpadów zmieszanych,
 - dwie kompostownie odpadów zielonych,
 - dwa zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
 - punkty skupu surowców wtórnych,
 - składowisko odpadów „Barycz”,
 - zakład demontażu odpadów wielkogabarytowych ,
- oraz planowane do realizacji inwestycje w latach 2010 - 2013, tj.:
- budowa zakładu termicznego przekształcania odpadów,
 - budowa punktów gromadzenia odpadów problemowych.

Tak więc po wybudowaniu instalacji do termicznego przekształcania odpadów oraz zbiorczych punktów gromadzenia odpadów, można będzie uznać, że pod względem wyposażenia technicznego planowany model gospodarki odpadami będzie kompletny. Pozwoli on na realizację wszystkich zasadniczych celów zawartych w planach gospodarki odpadami, a więc ograniczenia ilości składowanych odpadów na składowiskach odpadów, w tym także odpadów „bio”.

Model gospodarki odpadami w rejonie wiejskim woj. małopolskiego

Jako przykład systemu gospodarowania odpadami dla rejonu poniżej 300 tys. mieszkańców można podać planowany zakład zagospodarowania odpadów w Myślenicach. Będzie on obsługiwał wszystkie gminy z powiatów myślenickiego i limanowskiego, o szacowanej łącznej ilości mieszkańców wynoszącej ok. 238 tys.

Projektowany (rozpoczęcie budowy nastąpi w połowie 2010 r.) zakład zagospodarowania odpadów obejmie:

- rozbudowę kwatery składowiska,
- linię przeróbki mechanicznej odpadów,

- linię przeróbki biologicznej odpadów,
- punkt demontażu, rozdrabniania i magazynowania odpadów wielkogabarytowych,
- punkt magazynowania odpadów niebezpiecznych pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych,
- linię produkcji paliwa alternatywnego.

Projektowany zakład jest przykładem poprawnego planowania gospodarki odpadami i uwzględnia zarówno warunki lokalne (zakład powstaje na terenie rekultywowanego składowiska), jak i właściwości odpadów (przeważająca zabudowa wiejska), stąd obróbka mechaniczno - biologiczna odpadów z deponowaniem powstałego produktu finalnego na składowisku.

Jak więc widać na dwu przytoczonych powyżej przykładach występujących w województwie małopolskim, w przypadku podjęcia przez gminy działań zmierzających do realizacji zapisów planów gospodarki odpadami, możliwe jest osiągnięcie zapisanych w tych planach celów. Różny jest aktualny stopień wyposażenia systemu tych dwóch zakładów zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów w elementy techniczne, co wynika z różnego podejścia do gospodarki odpadami we wcześniejszych latach.

W pozostałych dwóch rejonach woj. małopolskiego, liczących każdy z nich powyżej 300 tys. mieszkańców, nie planuje się obecnie budowy instalacji do spalania odpadów, chociaż od czasu do czasu pojawiają się nieśmiało przymiarki do budowy takich instalacji z wykorzystaniem kapitału prywatnego (Tarnów oraz Nowy Sącz, instalacja plazmowa w Nawojowej).

W pozostałych rejonach przeważają instalacje budowane przez gminy. Sporadycznie trafiają się instalacje o niewielkich wydajnościach do sortowania i kompostowania odpadów komunalnych i osadów ściekowych budowane przez kapitał prywatny (około 5 instalacji w województwie).

Stopień i sposób realizacji wytycznych wojewódzkiego planu gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia regionów, realizacji potrzeb inwestycyjnych, wykorzystania mocy przerobowych instalacji.

Funkcjonujący w aglomeracji krakowskiej system gospodarki odpadami pod względem formalnym (Plan Gospodarki Odpadami, Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków) spełnia wymagania zawarte w przepisach prawa polskiego i unijnego. Jednak jak pokazuje praktyka, do tej pory prawie 85% odpadów unieszkodliwianych jest metodą składowania i są to odpady nieprzetworzone.

Zarówno przepisy unijne, jak i polskie nakazują, aby odpady przed składowaniem poddane zostały procesom odzysku, a tylko te odpady, których nie można unieszkodliwić w inny sposób były deponowane na składowisku.

Od początku 2011 r. obowiązywać będzie pierwszy etap redukcji odpadów biodegradowalnych, nakazujący ograniczenie o 25% masy odpadów organicznych deponowanych na składowiskach (w rzeczywistości, w przeliczeniu na ilość odpadów produkowanych w roku 2010, poziom redukcji znacznie wzrasta, bo do około 50%).

Działające w Krakowie instalacje do kompostowania odpadów zielonych (o sumarycznej nominalnej, a nie rzeczywistej wydajności około 16 000 Mg/rok), jak również odzysk papieru (w wysokości 50 % obowiązkowego limitu wytwarzanej ilości opakowań, co stanowi około 30 000 Mg/rok), a także uwzględniając kompostowanie we własnym zakresie przez mieszkańców odpadów zielonych (w wysokości 2 000 Mg/rok), nie są w stanie zapewnić wymaganej dla 2011 roku redukcji odpadów organicznych, wynoszącej ok. 84 000 Mg.

Należy więc uznać, że funkcjonujący obecnie system, wyposażony jedynie w kompostownie odpadów zielonych, nie zapewnia możliwości wypełnienia przepisów ustawy o odpadach i dyrektywy składowiskowej. W planach gospodarki odpadami od 1998 roku, przewidywano budowę instalacji do termicznego przetwarzania odpadów, jednak względy polityczne nie sprzyjały podjęciu odpowiednich działań. Brak miejsca pod nowe składowisko, w zasadzie wykluczał metody stabilizacji tlenowej odpadów, dlatego nie podejmowano w tym kierunku żadnych działań, skupiając się na doprowadzeniu do realizacji spalarni.

W planach gospodarki odpadami (PGO dla Gminy Miejskiej Kraków, WPGO dla Województwa Małopolskiego) znajdują się odpowiednie zapisy wskazujące na potrzeby działań organizacyjnych (rozszerzenie systemu selektywnego zbierania) i inwestycyjnych (budowa zakładu termicznego przekształcania odpadów). Aby zrealizować te zapisy niezbędne jest więc zdynamizowanie i przyspieszenie

działań zmierzających do realizacji zaplanowanych inwestycji tak, aby można było bez większych trudności osiągnąć wymagane poziomy redukcji właściwe przynajmniej dla 2013 r.

Wybudowanie przez gminną spółkę zakładu w Myślenicach, kompleksowo realizującego przetwarzanie odpadów, pozwoli na wypełnienie zobowiązań zawartych w przepisach prawa i podobnie jak w Krakowie, poziomy redukcji odpadów biodegradowalnych będzie można osiągnąć w 2013 r. Zakład ten, jak wspomniano, obejmie dwa powiaty tworzące rejon myślenicko – limanowski.

W pozostałych rejonach sytuacja jest o wiele bardziej złożona. Właściwie nie podjęto działań zgodnych z planami gospodarki odpadami, zmierzających do redukcji odpadów „bio” deponowanych na składowiskach. Ma to swoje przyczyny między innymi w przeświadczeniu, że w gminach o przewadze ludności wiejskiej odpady takie są w całości wykorzystywane przez mieszkańców, a więc nie ma potrzeby podejmowania dodatkowych inwestycji.

Inną przyczyną wydaje się być nadmierny optymizm wynikający z wadliwych planów gospodarki. Niektóre bowiem plany zawierały błędy logiczne i rachunkowe np. przy obliczaniu poziomów redukcji odpadów „bio”. Z przeprowadzonych szacunków zamieszczonych w jednym z planów wynikało, że gmina nie podejmując żadnych działań będzie miała zrealizowane poziomy redukcji „bio” do 2013 r.

Kolejną przyczyną braku działań w rejonach jest podejście prywatnych przedsiębiorców do budowy instalacji przetwarzania odpadów. Odbierający odpady od mieszkańców przedsiębiorcy na ogół nie zaprzętały sobie głowy budową instalacji, odkładając to na później. Niekiedy podejmowano budowę sortowni odpadów zmieszanych jako samodzielnej instalacji do odzysku surowców wtórnych. Technologicznie jest to nieuzasadnione, bowiem frakcja surowcowa uzyskiwana przy sortowaniu odpadów zmieszanych wynosi około 8% i nie stanowi znaczącego udziału w odzysku. Przyjmowano jako zasadę jak największy rozmiar oczka sita tak, aby frakcja podsitowa stanowiła jak największy udział i masę. Frakcja podsitowa wykorzystywana jest bowiem na składowisku do przesyпки w procesie odzysku R14, a więc przedsiębiorca nie ponosi za nią żadnych opłat. To, że w tak uzyskanej frakcji jest ponad 30% substancji „bio” nie ma dla przedsiębiorców większego znaczenia.

