

STUDIA I PRACE

Kolegium
Zarządzania
i Finansów

ZESZYT NAUKOWY 138

STUDIA I PRACE

Kolegium
Zarządzania
i Finansów

ZESZYT NAUKOWY 138



SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE

**SKŁAD RADY NAUKOWEJ ZESZYTÓW NAUKOWYCH
„STUDIA I PRACE KOLEGIUM ZARZĄDZANIA I FINANSÓW”**

dr hab. Ryszard Bartkowiak, prof. SGH – przewodniczący
dr hab. Piotr Wachowiak – vice przewodniczący
prof. dr hab. inż. Jan Adamczyk
dr hab. Stefan Doroszewicz, prof. SGH
prof. dr hab. Jan Głuchowski
prof. dr hab. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
prof. dr hab. Jan Kaja
dr hab. Jan Komorowski, prof. SGH
prof. dr hab. Tomasz Michalski
prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
prof. dr hab. Jerzy Nowakowski
prof. dr hab. Janusz Ostaszewski
dr hab. Wojciech Pacho, prof. SGH
dr hab. Piotr Płoszajski, prof. SGH
prof. dr hab. Maria Romanowska
dr hab. Anna Skowronek-Mielczarek, prof. SGH
prof. dr hab. Teresa Słaby
prof. dr hab. Marian Żukowski

Redakcja językowa

Julia Konkołowicz-Pniewska

Redakcja statystyczna

Tomasz Michalski

Redakcja tematyczna

Małgorzata Iwanicz-Drozdowska (Finanse)
Wojciech Pacho (Ekonomia)
Piotr Płoszajski (Zarządzanie)

Sekretarz redakcji

Marcin Jakubiak

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014

ISSN 1234-8872

Czasopismo ukazuje się w wersji papierowej (jest to wersja pierwotna) i elektronicznej

Nakład 270 egz.

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162
tel. 22 564 94 77, 22 564 94 86, fax 22 564 86 86
www.wydawnictwo.sgh.waw.pl, e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Aktualizacja okładki

Monika Trypuz

Skład i łamanie

Gemma

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.
tel. 42 639 52 92, e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 90/VII/14

Spis treści

Od Rady Naukowej	7
<i>Zbigniew Grzymała</i> Bariery i szanse dla gospodarki odpadami w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	9
<i>Grzegorz Maśloch</i> Gospodarowanie odpadami komunalnymi w aspekcie wyzwań wynikających z realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju (wybrane problemy)	23
<i>Katarzyna Sadowy</i> Odpady jako miara niezrównoważonej konsumpcji	39
<i>Katarzyna Sosnowska</i> Prawne i praktyczne aspekty nowego ustawodawstwa dotyczącego gospodarki odpadami	55
<i>Jacek Sierak</i> Wybrane problemy finansowania gospodarki odpadami komunalnymi	75
<i>Feliks Grądalski, Anna Bojanowicz-Bablok</i> Metody szacunku efektów zewnętrznych – przykład składowania odpadów komunalnych w Polsce	103
<i>Marek Goleń</i> Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	125
<i>Edwin Górnicki</i> Wpływ stawki opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych na budżet gminy	143
<i>Grzegorz Maśloch, Małgorzata Bogacz, Magdalena Sobierajczyk</i> Społeczno-gospodarcze uwarunkowania rekultywacji i rewitalizacji obszarów miejskich (na przykładzie miejskiego składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp.) ..	169

Michał Łukaszewski

Ograniczenia możliwości finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych gmin
w Polsce wobec zmian regulacji prawnych 189

Krzysztof Florian Wierzbicki

Recenzja książki pt. „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego”
pod redakcją naukową Grzegorza Maślocha i Jacka Sieraka 205

Od Rady Naukowej

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zeszyt „Studiów i Prac Kolegium Zarządzania i Finansów”. Artykuły w nim zamieszczone są poświęcone problematyce gospodarowania odpadami komunalnymi przedstawionej w aspektach prawnym, finansowym i organizacyjnym. Artykuły zostały napisane przez pracowników i doktorantów Kolegium Zarządzania i Finansów, przedstawicieli innych wiodących ośrodków akademickich w Polsce oraz osoby zajmujące się w praktyce tą tematyką.