Niekiedy frakcja organiczna wychodząca z sortowni traktowana jest jako przetworzona na sicie mimo, iż nie przeszła procesu biologicznego i deponowana zostaje na składowisku jako 19 05 03 (kompost nie odpowiadający wymaganiom). W takim przypadku sortownia służy jako instalacja do odzysku surowców wtórnych oraz instalacja do zmiany kodu odpadu.

Taka polityka zarówno gmin, jak i przedsiębiorców jest krótkowzroczna, bowiem od 1 stycznia 2013 r. obowiązywać będzie zakaz deponowania na składowiskach odpadów zawierających więcej niż 5 % węgla (dla przykładu po spalaniu udział węgla w zużłiu nie może przekroczyć 3%) i posiadających ciepło spalania większe niż 6 MJ/kg. Z osiągnięciem tych warunków dla odpadów reszkowych kłopoty mogą mieć zakłady mechaniczno - biologicznego przetwarzania (utrzymywanie ścisłych reżimów technologicznych), a co dopiero proste sortownie z prymitywnymi instalacjami do stabilizacji tlenowej.

5. Propozycje kierunków zmian w aktualnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie zmian prawa, organizacji systemu, finansowania i kontroli.

Mając na uwadze stan gospodarki odpadami komunalnymi, zaproponowano kierunki zmian w aktualnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie zmian prawa, organizacji systemu, finansowania i kontroli. Do głównych propozycji zmian należy uproszczenie procesu przejścia przez rady gmin obowiązków od właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wprowadzenie klarownego podziału obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy gminami i podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gospodarowania odpadami, a także ustanowienie odpowiednich sankcji za brak realizacji tych obowiązków. Z uwagi na ścisły związek gospodarowania odpadami komunalnymi z systemem opłat produktowych zaproponowano korektę systemu tych opłat obejmującą m.in. naliczanie i uiszczanie opłat produktowych, a także uproszczenie procedur udzielania wsparcia finansowego w zakresie selektywnego zbierania oraz odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych i użytkowych. Ze względu na rosnącą ilość obowiązków, wskazano także na potrzebę wzmocnienia kadrowego w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, urzędach marszałkowskich i gminach oraz prowadzenie regularnych szkoleń pracowników tych jednostek. Jako istotny czynnik

związany z poprawą sytuacji w gospodarce odpadami komunalnymi podano również wzmożenie nadzoru i kontroli w stosunku do gmin, przedsiębiorców oraz gminnych jednostek organizacyjnych.

Przyczyn braku realizacji planów gospodarki jest oczywiście więcej niż wymienione w poprzednim rozdziale, nie mniej jedną z istotniejszych jest brak kontroli stanu realizacji planów gospodarki odpadami i konsekwencji za ich niewypełnienie. Sporządzane sprawozdania z realizacji planów mają charakter informacyjny i z reguły nie zawierają pełnych danych, chociażby z uwagi na braki w sprawozdawczości uzyskiwanej od przedsiębiorców.

Gdyby organy kontroli bardziej skutecznie egzekwowały przepisy ustawy o odpadach:

Art. 56. 1. Odpady przed umieszczeniem na składowisku odpadów powinny być poddane procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego lub biologicznego oraz segregacji, w celu ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska lub też ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów.

2. Obowiązki określone w ust. 1 nie dotyczą odpadów obojętnych oraz odpadów, w stosunku do których proces przekształcenia fizycznego, chemicznego lub biologicznego nie spowoduje ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska ani ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, dzisiaj nie byłoby tylu problemów z właściwą gospodarką odpadami.

Do niedawna to gmina, zgodnie z ustawą *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, miała obowiązek budowy i utrzymania obiektów wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Taki zapis powodował, że przedsiębiorcy nie uważali budowy instalacji do przetwarzania odpadów za swój obowiązek zakładając, że jest to obowiązek gminy. Z kolei gmina wychodziła z założenia, że skoro przedsiębiorca odbiera odpady powinien je zgodnie z ustawą przed ich zdeponowaniem na składowisku przekształcić. Brak jasności tych zapisów, a przede wszystkim brak kontroli powodował, że pomimo obowiązywania planów gospodarki odpadami, ustaw i rozporządzeń dotyczących odpadów, aktualna sytuacja jest dość krytyczna.

Odrębnym problemem jest sprawa własności odpadów. Możliwe są dwa rozwiązania – pozostawienie sytuacji takiej jak obecna, czyli właścicielem odpadów jest wytwórca i on decyduje komu powierzyć obowiązek ich unieszkodliwienia lub właścicielem (bez dywagacji czy jest właścicielem, czy ma władztwo) odpadów jest gmina i ona przejmuje obowiązki przedsiębiorców.

Każde z tych rozwiązań ma swoje wady i zalety. Przejęcie przez gminę własności odpadów wymusza niejako na niej zajęcie się odpadami (przejęcie odpowiedzialności) od początku, do końca. Ułatwia też kontrolę każdego elementu systemu gospodarki odpadami, a także wprowadzanie innych rozwiązań systemowych, które do tej pory finansowane są np. z GFOŚ. Dla przykładu, budowa punktów gromadzenia odpadów, w których przyjmowano by od mieszkańców odpady inne niż mieszczące się zwyczajowo w kubły (odpady niebezpieczne, baterie, sprzęt elektroniczny, gruz, itd.) napotyka kłopoty nie tylko z lokalizacją, ale z kosztami prowadzenia punktu i przekazywania odpadów do odzysku lub unieszkodliwiania. Przy dotychczasowym systemie własności odpadów i finansowania odbioru, prowadzący punkt zażąda opłaty za przyjęcie odpadów, a w tej sytuacji mieszkaniec wrzuci je do rowu lub do lasu, a w najlepszym przypadku, do kubła. W przypadku „opłaty śmieciowej” koszt prowadzenia punktu mieściłby się tej opłacie.

Nie przekonuje stanowisko UOKiK i niektórych polityków o swobodzie gospodarczej, a w związku z tym, wolnym rynku odpadowym. Są pewne dziedziny gospodarki, gdzie z uwagi chociażby na możliwość zagrożenia sanitarnego mieszkańców, wymagana jest ingerencja i kontrola państwa lub samorządu.

Budowa instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów to oczywiście problem techniczny i finansowy, ale co nie mniej ważne, także problem organizacyjny. Do instalacji trzeba dostarczyć wymaganą ilość odpadów o odpowiedniej jakości. Jak pokazuje przykład Krakowa, na składowisko dostarczane są odpady odbierane głównie przez MPO, natomiast przedsiębiorcy prywatni wożą na inne, tańsze składowiska (w opłacie za składowanie na składowisku MPO kryje się prawdopodobnie również eksploatacja sortowni i kompostowni odpadów zielonych). W przypadku zakładu termicznego przekształcania, do spalarni należy dostarczać odpady w sposób ciągły, bo tego wymaga technologia prowadzenia procesu spalania. W przypadku różnych przedsiębiorców działających rynkowo, może się okazać, że opłata na bramie spalarni będzie wyższa niż na składowisku w sąsiedztwie i wtedy konieczny jest nakaz wożenia do spalarni, a to znów stoi w sprzeczności z zasadą swobody gospodarczej i z wolnym rynkiem. I nie należy oczekiwać od przedsiębiorców, że po wybudowaniu spalarni będą odpady wozili właśnie tam, a nie do tańszych instalacji, bo byłoby to sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem i z interesem przedsiębiorców.

Oczywiście można nakazać przedsiębiorcom, wożenie odpadów do określonych instalacji, i należy mieć na uwadze, że przemawia za tym prowadzenie racjonalnej gospodarki odpadami w gminie czy rejonie i wypełnianie nakazanych przepisami redukcji odpowiednich frakcji odpadów. Już w poprzedniej ustawie o utrzymaniu czystości był zapis, że zezwolenie na zbieranie „*powinno określać dodatkowo miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych..*”. W obecnym projekcie również jest zapis, że gmina określa „*miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami*”. I nic dziwnego, że poprzednia ustawa nie mogła spełnić oczekiwań. Przy takim zapisie, projektowana też nie stworzy możliwości właściwego funkcjonowania całego systemu gospodarki odpadami. Spory sądowe toczyły się właśnie o nieszczęsny zapis „MIEJSCA”, który użyty w liczbie mnogiej daje możliwość przedsiębiorcy wyboru jednego z wielu miejsc odzysku odpadów. Niekoniecznie będzie to spalarnia! W przypadku gminnej firmy odbierającej odpady i gdy zakład unieszkodliwiania (np. spalarnia) jest własnością gminy, właściciel decyduje o miejscu odzysku czy unieszkodliwiania. Przy projektowanych zapisach ustawy, krakowska spalarnia gminna mogłaby liczyć na około 60% odpadów, bo tyle zbiera gminna firma MPO.

Są nieliczne miasta i gminy, w których przedsiębiorcy prywatni w całości obsługują rynek odpadowy i to zarówno w zakresie transportu, jak i instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, dobrze współpracując z władzami gminy. Przy czym zauważyć należy, że w tych przypadkach z reguły jedna z firm ma rolę dominującą i ona jest właścicielem instalacji (jest to niejako negatyw dominującej firmy gminnej). W takiej sytuacji mógłby obowiązywać obecny stan własności odpadów. Naruszenie status quo spowodowałoby znaczne problemy techniczne i organizacyjne dla gminy i nie obyłyby się bez procesów sądowych z roszczeniami finansowymi włącznie.

Podsumowując należy stwierdzić, że poprawę funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w gminie mogą przynieść następujące rozwiązania:

W zakresie zmian prawa

Przejęcie przez gminy własności odpadów w drodze uchwały rady gminy, przy czym uchwała obowiązywałaby co najmniej 5 lat. Takie rozwiązanie umożliwi gminom, w których współpraca z przedsiębiorcami układa się poprawnie, utrzymanie i rozwój tej współpracy na dotychczasowych zasadach. Natomiast tam, gdzie gmina zaawansowała znaczne środki w budowę instalacji, przejęcie własności odpadów pozwoli na właściwą eksploatację urządzeń.

W zezwoleniach na zbieranie odpadów należy określić „**miejsce**” odzysku i unieszkodliwiania zgodne z wojewódzkim planem gospodarki odpadami. Dokładne wskazanie miejsca odzysku lub unieszkodliwiania pozwoli na właściwe gospodarowanie funkcjonującymi instalacjami i właściwy rozdział strumienia odpadów.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być prawem miejscowym.

W zakresie rozwiązań systemowych

W przepisach winien się znaleźć zapis mówiący o odpowiedzialności za realizację uchwalanych planów gospodarki odpadami. Tworzenie planów tylko dla formalnego spełnienia zapisów prawa, jest jedną z przyczyn dzisiejszych kłopotów z realizacją zobowiązań unijnych.

W zakresie finansowania

Wprowadzenie „opłaty śmieciowej”, jednolitej na terenie całej gminy, również w przypadku, gdy właścicielem odpadów staje się przedsiębiorca. Zapobiegnie to dumpingowemu obniżaniu ceny celem zdobycia nowych klientów.

Wprowadzenie w gminnych regulaminach utrzymania porządku zróżnicowanych opłat za odbiór odpadów segregowanych i niesegregowanych. Przyczyni się to z pewnością do rozwoju najbardziej ekonomicznego systemu segregacji „u źródła”.

W zakresie kontroli

Projekt ustawy zwiększa uprawnienia kontrolne samorządu w zakresie nadzoru nad prowadzonymi działalnością w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów. Wydaje się, że dodatkową funkcję winny tutaj spełniać inspektoraty ochrony środowiska.

Kontrola wykonania planów gospodarki ogranicza się obecnie do przedkładania okresowych sprawozdań. Brak konsekwencji za niewykonanie planu skutkuje obecnie brakiem realizacji wielu

elementów technicznych i organizacyjnych systemu gospodarki. Sankcjami za niezrealizowanie planu mogłoby być zmniejszenie lub brak finansowania inwestycji odpadowych przez fundusze ochrony środowiska i fundusze unijne.

Proponowane kierunki zmian w aktualnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie zmian prawa, organizacji systemu, finansowania i kontroli wraz z ich uzasadnieniem

Kierunki zmian w zakresie prawa

- 1) Uproszczenie procesu przejęcia przez gminy obowiązków od właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (zniesienie obowiązku przeprowadzania referendum gminnego na rzecz np. uchwały rady gminy).
- 2) Zmiana systemu opłat produktowych obejmująca m.in. naliczanie i uiszczanie opłat produktowych, a także uproszczenie procedur udzielania wsparcia finansowego w zakresie selektywnego zbierania oraz odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych.
- 3) Wprowadzenie nowych obowiązków dot. gospodarki odpadami komunalnymi i klarownego ich podziału na szczeblu gminnym (edukacyjnie, organizacyjnie, kontrolnie) i wojewódzkim – marszałek województwa (koordynacyjnie, monitoringowo).
- 4) Wprowadzenie klarownego podziału obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy gminami i podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gospodarowania odpadami oraz obowiązku kompleksowego i systematycznego raportowania z podejmowanych działań.
- 5) Wprowadzenie sankcji finansowych za niedopełnienie obowiązków w stosunku do wszystkich podmiotów zobowiązanych do podejmowania określonych czynności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Kierunki zmian w zakresie organizacji pracy administracji

- 1) Regularne szkolenie pracowników administracji publicznej, w szczególności samorządowej, koordynowane na szczeblu krajowym.
- 2) Systematyczna wymiana doświadczeń pomiędzy pracownikami administracji w różnych krajach UE.
- 3) Przyjęcie systemowych rozwiązań sprawdzonych w innych krajach UE, np.: w Wielkiej Brytanii, w Holandii.
- 4) Wzmożenie pozyskiwania środków finansowych z UE na przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami komunalnymi.
- 5) Długoterminowa promocja tzw. „dobrych praktyk” w mediach lokalnych, regionalnych i krajowych: TV, radio, prasa.
- 6) Stworzenie warunków do selektywnego zbierania odpadów wszystkim mieszkańcom danego terenu.

Kierunki zmian w zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami

- 1) Wprowadzenie opłaty za zagospodarowanie odpadów od mieszkańców.
- 2) Skorygowanie mechanizmów finansowych w celu stymulowania rozwoju selektywnego zbierania, odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych (w tym zmiana systemu opłat produktowych).

Kierunki zmian w zakresie kontroli

- 1) Wzmocnienie roli kontrolnej WIOŚ oraz ustanowienie uprawnień dla WIOŚ w zakresie prowadzenia kontroli „krzyżowych”, w szczególności w sytuacjach, gdy przedstawione do kontroli dokumenty nasuwają wątpliwości.
- 2) Wzmożenie nadzoru Wojewody w zakresie realizacji zadań nałożonych na gminy.

- 3) Ustanowienie obowiązku prowadzenia systematycznych kontroli działalności przedsiębiorców i gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami.

Przeprowadzona analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim, wskazuje na wiele problemów i nieprawidłowości związanych z osiąganiem założonych celów w tym zakresie. Mają one charakter zarówno organizacyjny, jak i prawny. Generalnie, pomimo rosnącego zaangażowania jednostek administracji publicznej, przedsiębiorców oraz innych podmiotów w sprawy związane z gospodarką odpadami komunalnymi, nie przyniosła ona oczekiwanych rezultatów. Z tego też względu zrodziła się potrzeba zreformowania funkcjonującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Prawo

- 1) **Uproszczenie procesu przejścia przez gminy obowiązków od właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (zniesienie obowiązku przeprowadzania referendum gminnego na rzecz np. uchwały rady gminy).**

Obowiązujące przepisy prawne nie przyczyniły się do znaczącej poprawy sytuacji w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Jedną z barier prawnych jest wymóg przeprowadzania referendum gminnego w celu przejścia od właścicieli nieruchomości przez radę gminy obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami. Kilka gmin z województwa podejmowało w tym trybie próby przejścia obowiązków od właścicieli nieruchomości, które jednak z uwagi na niską frekwencję wyborców zakończyły się niepowodzeniem. Celowe jest zatem uproszczenie prawa w tym zakresie, polegające na zniesieniu obowiązku przeprowadzania referendum na rzecz np. podejmowania uchwał w powyższej sprawie przez rady gmin. Za takim rozwiązaniem przemawia również fakt, iż w gminach, w których przyjęto ww. obowiązki osiągnięte są zadawalające efekty ekologiczne w gospodarce odpadami komunalnymi.

- 2) **Wprowadzenie nowych obowiązków dot. gospodarki odpadami komunalnymi i klarownego ich podziału na szczeblu gminnym (edukacyjne, organizacyjne) i wojewódzkim – marszałek województwa (monitoringowe).**

Mając na względzie usprawnienie funkcjonowania struktur organizacyjnych gospodarki odpadami komunalnymi i dysponowanie bieżącymi informacjami o gospodarowaniu nimi, wskazane jest wprowadzenie nowych obowiązków i klarownego ich podziału na szczeblu gminnym i wojewódzkim. W stosunku do gmin, obowiązki te winny dotyczyć np.:

- systematycznego prowadzenia działań edukacyjnych w stosunku do osób w różnych grupach wiekowych,
- ustalenia obowiązkowego podstawowego zakresu selektywnego zbierania odpadów,
- obowiązku tworzenia punktów zbierania odpadów
- osiągania określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów.