Zbigniew Grzymała w swoim artykule przedstawił bariery i szanse gospodarki odpadami w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Gospodarowanie odpadami komunalnymi w aspekcie wyzwań wynikających z realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju to temat artykułu Grzegorza Maślacha. Autor przedstawił w nim wybrane problemy z tej dziedziny.

Tematykę odpadów jako miary niezrównoważonej konsumpcji zaprezentowała w swoim artykule Katarzyna Sadowy. Omówiła w nim główne przyczyny powstawania nadmiernych ilości odpadów.

Nowe ustawodawstwo dotyczące gospodarki odpadami stanowiło temat artykułu Katarzyny Sosnowskiej. Autorka w artykule omówiła prawne i praktyczne aspekty tego ustawodawstwa.

Celem artykułu Jacka Sieraka jest przedstawienie, na tle obowiązujących rozwiązań prawnych, możliwych do zastosowania źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych w gospodarowaniu odpadami komunalnymi.

W kolejnym artykule Feliks Grądalski i Anna Bojanowicz-Bablok podjęli próbę wyceny efektów zewnętrznych (kosztów zewnętrznych) składowania odpadów komunalnych.

Problemami kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zajął się w swoim artykule Marek Goleń.

W artykule Edwina Górnickiego został omówiony wpływ stawki opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych na budżet gminy. Autor pokazał wpływ zbyt niskich stawek na deficyt lokalnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i skutki takiego rozwiązania.

W kolejnym artykule Grzegorz Maśloch, Małgorzata Bogacz i Magdalena Sobierajczyk na przykładzie miejskiego składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp. omówili społeczno-gospodarcze uwarunkowania rekultywacji i rewitalizacji obszarów miejskich.

Ograniczenia finansowania zewnętrznego potrzeb bieżących i inwestycyjnych gmin w Polsce w świetle istotnych regulacji prawnych zostały przedstawione w artykule Michała Łukaszewskiego.

Na zakończenie została zamieszczona opracowana przez Krzysztofa Floriana Wierzbickiego recenzja książki pt. „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego” pod redakcją naukową Grzegorza Maślocha i Jacka Sieraka.

Pozostajemy w przekonaniu, że prezentowane artykuły spotkają się z Państwa życzliwym zainteresowaniem oraz, co byłoby szczególnie cenne, staną się przyczynkiem do polemiki i dalszych owocnych badań.

Życzymy Państwu przyjemnej lektury.

W imieniu Rady Naukowej
Ryszard Bartkowiak
Piotr Wachowiak

Zbigniew Grzymała

Kolegium Zarządzania i Finansów

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Bariery i szanse dla gospodarki odpadami w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Streszczenie

Znowelizowana Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie zmieniała dotychczasowy porządek gospodarowania odpadami komunalnymi. Głównymi barierami hamującymi wprowadzanie ustawy są: obawy przed zmianami samymi w sobie, stosunkowo krótki okres wdrażania reformy, słabo rozwinięta sieć nowoczesnych Regionalnych Instalacji do Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK), obciążenie mieszkańców kosztami budowy i eksploatacji nowoczesnych instalacji, stąd tendencja do zwiększenia stawki opłaty w najbliższym okresie, niezrozumienie przez część mieszkańców kosztowej strony całego procesu odbioru i przetwarzania odpadów, ograniczona formuła konkurencji i inne. Z kolei dostrzeżone szanse są następujące: skrócenie czasu zastosowania rozwiązań propagujących wykorzystanie odnawialnych źródeł energii – kogeneracja i recykling, zmniejszenie ilości odpadów składowanych na dzikich wysypiskach, sformalizowanie kompostowania odpadów biodegradowalnych, ogólnopolska dyskusja na temat nowelizowanej ustawy, co w konsekwencji poprawi poziom edukacji ekologicznej polskiego społeczeństwa i inne. Rozgłos, jaki powstał wokół ustawy, w opinii autora niniejszego artykułu powinien wpłynąć pozytywnie zarówno na efektywność ekonomiczną całego procesu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, jak i efektywność społeczną, modelując zachowania Polaków zgodnie z ideą społeczeństwa ekologicznego. Ustawa w kolejnych nowelizacjach powinna dążyć do uproszczenia wielu obecnie przyjętych rozwiązań i ułatwienia mieszkańcom całego procesu odbioru i przetwarzania odpadów.