Realizacja nowych obowiązków winna wpłynąć na podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa i zwiększenie efektywności selektywnego zbierania odpadów oraz ich odzysku i recyklingu. W ślad za ww. nowymi obowiązkami powinny iść także obowiązki kontrolne, w tym przypadku ustanowione wobec wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Niezbędne jest również wprowadzenie obowiązku dokonywania szczegółowej analizy gospodarowania odpadami w gminie, co najmniej w okresach półrocznych lub rocznych, i raportowania o jej wynikach we właściwych urzędach marszałkowskich. W celu ujednoczenia formy i zakresu przedkładanych sprawozdań słusze byłoby wydanie stosownego rozporządzenia określającego wzór raportu. Winien on mieć formę tabelaryczną i zwięzłą. Uzyskane informacje powinny być gromadzone w wojewódzkiej bazie danych o gospodarce odpadami. Po dokonaniu weryfikacji złożonych sprawozdań, zbiorcze zestawienie danych o sytuacji w gospodarce odpadami komunalnymi w województwie, przekładane byłoby ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Zbierane w ten sposób dane pozwoliłyby na bieżące monitorowanie procesów

zachodzących na płaszczyźnie gospodarki odpadami komunalnymi oraz koordynowanie odpowiednich działań w tym zakresie na szczeblu regionalnym oraz krajowym. Zasadne jest, aby zakup odpowiedniego oprogramowania informatycznego - modułu do funkcjonującego już WSO (Wojewódzkiego Systemu Odpadowego) dla urzędów marszałkowskich był dokonany przez MŚ i sfinansowany ze środków NFOŚiGW.

3) Wprowadzenie podziału obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy gminami i podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gospodarowania odpadami oraz obowiązku kompleksowego i systematycznego raportowania z podejmowanych działań.

W obecnym stanie prawnym, w ocenie wielu podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi, niejasny jest zakres odpowiedzialności za wykonywanie niektórych obowiązków, np.: wdrażanie systemu selektywnego zbierania odpadów i jego efektywność, czy też rozliczania się z obowiązku redukcji odpadów komunalnych ulegających biodegradacji składowanych na składowisku. Z tego też względu celowe jest precyzyjne określenie obowiązków w stosunku do poszczególnych podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu tymi odpadami, istotne także z punktu widzenia nakładania kar. W tym przypadku wydaje się właściwe ustanowienie gminy jako jednostki odpowiedzialnej za realizację wskazanych wyżej obowiązków. Natomiast odpowiedzialność podmiotów świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych winna być ograniczona do zakresu działalności wynikającej z zezwolenia.

Ponadto występują trudności z rzetelną oceną stanu gospodarki odpadami komunalnymi, z uwagi na problemy z pozyskaniem odpowiednich danych od przedsiębiorców oraz gmin. Niezbędne jest zatem ustanowienie stosownego schematu i zakresu raportowania, przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarowania odpadami o podjętych działaniach i uzyskanych efektach, właściwym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Wskazane byłoby przedkładanie raportów w okresach półrocznych lub rocznych w celu dysponowania aktualnymi i pełnymi informacjami na szczeblu gminnym, wojewódzkim i krajowym.

4) Wprowadzenie sankcji finansowych za niedopełnienie obowiązków w stosunku do wszystkich podmiotów zobowiązanych do podejmowania określonych czynności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Brak odpowiednich sankcji finansowych (kary pieniężne) ustanowionych wobec podmiotów, które nie realizują nałożonych na nie obowiązków skutkowało m.in. niską efektywnością systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Przykładowo, w 2008 r. udział odpadów odebranych selektywnie w łącznej ilości odebranych odpadów wyniósł tylko 8%, a na terenie 23% gmin nie wdrożono systemów selektywnego zbierania i odbierania odpadów. Sankcje winny być zatem przewidziane w stosunku do podmiotów (administracja publiczna, przedsiębiorcy, inne jednostki organizacyjne), które są zobligowane do realizacji kluczowych zadań na płaszczyźnie gospodarki odpadami komunalnymi. Sankcje, aby spełniały swoją rolę powinny więc być dolegliwe i proporcjonalne do określonego zachowania i czynu, a przede wszystkim winny nakłaniać do przestrzegania norm i chronić przed ich łamaniem.

Organizacja systemu

1) Regularne szkolenie pracowników administracji publicznej, w szczególności samorządowej, koordynowane na szczeblu krajowym.

W związku z rosnącym wachlarzem obowiązków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi oraz potrzebą zwiększenia zatrudnienia w tym zakresie, nieodzowne jest prowadzenie okresowych szkoleń pracowników administracji publicznej, nie rzadziej niż jeden raz w roku. Celem szkoleń winno być zapoznanie pracowników z nowymi przepisami w zakresie gospodarki odpadami, uzupełnienie wiedzy technicznej oraz innych umiejętności, a także wymiana doświadczeń pomiędzy uczestnikami szkolenia. Coroczne przeprowadzanie szkoleń pracowników administracji pozwoliłoby im na konfrontację i bieżącą weryfikację podejmowanych działań na gruncie gospodarki odpadami,

w odniesieniu do zdobytych nowych informacji. Nadto, regularne szkolenia pracowników z pewnością przyczyniłyby się do zwiększenia efektywności w pracy.

Zasadne byłoby, aby organizacja szkoleń odbywała się na szczeblu krajowym, przy współpracy Urzędów Marszałkowskich, co pozwoliłoby na bieżące monitorowanie sytuacji w tym zakresie w całym kraju. Finansowanie szkoleń mogłoby następować w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

2) Systematyczna wymiana doświadczeń pomiędzy pracownikami administracji w różnych krajach UE.

W ramach wspierania działań na rzecz poprawy sytuacji w gospodarce odpadami komunalnymi, w tym efektywności polityki regionalnej przez promowanie innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy, wskazane jest organizowanie wymiany doświadczeń pomiędzy pracownikami administracji w różnych krajach UE. Ustanowienie współpracy pomiędzy regionami mniej doświadczonymi a regionami bardziej doświadczonymi w danym temacie, przyczyni się do wzmocnienia potencjału i wiedzy uczestników projektu oraz do bardziej skutecznego wdrażania europejskiej polityki i ustawodawstwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Z uwagi na istotę i zasięg przedsięwzięcia celowe jest, aby organizacja wymiany doświadczeń była realizowana na poziomie krajowym przy współpracy Urzędów Marszałkowskich, np. w ramach instrumentu finansowego Life + lub Programu Współpracy Międzyregionalnej Interreg IVC.

3) Przyjęcie systemowych rozwiązań sprawdzonych w innych krajach UE.

Mając na uwadze poprawę sytuacji w gospodarce odpadami komunalnymi oraz wysokie osiągnięcia w tym zakresie w innych krajach UE, najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie systemu prawnego – organizacyjno - finansowego sprawdzonego w takich krajach jak, np.: Wielka Brytania, czy też Holandia. W obu krajach sprawy związane z zagospodarowaniem odpadów komunalnych leżą w gestii gmin, które organizują system zbierania i odbierania odpadów oraz ich zagospodarowania. Poszczególne zadania władze zlecają prywatnym operatorom wybieranym w drodze przetargu. Właściciele nieruchomości nie mają wpływu na to, jaka firma odbiera od nich odpady. By sfinansować działania związane z gospodarką odpadami gminy nakładają na właścicieli lokali mieszkaniowych oraz nieruchomości znajdujących się na terenie gminy obowiązek wnoszenia opłaty na gospodarkę odpadami. Wysokość tej opłaty ustalana jest corocznie przez gminę w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (ilości osób).

Zastosowane w tych krajach rozwiązania świadczą o dużej ich skuteczności. Przykładowo, w jednej ze szkockich gmin Dundee, wg stanu na koniec 2008 r., z całości odebranych odpadów komunalnych aż 36% odpadów przekazanych było do recyklingu, na składowiskach odpadów unieszkodliwiono 21% odpadów, zaś 43% przekazano do spalarni, gdzie nastąpił również odzysk energetyczny. Dla porównania w województwie świętokrzyskim w 2008 r. aż 92% odpadów odebrano jako zmieszane odpady komunalne, a 8% odpadów było odebranych jako zebrane selektywnie. Ostatecznie do składowania skierowano około 85% odpadów. Pozostałe 15% odpadów przekazano do zakładów, gdzie poddano je różnym formom odzysku, np.: sortowaniu, kompostowaniu. Porównując wyniki uzyskane w obu krajach, słuszne byłoby zastosowanie rozwiązań prawnego – organizacyjno – finansowych przynoszących wymierne korzyści ekologiczne i sprzyjających realizacji założonych celów.