Słowa kluczowe: nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, RIPOK, bariery i szanse

1. Wprowadzenie

Znowelizowanie Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie¹ zmieniło dotychczasowy sposób gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustawodawca w dokonanych zmianach widzi przede wszystkim poprawę stanu środowiska naturalnego, z kolei podmioty, których ta ustawa dotyczy, postrzegają również bariery wynikające z tzw. oporu materii, czyli niechęci do zmian w ustabilizowanym dotychczas otoczeniu, co wynika z relatywnie krótkiego okresu przygotowania społeczeństwa polskiego, w tym przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, do zaakceptowania i poparcia dokonujących się zmian.

Celem artykułu jest przedstawienie barier kreowanych przez różnych aktorów sceny „rewolucji śmieciowej” oraz korzyści czy szans, jakie przypisuje się znowelizowanej ustawie. Autor, jako jeden z ekspertów Ministra Środowiska doradzający w sprawie metod ustalania opłat, podjął próbę naświetlenia przyczyn, które wywołują obawy przed zmianami, oraz uwarunkowań powodujących konieczność przeprowadzenia zmian ustawowych.

W artykule jako pierwsze zostały przedstawione bariery hamujące akceptację ustawy i uwarunkowania tych barier. Następnie zaprezentowano szanse i korzyści z implementacji ustawy. Artykuł zawiera również zarys propozycji kolejnych nowelizacji.

2. Bariery hamujące wprowadzanie ustawy

Bariery, które pojawiły się i które wywołują sprzeciw wobec zmian w gospodarce odpadami, nie wynikają z negatywnych postaw wobec ustawy. Raczej są to obawy przed zmianami samymi w sobie. Po nowelizacji ustawy spodziewano się raczej udoskonalenia dotychczasowych rozwiązań. Rynek gospodarki odpadami przed nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach składał się z niżej omówionych segmentów.

1. Wywóz nieczystości, czyli usuwanie odpadów bytowych mieszkańców oraz usuwanie odpadów innych, na przykład gruzu, zieleni. Płatnikami na tym rynku byli właściciele nieruchomości, którzy samodzielnie lub za pomocą administratorów zawierali umowy z przedsiębiorstwami wywozącymi odpady. Rynek ten generalnie nie podlegał ograniczeniom w dostępie dla konkurencji. Obecnie (po noweli-

¹ DzU z 2013 r., poz. 1399.

zacji) gminy niejako w imieniu mieszkańców zawierają umowy z podmiotami wywozącymi odpady.

2. Rynek oczyszczania miasta, który dotyczył oczyszczania ulic, gdzie jedynym zleceniodawcą było miasto, oraz oczyszczania posesji (klatek schodowych, chodników i innych miejsc gminnych przylegających do posesji), w którym zleceniodawcami byli właściciele nieruchomości. Rynek oczyszczania ulic był przeważnie całkowicie uregulowany poprzez politykę zleceń stosowaną przez gminę. Natomiast rynek oczyszczania posesji był nieregulowany. Wspólnoty mieszkaniowe oraz inni właściciele nieruchomości mieli swobodę wyboru firmy świadczącej usługi oczyszczania posesji. Segment ten w praktyce nie zmienił się po wprowadzeniu znowelizowanej ustawy.
3. Składowanie i utylizacja odpadów. Składowiska odpadów stałych należały do gmin i zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi miały obowiązek przyjmowania po określonej taryfie dowożone do nich odpady. Składowiska należały i nadal należą do najtańszych form zagospodarowania odpadów komunalnych. Nowe rozwiązania generalnie preferują recykling oraz technologie utylizacji odpadów, na przykład spalarnie².