4) Wzmożenie pozyskiwania środków finansowych z UE na przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami komunalnymi.

Działając na rzecz przyspieszenia procesu budowy spójnego systemu gospodarowania odpadami, niezbędne jest spowodowanie zmiany trendu związanego z pozyskiwaniem środków finansowych na przedsięwzięcia związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi oraz na podnoszenie wiedzy w tym zakresie. Z analizy danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego wynika, iż pozyskiwanie środków finansowych z UE na tego rodzaju przedsięwzięcia jest niezadowolające, w szczególności w odniesieniu do przedsięwzięć dotyczących gospodarki wodno - ściekowej. W latach 2007 - 2010 wpłynęły tylko 4 wnioski o dofinansowanie przedmiotowych przedsięwzięć na łącznej

wartości wynoszącej 29 mln zł. W tym okresie wpłynęły 94 wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu gospodarki wodno – ściekowej. Można, zatem wnioskować, iż zainteresowanie pozyskiwaniem środków finansowych na realizację zadań dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi jest znikome i nieadekwatne do rosnących potrzeb w tym zakresie. Celowe jest więc spowodowanie wzmożenia pozyskiwania środków finansowych na realizację wspomnianych przedsięwzięć i efektywnego ich wykorzystywania tym bardziej, iż spełnienie wymagań związanych z ochroną środowiska stanowi jedno z najważniejszych uwarunkowań rozwoju społecznego – gospodarczego. Zmiana tempa wykorzystywania środków finansowych z UE będzie się jednak wiązała ze znaczną modyfikacją i stabilizacją struktur prawno – organizacyjno – finansowych w dziedzinie gospodarki odpadami komunalnymi oraz ugruntowaniem pozycji podmiotów działających na rynku gospodarowania tymi odpadami.

5) Długoterminowa promocja tzw. „dobrych praktyk” w mediach lokalnych, regionalnych i krajowych: TV, radio, prasa, Internet.

Istotną kwestią organizacyjną w gospodarce odpadami komunalnymi jest długoterminowe propagowanie tzw. „dobrych praktyk”, rozumianych jako przedsięwzięcia pozwalające na skuteczną realizację zadań i osiągnięcie założonych celów. Stanowią one praktyczne rozwiązanie konkretnych problemów i przynoszą określone, pozytywne rezultaty. Nie sposób pominąć ich znaczenia zważywszy na możliwość przeniesienia zastosowanych rozwiązań do innych regionów czy krajów.

Nieodzowne jest, aby promocja „dobrych praktyk” następowała w mediach lokalnych, regionalnych i krajowych. Słuszne byłoby również opracowanie na szczeblu krajowym poradnika „dobrych praktyk” dla organów administracji publicznej, przedsiębiorców oraz innych zainteresowanych podmiotów. Winien on być źródłem informacji o najbardziej efektywnych systemach gospodarowania odpadami komunalnymi wdrożonych w kraju i za granicą. Opisy dobrych praktyk powinny charakteryzować się odpowiednią zawartością treści, tj. powinny opisywać przedsięwzięcia nowoczesne, aktualne, efektywne, odpowiednie pod względem tematycznym, koncentrując się na najistotniejszych zagadnieniach takich jak np. poprawa efektywności selektywnego zbierania i odbierania odpadów.

W ramach promocji „dobrych praktyk” upowszechniana winna być także wiedza na temat potrzeby i celowości wdrażania i rozwijania systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także budowy zakładów do zagospodarowania odpadów. Takie działanie powinno wpłynąć na zainteresowanie społeczeństwa tematyką ochrony środowiska oraz kształtowanie właściwych postaw wobec środowiska i realizowanych przedsięwzięć. Niezmiernie istotne jest również precyzyjne informowanie społeczeństwa na temat zasad i efektów funkcjonowania wdrażanych systemów gospodarowania odpadami na danym terenie. Ważną rolę w propagowaniu powyższych zagadnień pełniłyby środki masowego przekazu (telewizja, radio, prasa, Internet).

6) Stworzenie warunków do selektywnego zbierania odpadów wszystkim mieszkańcom danego terenu.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż nie wszyscy mieszkańcy mieli możliwość uczestniczenia w systemie selektywnego zbierania i odbierania odpadów, gdyż w 2008 r. na terenie 23% gmin nie prowadzono takich działań, bądź też prowadzono je w ograniczonym zakresie. Konieczne jest zatem stworzenie warunków do selektywnego zbierania i odbierania odpadów. Zadanie to winno być realizowane łącznie z działaniami związanymi z podnoszeniem świadomości ekologicznej mieszkańców oraz precyzyjnym informowaniem ich o zasadach i formach zbierania poszczególnych rodzajów odpadów.

Finansowanie

- 1) Wprowadzenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej dochód gminy, z którego gmina będzie finansowała koszty zagospodarowania odpadów komunalnych oraz funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.**
- 2) Skorygowanie mechanizmów finansowych w celu stymulowania rozwoju selektywnego zbierania, odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych (zmiana systemu opłat produktowych).**

Mało efektywny wydaje się być system opłat produktowych, w szczególności w odniesieniu do wspierania finansowego przedsięwzięć w zakresie selektywnego zbierania i odzysku odpadów opakowaniowych, które jest nadal nieopłacalne. Na bardzo niskim poziomie kształtowały się „dopłaty” uzyskiwane od organizacji odzysku przez podmioty zbierające, w tym wstępnie je przetwarzające, odpady w ich imieniu i przekazujące je do odzysku i recyklingu. Wysokość „dopłat” była nieadekwatna do kosztów ponoszonych na działania związane z selektywnym zbieraniem i wstępnym przetwarzaniem odpadów. Coraz mniejsze były także wpływy na konto Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach z tytułu opłaty produktowej, które w roku 2008 uległy zmniejszeniu o 80% w stosunku do roku 2006. Zmniejszanie się wpływów nie miało jednak związku z uzyskiwanymi efektami środowiskowymi, w zakresie odzysku i recyklingu odpadów (do odzysku i recyklingu przekazano w 2008 r. 4% odpadów opakowaniowych z łącznej masy odebranych odpadów komunalnych). Przykładowo wysokość wpłaconej opłaty produktowej w 2008 r. wyniosła około 58 tys. zł i w większości dotyczyła odpadów opakowaniowych. W efekcie środki finansowe przekazane gminom (związkom gmin) na działania związane z odzyskiem i recyklingiem odpadów opakowaniowych oraz edukację ekologiczną były znikome. Z tego względu niezbędne jest skorygowanie mechanizmów finansowych i nakierowanie ich na bezpośrednie wspieranie systemów zbierania, odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i użytkowych.

Jak powszechnie bowiem wiadomo, ważnym elementem systemu gospodarki odpadami są bodźce ekonomiczne, które winny stymulować pożądany kierunek aktywności określonych jednostek. Dobrym przykładem takiego mechanizmu finansowego jest obowiązujący w Polsce system opłat za korzystanie ze środowiska. Podążając za tym przykładem można byłoby wprowadzić opłatę produktową naliczaną jako iloczyn masy opakowań wprowadzonych na terytorium kraju wraz z produktami i stawki opłaty. Przedsiębiorca nie miałby obowiązku osiągania poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych jak dotychczas, bowiem obowiązek ten spoczywałby na gminie. Wysokość stawki opłaty produktowej, jak jest obecnie, powinna być uzależniona od rodzaju opakowania. Opłata winna być uiszczana na rachunki bankowe urzędów marszałkowskich, według miejsca prowadzenia działalności przedsiębiorcy wprowadzającego na terytorium kraju produkty w opakowaniach, gdzie następowałaby ich weryfikacja. Następnie środki pochodzące z opłat produktowych przekazywane byłyby do NFOŚiGW, w którym następowałaby redystrybucja 70% zgromadzonych środków na konta wojewódzkich funduszy, proporcjonalnie do ilości mieszkańców w danym województwie. Wojewódzkie fundusze przekazywałyby te środki gminom, proporcjonalnie do liczby mieszkańców w danej gminie, na działania związane z funkcjonowaniem systemów gospodarowania odpadami opakowaniowych. Takie rozwiązanie byłoby jednym z istotniejszych narzędzi ekonomicznych, które pozwoliłoby osiągać coraz wyższe poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, w szczególności odpadów pochodzących z gospodarstw domowych. Ponadto, jest ono oparte o zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta za dany wyrób w całym cyklu jego życia. System ten oddziaływałby również na zachowania przedsiębiorców związane z produkcją opakowań (ograniczenie objętości i masy opakowań do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia ich funkcji, projektowanie i wykonanie opakowań w sposób umożliwiający ich wielokrotny użytek i recykling), jak i z ich stosowaniem (np. zmniejszenie ilości stosowanych opakowań).