To, co w starym systemie uważano za dobre, to między innymi zawierane przez mieszkańców umowy z poszczególnymi przedsiębiorstwami na odbiór odpadów. Krytykuje się zatem konieczność wypowiedziania tych umów, a następnie składanie określonych deklaracji w gminie w zależności od przyjętej metody ustalania opłaty za odbiór odpadów oraz konieczność ich weryfikacji w pewnych sytuacjach. W ten sposób skomplikowano cały proces, utrudniając życie mieszkańcom. Czy nie wygodniej byłoby pozostawić dotychczasowe podmioty odbierające odpady, a gminę zobligować do zawarcia umów w imieniu tylko tych mieszkańców, którzy tego do tej pory nie zrobili? Negocjowanie warunków umów sędowane by było na gminę. W ten sposób małymi krokami usprawniano by system, nie zmieniając go od podstaw.

Zostały dostrzeżone również inne bariery, które przedstawiono poniżej.

1. **Stosunkowo krótki okres wdrażania reformy.** Ustawodawca uważa, że okres ten był wystarczająco długi (2 lata). Można różnie oceniać, czy 2 lata to długo, czy krótko. Na przykład Niemcy przygotowywali swoje społeczeństwo około 10 lat. Na tym tle polskie przejście należy uznać za „szokowe”.

² Por. Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 250. Zob. także: Z. Grzymała, *Konsolidacja rynku odpadami w Polsce*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstw*, red. M. Pietrzak, E. Gąsiorowska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Ciechanowie, Ciechanów 2010, s. 203–204; *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 118.

2. **Słabo rozwinięta sieć nowoczesnych Regionalnych Instalacji do Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK).** Według P. Manczarskiego, w najbliższych latach konieczne będzie podjęcie przez gminy, które są odpowiedzialne za gospodarkę odpadami komunalnymi, nowych zadań związanych z całkowitą przebudową istniejących nieefektywnych, często ubogich w nowoczesne rozwiązania techniczno-technologiczne i organizacyjne, systemów gospodarki odpadami. Składowiska odpadów komunalnych, które przyjmują obecnie ok. 97% masy odpadów niesegregowanych, trzeba będzie przekształcić w obiekty przyjmujące do składowania tylko pozostałości po wcześniejszej segregacji odpadów. Składowiska powinny być końcowymi elementami kompleksowych systemów gospodarki odpadami, a nie jedynymi obiektami unieszkodliwiania odpadów komunalnych, jak to ma miejsce dotychczas w większości gmin w Polsce³. Jeżeli mamy jako społeczeństwo spełnić powyższe warunki, potrzebujemy czasu do wybudowania nowoczesnych RIPOK-ów, którym należy zagwarantować odpowiedni strumień odpadów, aby funkcjonowały efektywnie.
3. **Obciążenie mieszkańców kosztami budowy i eksploatacji nowoczesnych instalacji, stąd tendencja do zwiększenia stawki opłaty w najbliższym okresie.** Konsekwencją unowocześnienia ostatniego ogniwa gospodarki odpadami jest ponoszenie odpowiednich nakładów inwestycyjnych. Źródłami finansowania tych nakładów, oprócz zewnętrznych środków wsparcia, na przykład z Unii Europejskiej, będą również opłaty od mieszkańców. Zwiększy to więc koszty całego procesu odbioru i zagospodarowania odpadów. Opinie, że wdrażanie znowelizowanej ustawy nie obciąży dodatkowo społeczeństwa, a stawki opłaty lokalnie nawet spadną, może się nie sprawdzić. W okresie intensywnej transformacji ekonomiczno-społecznej polskie społeczeństwo również było zapewniane o niskich kosztach wdrażania niektórych reform oraz o pozytywnym efekcie, który miał pojawić się niemal natychmiast. Zapewnienia te nie spełniły się w praktyce. Podobnie może być obecnie.
4. **Niezrozumienie przez część mieszkańców kosztowej strony całego procesu odbioru i przetwarzania odpadów.** Reforma polega między innymi na tym, że odpady mają być odbierane od każdego. Część społeczeństwa ma problemy z opłatami za media komunalne. Wiele gmin w taki czy inny sposób udziela wsparcia tym osobom. W kalkulacji opłaty za odbiór odpadów bierze się również pod uwagę tę grupę mieszkańców, którzy nie będą płacili oraz tych mieszkańców, którzy będą opóźniać się w dokonywaniu płatności. Szacunki są na pewno nie-