Kontrola

1) Wzmocnienie roli kontrolnej WIOŚ poprzez nadanie uprawnień w zakresie prowadzenia kontroli „krzyżowych”, w szczególności w sytuacjach, gdy przedstawione do kontroli dokumenty nasuwają wątpliwości.

W celu skuteczniejszego eliminowania nieprawidłowości w gospodarce odpadami konieczne jest zwiększenie zakresu uprawnień wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wzorem uprawnień, jakie posiadają organy podatkowe (kontrola krzyżowa). Stosowanie takich uprawnień jest zasadne wtedy, gdy przedstawione do kontroli dokumenty nasuwają wątpliwości, a kontrahenci kontrolowanego podmiotu prowadzą działalność na terenie objętym właściwością miejscową innego organu kontrolnego. W takiej sytuacji kontrola krzyżowa, odbywałaby się w ramach kontroli w zakresie ochrony środowiska kontrolowanego podmiotu, ale nie byłaby wykonywana bezpośrednio w siedzibie tego ostatniego. Kontrolującym w omawianym przypadku, przysługiwałoby prawo do sprawdzenia prawidłowości i rzetelności badanych dokumentów u kontrahentów kontrolowanego, prowadzących działalność

gospodarczą bez względu na miejsce ich zamieszkania, siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności. Celem kontroli krzyżowej byłoby wyłącznie sprawdzenie zgodności dokumentów znajdujących się u kontrolowanego z dokumentami znajdującymi się u kontrahenta. Kontrola krzyżowa należałaby, więc do czynności sprawdzających, prowadzonych w toku kontroli. W porównaniu z głównymi czynnościami kontrolnymi prowadzonymi w siedzibie podmiotu kontrolowanego, kontrolę krzyżową cechowałoby uproszczenie trybu działania organu i przedmiotowe ograniczenie.

2) Wzmocnienie nadzoru Wojewody w zakresie realizacji obowiązków nałożonych na gminy.

W analizowanym okresie, niektóre gminy nie realizowały zadań określonych w przepisach o odpadach, bądź podejmowane działania nie były efektywne. Powodem tego mógł być niewystarczający nadzór Wojewody nad działalnością gminną, wskazane jest, więc wzmocnienie nadzoru w tym zakresie. Nadmienić należy, iż nadzór Wojewody nad gminami wynika z rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) W myśl art. 85 tejże ustawy nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. W przepisach prawa nie ma definicji nadzoru nad samorządem terytorialnym, można jednak przyjąć, że nadzór to możliwość władczego wkraczania organu nadrzędnego (organizacyjnie lub funkcjonalnie) w działalność innego organu. Środki nadzoru można podzielić na stosowane wobec organów jednostek samorządu oraz stosowane wobec aktów tych organów (uchwały, zarządzenia). Oznacza to, że środki nadzoru można zastosować w celu usunięcia nieprawidłowości, np., jeżeli jednostka samorządu przez pewien czas nie wykonuje swoich ustawowych obowiązków.

3) Ustanowienie obowiązku prowadzenia systematycznych kontroli działalności przedsiębiorców i gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami.

Mając na uwadze przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom oraz przestrzeganie przepisów prawa w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez przedsiębiorców i gminne jednostki organizacyjne, zasadne jest prowadzenie systematycznych kontroli ich działalności. Kontrola ta winna obejmować przede wszystkim sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów, w tym kierowanie odpadów do miejsc odzysku i unieszkodliwiania wynikających z uzyskanych zezwoleń i wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

6. Skutki społeczne, ekonomiczne i środowiskowe.

Po wejściu w życie nowych rozwiązań gminy będą miały prawo (podejmując przez radę gminy stosownej uchwały) przejąć od właścicieli nieruchomości część obowiązków w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. W związku z powyższym analizę skutków uchwalenia proponowanych zmian przeprowadzono w odniesieniu do dwóch możliwych, alternatywnych scenariuszy:

- gminy korzystają z ww. prawa i przejmują obowiązki właścicieli nieruchomości;
- rady gmin nie podejmują stosownej uchwały i w tym zakresie zapisy znowelizowanej ustawy nie mają w danej gminie zastosowania.

Niezależnie od powyższego, oceniając skutki wejścia w życie znowelizowanej ustawy wzięto pod uwagę inne proponowane rozwiązania systemowe, które będą implikowały skutki dla wszystkich podmiotów systemu zagospodarowywania odpadów komunalnych, a więc dla gmin, właścicieli nieruchomości, czy też przedsiębiorców. Do takich rozwiązań należy zaliczyć m.in:

- rozszerzenie sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi, zarówno w zakresie sprawozdawczości, jak i działań kontrolnych;
- planowane zmiany ustawy o odpadach przewidujące:
 - w odniesieniu do instalacji funkcjonujących w ramach regionów: uznanie WPGO jako aktów prawa miejscowego;

- o w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych: obowiązek zagospodarowywania tych odpadów w ramach regionów.

Konsekwencje wprowadzonych zmian dla właścicieli nieruchomości.

Wysokość opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z obecną ustawą *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, rada gminy określa w drodze uchwały górne stawki ponoszone przez właścicieli nieruchomości m.in. za usługi odbioru odpadów stałych. W praktyce zdarzały się sytuacje, że rady gmin ustalają górne stawki na bardzo wysokim poziomie. Radni wychodzili bowiem z założenia, że konkurujący na rynku przedsiębiorcy stosują stawki znacznie niższe, natomiast górna stawka opłat będzie stanowić rodzaj kary administracyjnej stosowanej wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie mają podpisanych umów na odbiór odpadów. Problem określenia górnych stawek nabierał szczególnej wagi w kontekście tego, że gminy będące zazwyczaj właścicielami instalacji do unieszkodliwiania odpadów, starają się kształtować ceny na możliwie najniższym poziomie, nawet kosztem nieuwzględniania wielu ponoszonych wydatków. Wiele firm przewozowych korzystało z tej sytuacji zwiększając swoje zyski³.

W przypadku niepodjęcia przez radę gminy uchwały w zakresie przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi można domniemywać, że powyższy stan rzeczy będzie się utrzymywał, a wysokość ponoszonych przez nich opłat na rzecz przedsiębiorców będzie:

- początkowo stopniowo wzrastała z uwagi na wzrost kosztów eksploatacji ponoszonych zarówno przez przewoźników, jak i eksploatorów instalacji do unieszkodliwiania odpadów. Do podstawowych czynników mających wpływ na skalę tego wzrostu należy zaliczyć tempo zmian kosztów energii, wynagrodzeń, czy też opłaty marszałkowskiej (której wysokość winna się kształtować na poziomie niezbędnym do promowania odzysku i recyklingu);
- w późniejszym okresie, po wybudowaniu kapitałochłonnych instalacji zapewniających wymagane poziomy odzysku i recyklingu i wejściu w życie np. przepisów zakazujących składowania odpadów o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg s.m. – zmiana wysokości opłat będzie wypadkową: uwzględnienia w kosztach eksploatacji amortyzacji naliczanej od oddanych do eksploatacji środków trwałych oraz spadku kosztów eksploatacji z uwagi na mniejszy udział w kosztach opłaty marszałkowskiej (w wyniku zastąpienia składowania odpadów odzyskiem i recyklingiem).

W gminach, które w drodze uchwały rady gminy przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości, ww. opłata będzie ustalana w przeliczeniu na mieszkańca danej nieruchomości uwzględniając średnią ilość odpadów komunalnych wytwarzaną przez jednego mieszkańca, częstotliwość odbioru odpadów oraz koszty unieszkodliwiania odpadów. Proponowane w nowelizacji ustawy rozwiązania w odniesieniu do tzw. modelu A w dużej mierze sprowadzają się do zastąpienia dotychczasowej instytucji referendum gminnego uchwałą rady gminy. W związku z powyższym na potrzeby oceny skutków wdrożenia nowego systemu możliwe jest posiłkowanie się efektami przeprowadzenia udanych referendów w niektórych z gmin:

- w gminie Pszczyzna w okresie przed referendum cena odbioru odpadów dla 5 osobowej rodziny wynosiła ok. 39 zł/miesiąc, po wprowadzeniu nowego systemu: ok. 25 zł/miesiąc;
- w gminie Starachowice: zanotowano spadek opłaty za odbiór odpadów z 4,00 zł/os/miesiąc do 2,60 zł/os/miesiąc.

Wzrost poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców.