³ P. Manczarski, *Najlepsze dostępne techniki w składowaniu odpadów. Gospodarka odpadami, w tym niebezpiecznymi*, Informator dla administracji publicznej, Futura, Poznań 2005, s. 165–167.

precyzyjne. Te niedobory finansowe w kalkulacjach przerzuca się na pozostałą, płacącą część mieszkańców. Wywołuje to sprzeciw części społeczności lokalnej i poczucie bycia wykorzystywanym.

5. **Ograniczona formuła konkurencji.** Zjawisko konkurencji ogranicza się w zasadzie do wyboru przedsiębiorstwa w drodze przetargu. Następnie przedsiębiorstwa, które przegrały kolejne przetargi z braku możliwości świadczenia usługi, upadną, co w rezultacie w dłuższym okresie ograniczy konkurencyjność na rynku gospodarki odpadami i doprowadzi do monopolizacji tego rynku prawdopodobnie przez duże sieciowe korporacje. Przetargi w krótkim okresie mogą, co prawda, wygrywać małe przedsiębiorstwa oferujące niską cenę. Mając stosunkowo niskie koszty stałe, oszczędzając na warunkach bezpieczeństwa i wykorzystując tańszy majątek oraz kalkulując dowóz odpadów do najtańszej instalacji, czyli składowiska, a nie na przykład nowoczesnej spalarni (droższej w początkowym okresie) mogą lepiej konkurować z innymi oferentami. Jednakże prędzej czy później opłaty na RIPOK-u wzrosną, a składowiska przyjmować będą tylko pozostałości po procesach przetwarzania odpadów, na przykład żużel. Wszystkie zatem przedsiębiorstwa gospodarki odpadami zmuszone będą do dostarczania odpadów do nowocześniejszych instalacji. Wtedy może się okazać, że niektóre przedsiębiorstwa, które wygrały przetarg, oferując bardzo niskie stawki opłat, nie będą w stanie osiągnąć dodatniego wyniku finansowego. Chcąc się nadal utrzymać na rynku, po prostu część odpadów będą składować nielegalnie, na przykład w wyeksploatowanych zwirowniach. Poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego w ten sposób się zwiększy. Gminne organy kontrolne mogą po jakimś czasie wykryć takie nielegalne praktyki i doprowadzić do zerwania współpracy z przedsiębiorstwami je stosującymi. Zlecenie na odbiór odpadów ostatecznie przejmie inne przedsiębiorstwo gospodarki odpadami. Największe szanse na przetrwanie w tej swoistej wojnie będą miały duże, silne przedsiębiorstwa o sieciowym charakterze, które łatwiej mogą sobie poradzić na rynku w pierwszym okresie nawet przy stosunkowo niskich stawkach. Do takich sieciowych przedsiębiorstw należą głównie koncerny zachodnie, które prawdopodobnie przejmą w większości polski rynek odpadów komunalnych.
6. **Przekonanie w społeczeństwie, że w znowelizowanej ustawie chodzi głównie o dotrzymanie za wszelką cenę unijnych zobowiązań środowiskowych, a nie o czystość środowiska naturalnego.** Gminy są zobowiązane ograniczyć masę kierowanych na składowiska odpadów komunalnych, ulegających biodegradacji⁴:

⁴ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.