Nowelizacja ustawy przewiduje obowiązek podejmowania przez gminy działań informacyjnych i edukacyjnych. Można domniemywać, iż tego typu akcje promocyjne będą prowadzone na większą skalę w przypadku gmin, które zdecydują się przejść od właścicieli nieruchomości część obowiązków w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Przewidywane zmiany zachowań mieszkańców winny być

³ M. Walny, „Gminy muszą badać odpady komunalne”, Wspólnota, 19/973.

porównywalne z efektami obserwowanymi w gminach (Pszczyna, Końskie, Starachowice), gdzie w latach ubiegłych referendum zakończyło się sukcesem. Do spodziewanych efektów należy zaliczyć:

- objęcie systemem odbioru odpadów blisko 100 % mieszkańców;
- praktycznie całkowite wyeliminowanie licznych dotąd przypadków nielegalnego pozbywania się odpadów („placę, wiem wymagam”);
- znaczące zwiększenie ilości odbieranych odpadów (np. w gminie Pszczyna przed referendum w roku 2007 odebrano ok. 9 tys. Mg odpadów, w latach 2008-2009: średnio ponad 16 tys. Mg);

Skutki wdrożenia rozwiązań w odniesieniu do gmin.

Działania inwestycyjne podejmowane przez gminy.

Proponowane rozwiązania kompleksowo przyczyniają się do zwiększenia aktywności inwestycyjnej gmin w zakresie budowy regionalnych zakładów zagospodarowywania odpadów. Należy tu wymienić:

- wprowadzenie w art. 3 obowiązkowego zadania własnego gminy w tym zakresie, realizowanego samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami w danym regionie poprzez spółkę lub związek międzygminny.
Praktyka wskazuje na swoistą niechęć gmin do podejmowania prób wspólnego rozwiązywania problemów, a nowoczesne sposoby zagospodarowywania odpadów komunalnych są dla małych gmin często zbyt kosztowne. Wprowadzenie sankcji z tytułu niewykonywania przez gminy ich obowiązków może być bodźcem do rozważenia potrzeby zrzeszania się i podejmowania wspólnych działań⁴.
- takim bodźcem może być uwzględnienie wśród administracyjnych kar pieniężnych (art. 9a) sankcji dla gmin w przypadku nieosiągnięcia przez nią określonych poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania;
- planowane zmiany ustawy o odpadach przewidujące:
 - w odniesieniu do instalacji funkcjonujących w ramach regionów: uznanie WPGO jako aktów prawa miejscowego;
 - w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych: obowiązek zagospodarowywania tych odpadów w ramach regionów.

Zasadność doprecyzowania oraz uszczelnienia przepisów poprzez przekazanie gminom jednoznacznie sprecyzowanego uprawnienia do kierowania strumienia zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z ich sortowania do ściśle określonych miejsc odzysku i unieszkodliwiania nie jest podważana nawet przez podmioty podchodzące z wyraźną rezerwą do wielu proponowanych na przestrzeni lat rozwiązań^{5,6}.

Reasumując, proponowane rozwiązania systemowe, niezależnie od ostatecznego modelu odbioru odpadów w danej gminie, winny znacząco zwiększyć aktywność inwestycyjną gmin prowadząc do budowy nowoczesnych zakładów odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Jednakże mając na uwadze niezbędne prace legislacyjne, jak i czasochłonność należytego przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego należy założyć, iż wymierne efekty ww. rozwiązań będą odczuwalne nie wcześniej niż za 5 - 7 lat.

Dodatkowe obowiązki nałożone na gminy.

W przypadku gmin, które w drodze uchwały rady gminy przejmą obowiązki właścicieli nieruchomości jednym z ważniejszych, nowych ich obowiązków będzie zorganizowanie i realizowanie sprawnego systemu poboru i egzekucji należnych opłat od mieszkańców. Warunkuje to skuteczność ww. systemu i jest oczywiste, że musi rodzić nowe koszty⁷.

⁴ M. Górski, „Gmina jako właściciel odpadów komunalnych”, Przegląd Komunalny, nr 5/2010.

⁵ M. Mazurek, „Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi – rewolucja czy ewolucja?”, Przegląd Komunalny, nr 2/2010.

⁶ W. Zińczuk, „Krytyka idei monopolu gminy”, Przegląd Komunalny, nr 5/2010.

⁷ M. Górski, „Gmina jako właściciel odpadów komunalnych”, Przegląd Komunalny, nr 5/2010.

Podobne skutki organizacyjne i finansowe będą efektem obowiązku podejmowania działań informacyjnych i edukacyjnych, jak również nałożonych na gminy obowiązków sprawozdawczych i kontrolnych tym bardziej, iż w przypadku zaniechań w tym zakresie gminie grożą administracyjne kary pieniężne.

Powyższe aspekty mogą skutkować koniecznością rozbudowania struktur gminnych lub zatrudnienia dodatkowych służb, co będzie pozytywnie oddziaływało na lokalny rynek pracy.

Nowelizacja ustawy a przedsiębiorcy działający na rynku odbierania odpadów komunalnych. Kontynuowanie przez przedsiębiorców działalności na rynku odbierania odpadów komunalnych

Obowiązująca ustawa prawo zamówień publicznych nie przewiduje wyłączenia spod procedur ustawowych spółek gminnych. Jednakże Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał szereg orzeczeń (sprawy „Teckal”, „Stadt Halle”, „Brixen”), w których uznał, że stosowanie przepisów zamówień publicznych wobec spółek komunalnych nie jest potrzebne, gdy są spełnione następujące warunki⁸:

- Spółka jest w pełni kontrolowana przez organ władzy;
- Spółka działa na rzecz i w granicach gminy;
- Pełen kapitał spółki należy do gminy.

Mając powyższe na uwadze, a także możliwość bezprzetargowego zlecenia przez gminy odbioru odpadów gminnym jednostkom organizacyjnym należy założyć, iż część z przedsiębiorców będzie miała realne trudności z kontynuacją dotychczasowej działalności („walką o rynek”).

Dodatkowo część z podmiotów może dysponować zbyt małym zapleczem technicznym na potrzeby zapewnienia odbioru odpadów z całej gminy lub nawet jej części (sektora); inni mogą nie być w stanie sprostać ujednoliconym wymaganiom technicznym stawianym wobec przewoźników. Oczywiście pewnym rozwiązaniem może być np. zawiązywanie przez mniejszych przewoźników spółek, jednakże należy założyć zmniejszenie liczby przedsiębiorców działających na rynku odbierania odpadów komunalnych.

Rentowność prowadzonej działalności.

Niezależnie od funkcjonującego w danej gminie modelu należy zakładać wzrost ponoszonych przez przedsiębiorców kosztów eksploatacji. Ku takiemu wnioskowi skłania:

- proponowane brzmienie art. 7 ust. 7 ustawy, zakładające, że minister do spraw środowiska (a nie rada gminy) będzie ustalał w drodze rozporządzenia wymagania techniczne wobec przewoźników. Można domniemywać, że oprócz ujednolicenia wymagań nastąpi także ich zaostrzenie.
- narzucenie jednoznacznego obowiązku kierowania odpadów do instalacji wskazanych dla danego regionu w WPGO.

W przypadku niepodjęcia przez radę gminy uchwały w zakresie przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi można założyć, że rentowność prowadzonej przez przedsiębiorców działalności nie ulegnie pogorszeniu w porównaniu z obecnym stanem. Najprawdopodobniej przedsiębiorcy będą czynili udane starania w celu przeniesienia tych wyższych kosztów na właścicieli nieruchomości.

W odniesieniu do gmin, gdzie będzie funkcjonował tzw. model A należy zakładać, iż uczestniczący w przetargach przedsiębiorcy będą zmuszeni racjonalizować koszty prowadzonej działalności, jak również założyć niższy, niż obecnie, poziom jej rentowności.

7. Podsumowanie.

Przeprowadzona analiza gospodarki odpadami komunalnymi w oparciu głównie o dane za 2007 i 2008 r. wykazała, iż sytuacja w przedmiotowym zakresie nie kształtowała się zadawalająco. Co prawda w regionie następował sukcesywny wzrost ilości odpadów odbieranych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w danym roku kalendarzowym (205 kg w 2008 r.), to jednak wskaźnik ten był bardzo niski w stosunku do szacunkowej ilości wytwarzanych odpadów (283 kg w 2008 r.).

⁸ Z. Jerzmanowski, „Spółki gminne a zamówienia publiczne”, Wspólnota, nr 33/933.

Szacuje się, iż z wytworzonych odpadów około 30% nie zostało odebranych. Część z nich (około 50%) zagospodarowano we własnym zakresie, np. odpady ulegające biodegradacji. Można jednak przypuszczać, iż pozostałej części odpadów pozbyto się w sposób nielegalny, o czym świadczą dość licznie występujące „dzikie wysypiska” oraz fakt, iż nie wszyscy właściciele nieruchomości zawarli umowy na odbieranie odpadów. W latach 2007-2008 odbieranie odpadów w większości gmin odbywało się na zasadzie zawierania umów z właścicielami nieruchomości przez podmioty odbierające odpady komunalne, z wyjątkiem jednej gminy, gdzie rada gminy przejęła obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami. W 2008 r. 75 podmiotów w 102 gminach trudniło się odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W latach 2007-2008 na bardzo niskim poziomie poniżej 1% utrzymywał się udział selektywnie zbieranych i odbieranych odpadów niebezpiecznych. Natomiast udział pozostałych odpadów odebranych selektywnie wyniósł tylko 5% w 2007 r. i 8% w 2008 r. Udział zaś odpadów odebranych jako zmieszane odpady komunalne kształtował się na bardzo wysokim, niekorzystnym poziomie 95% w 2007 r. i 92 % w 2008 r. Wpływ na taką sytuację miało kilka istotnych czynników takich jak: nieopłacalność ekonomiczna prowadzenia segregacji odpadów (brak motywacji), zarówno przez mieszkańców jak i podmioty zajmujące się gospodarowaniem odpadami, nie przystąpienie wszystkich mieszkańców do systemu odbierania odpadów (około 16% mieszkańców w 2008 r. nie przystąpiła do systemu), brak wdrożenia systemów selektywnego zbierania i odbierania odpadów w 23% gmin w 2008 r., niska świadomość ekologiczna społeczeństwa. Z tego też względu konieczne jest wyeliminowanie wymienionych problemów i nieprawidłowości poprzez m.in. uproszczenie procedury przejęcia przez rady gmin obowiązków od właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, z uwagi na występujące problemy z przeprowadzeniem referendum w tej sprawie, związane głównie z udziałem, co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Uzasadnieniem takiego kierunku zmian jest fakt, iż w wyniku przejęcia ww. obowiązków przez rady dwóch gmin w województwie, wszyscy mieszkańcy tych gmin przystąpili do zorganizowanego systemu odbioru odpadów komunalnych, a w jednej z nich uzyskali silną motywację do segregacji odpadów, co skutkowało dużym wzrostem ilości segregowanych odpadów. Gminy zaś uzyskały pełną kontrolę nad realizacją obranego systemu zbierania i gospodarowania odpadami oraz czystość i porządek na ich terenie. W celu poprawy sytuacji w omawianym zakresie zasadne jest również wzmocnienie działań edukacyjnych realizowanych na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym, a także działań nadzorczych Wojewody w stosunku do gmin w zakresie wywiązywania się z obowiązków. Niezbędne jest także sprawowanie systematycznego nadzoru właściwego wójta, burmistrza i prezydenta miasta względem postępowania z odpadami przez właścicieli nieruchomości oraz podmioty odbierające odpady.

Reasumując, celowe jest stale podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców prowadzone głównie przez gminy, w ramach środków finansowych np. Wojewódzkiego lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Niezbędna jest również modyfikacja systemu prawnego dotyczącego odbierania odpadów, w celu szybkiego i sprawnego spowodowania przystąpienia wszystkich mieszkańców do zorganizowanego odbioru odpadów komunalnych. Winna ona obejmować uproszczenie procedury przejęcia przez rady gmin obowiązków od właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, z uwagi na występujące problemy z przeprowadzeniem referendum w tej sprawie, związane głównie z udziałem w nim, co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Konieczne jest wdrożenie we wszystkich gminach systemów selektywnego zbierania i odbierania odpadów oraz motywowanie mieszkańców do czynnego udziału w tych systemach, w celu znaczącego zwiększenia ich efektywności. Potrzebne jest również jednoznaczne wskazanie w przepisach prawa gminy, jako jednostki odpowiedzialnej za powyższe zadania. Nieodzowna jest także zmiana prawa w stosunku do podmiotów odbierających odpady, w zakresie wprowadzenia obowiązku kierowania odpadów do RZGO. Niezależnie od powyższego, zasadne jest wzmocnienie kontroli WIOŚ nad wykonywaniem obowiązków przez zarządzających składowiskami odpadów oraz egzekucja wykonania wydanych decyzji administracyjnych przez właściwe organy administracji (starosta, marszałek województwa).

Mając na uwadze stan gospodarki odpadami komunalnymi, w ramach pracy zaproponowano kierunki zmian w aktualnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie prawa, organizacji systemu, finansowania i kontroli. Do głównych propozycji zmian należy uproszczenie procesu przejęcia przez rady gmin obowiązków od właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wprowadzenie klarownego podziału obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy

gminami i podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gospodarowania odpadami, a także ustanowienie odpowiednich sankcji za brak realizacji obowiązków. Z uwagi na ścisły związek gospodarowania odpadami komunalnymi z systemem opłat produktowych zaproponowano korektę systemu tych opłat obejmującą m.in. naliczanie i uiszczanie opłat produktowych, a także uproszczenie procedur udzielania wsparcia finansowego w zakresie selektywnego zbierania i odbierania oraz odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych i użytkowych. Ze względu na rosnącą ilość obowiązków w zakresie gospodarki odpadami, wskazano także na potrzebę wzmocnienia kadrowego w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, urzędach marszałkowskich i gminach oraz prowadzenie regularnych szkoleń pracowników ww. jednostek. Jako istotny czynnik związany z poprawą sytuacji w gospodarce odpadami komunalnymi podano również wzmoczenie nadzoru i kontroli w stosunku do gmin, przedsiębiorców oraz gminnych jednostek organizacyjnych.

8. Literatura i źródła.

1. Dane Głównego Urzędu Statystycznego.
2. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego za lata 2007-2008.
3. Sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami dla województwa lubuskiego w okresie 01.01.2007-31.12.2008.
4. Sprawozdanie z realizacji „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Łódzkiego 2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015” za lata 2007-2008.
5. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego 2010 za okres 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r.
6. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza za okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r.
7. Sprawozdanie z realizacji Aktualizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Opolskiego za lata 2007-2008.
8. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego za lata 2007-2008.
9. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2007-2010 za okres 2007-2008.
10. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2010.
11. Sprawozdanie z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2007-2008.
12. Sprawozdanie z realizacji „Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2007-2010” za okres 2007-2008”.
13. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2010.
14. Sprawozdanie z realizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” 2007-2008.
15. Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007-2010 za okres 2007-2008”.
16. *Delivering Key Waste Management Infrastructure: Lessons Learned from Europe Final Report*, The Chartered Institution of Wastes Management, listopad 2005.
17. *Podstawy prawne systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Austrii*, W.Rogalski, Biuro Analiz Sejmowych – opinia zlecona, luty 2007.
18. *Informacja na temat gospodarki odpadami komunalnymi w wybranych krajach europejskich*, M.Gwiazdowicz, M.Sobolewski, Biuro Analiz Sejmowych – opinia zlecona, marzec 2007.
19. *National Waste Report 2008*, Environmental Protection Agency, 2009, Irlandia.
20. *Costs for Municipal Waste Management in the EU: Final Report to Directorate General Environment*, European Commission, 2003.
21. W. Czarnecka, *Analiza gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim*, 2010.
22. M. Walny, „Gminy muszą badać odpady komunalne”, Wspólnota, 19/973.
23. M. Górski, „Gmina jako właściciel odpadów komunalnych”, Przegląd Komunalny, nr 5/2010.
24. M. Mazurek, „Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi – rewolucja czy ewolucja?”, Przegląd Komunalny, nr 2/2010.
25. W. Zińczuk, „Krytyka idei monopolu gminy”, Przegląd Komunalny, nr 5/2010.
26. M. Górski, „Gmina jako właściciel odpadów komunalnych”, Przegląd Komunalny, nr 5/2010.
27. Z. Jerzmanowski, „Spółki gminne a zamówienia publiczne”, Wspólnota, nr 33/933.
28. Biuro Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu, <http://www.bas.sejm.gov.pl>.
29. Bartosz Draniewicz, *Opinia prawna dotycząca orzeczeń ETS oraz rozwiązań prawnych wybranych państw członkowskich UE w zakresie regulacji antymonopolowych w gospodarce odpadami komunalnymi*, 2010.
30. Zbigniew Grabowski, *Analiza gospodarki odpadami komunalnymi w województwie małopolskim ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji krakowskiej*, 2010.

Skróty:

Prudential borrowing – mechanizm finansowania umożliwiający władzom lokalnym zaciągnięcie kredytów na sfinansowanie przedsięwzięć komunalnych (np. budowa szkoły, instalacja oświetlenia drogowego).

DEFRA – “The Department for Environment, Food and Rural Affairs” – instytucja w Wielkiej Brytanii zajmująca się ochroną środowiska, kontrolą produkcji żywności oraz rolnictwem.