- do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.,
- do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Prawdopodobnie niewiele nowego by się działo w gospodarce odpadami w Polsce, gdyby nie konieczność spełnienia tych unijnych zobowiązań. Ich niespełnienie skutkować będzie wysokimi karami płaconymi przez Polskę. Strach przed karami za niedotrzymanie powyższych zobowiązań nadał nowelizacji tzw. akcyjny charakter, bez długofalowej strategii w tym zakresie. Dlatego być może ustawa nie została należycie dopracowana.

7. **Wyczekująca postawa części gmin w zakresie przystąpienia do ogłoszenia przetargów z uwagi na niejasną kwestię tzw. przedsiębiorstw wewnętrznych.**

Dla wielu gmin sprawą nadal niejasną jest status w Polsce tzw. przedsiębiorstw *in house*. Nie wchodząc w prawne dywagacje, najogólniej można powiedzieć, że do tego typu przedsiębiorstw zalicza się w Unii Europejskiej podmioty, których właścicielem jest sektor publiczny, czyli w odniesieniu do gospodarki odpadami w Polsce byłyby to jednostki i zakłady budżetowe realizujące zadania gminne oraz spółki ze 100-procentowym udziałem gminy. Takie podmioty nie musiałyby startować w przetargach, a gminy w systemie pozaprzetargowym mogłyby zlecać im usługi odbioru i wywozu odpadów komunalnych. Ustawodawca jednak nakazuje udział w przetargach wszystkim spółkom, bez względu na ich formę własności. Niektóre biura prawne uważają, że w ten sposób łamane jest prawo, gdyż polska ustawa powinna uwzględniać prawo obowiązujące na terenie UE. Stąd ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prawdopodobnie docelowo trafi pod ocenę organów odwoławczych w UE. Jeżeli organy te uznają zasadność odwołania, to pojawi się pytanie, dlaczego polski ustawodawca nie uwzględnił tych zaleceń w obecnej ustawie i jaki przyświecał mu cel, że łamał unijne prawo.

8. **Opór społeczeństwa zwłaszcza w odniesieniu do obowiązku selekcji odpadów oraz akceptacji stawek opłat i płacenia ewentualnych kar.** Z opinii niektórych mieszkańców, zwłaszcza zamieszkujących budynki wielorodzinne, wynika, że słabo akceptują selektywną zbiórkę odpadów. Z uwagi na ograniczoną przestrzeń, w której mieszkają, tworzenie kilku stanowisk dla selektywnej zbiórki odpadów jest dosyć kłopotliwe. Wydaje się, że preferowanym rozwiązaniem dla budownictwa wielorodzinnego byłaby tzw. segregacja u źródła, czyli rozdział odpadów zmieszanych w specjalnych osiedlowych minisegregatorniach. Taką minisegregatornię obsługiwałaby maksymalnie 2–3-osobowa grupa pracowników przedsiębiorstwa gospodarki odpadami. Pierwsze tego typu rozwiązania pilotażowo wprowadzono

w Płocku. Jednakże ocena efektywności tego rozwiązania jest niejednoznaczna. Pomysłodawca wykazywał relatywnie niskie koszty takiego punktu. Wskazywał na dodatni wynik finansowy generowany w tego typu rozwiązaniu oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Oponenty z kolei zarzucają brak w kalkulacji kosztów obsługi punktu niektórych kosztów, między innymi transportu do odległych miejsc, w których wysegregowane odpady byłyby zagospodarowywane. Niemniej jednak pomysł ten warto by poddać dokładnej analizie i ewentualnie usprawnić dla wygody znacznej części mieszkańców zabudowy wielorodzinnej.

Kolejna sprawa to problem kar. W opinii niektórych krytyków, reprezentujących środowiska gminne, Ustawa, wprowadzając możliwość naliczania kar, w zasadzie powstała po to, aby te kary ściągać. Wydaje się to dosyć nielogiczne. Wymiar kar służy zwykle temu, żeby przywoływać do porządku osoby permanentnie uchylające się od zastosowania się do przyjętych rozwiązań prawnych. Krytycy Ustawy uważają, że została ona specjalnie wdrożona tak szybko bez odpowiednio długiego okresu konsultacji i przyzwyczajania gmin oraz mieszkańców do nowych rozwiązań, aby łatwiej można było w przypadku nieprzestrzegania przez gminy czy przedsiębiorstwa zapisów Ustawy, kary te naliczać, jako swoisty dodatkowy podatek w czasach kryzysu gospodarczego i zmniejszonych wpływów budżetowych.

9. **Przekonanie części społeczeństwa, że proponowane metody naliczania opłat są niesprawiedliwe i będą sprzyjać nadużyciom.** Dyskusje na temat metod kalkulacji stawki opłaty trwają od samego początku „reformy śmieciowej”. Tak, jak słusznie zauważa E. Górnicki⁵, Ustawa dozwala na dwa zasadnicze rodzaje opłat: niezwiązanych z wielkością generowanego strumienia odpadów (metoda od liczby mieszkańców, powierzchni mieszkaniowej i liczby gospodarstw domowych) oraz powiązanych z wielkością tego strumienia (metoda od zużycia wody). Najsprawiedliwsza wydaje się metoda związana z faktycznie generowanym przez mieszkańca strumieniem odpadów, czyli od zużycia wody. Inna metoda proponowana przez niektóre przedsiębiorstwa gospodarki odpadami, między innymi MZO ze Stalowej Woli, polegająca na wazeniu odbieranych przez przedsiębiorstwo odpadów, nie została dopuszczona przez Ministerstwo Środowiska. Być może ustawodawca uważa, że rozpowszechnienie metod skorelowanych z wielkością strumienia odpadów będzie sprzyjać podrzucaniu części odpadów do nielegalnych miejsc, czyli nie spowoduje oczekiwanych zmian w postawie mieszkańców.

⁵ Por. E. Górnicki, Z. Grzymała, *Wpływ wyboru metody naliczania opłat na efektywność ekonomiczną systemu gospodarki odpadami komunalnymi*, w: Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń, E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

Z kolei mieszkańcy twierdzą, iż jest to nieprawda, że tylko niewielki odsetek z nich uprawiał taki proceder. Od pilnowania, kto podrzuca odpady do nielegalnych miejsc, są odpowiednie służby, na przykład gminne, a metody niezwiązane z generowanym strumieniem nie będą sprzyjać postawom ograniczającym wytwarzanie przez mieszkańców odpadów, na przykład przez używanie własnych toreb do zakupów czy biodegradowalnych opakowań przez producentów.

Żadna z proponowanych metod nie jest doskonała i każda sprzyja nadużyciom. Metoda od liczby gospodarstw nie uwzględnia wielkości tych gospodarstw. Dopiero na poziomie gmin próbuje się czynić pewne rozróżnienia i zdywersyfikować poziom opłat. Podobnie metoda od powierzchni mieszkalnej w jakimś sensie nie uwzględnia liczby osób zamieszkujących daną powierzchnię. Można próbować metodę tę udoskonalać, przyjmując określone rozwiązania w powiązaniu z liczbą zamieszkujących osób, ale to rozwiązanie staje się w zasadzie połączeniem dwóch metod: od powierzchni mieszkalnej i liczby osób. Metoda od liczby osób wydaje się najprostszą z przyjętych metod, jednak uzależniona jest od rzetelnych deklaracji liczby osób. Tu widzi się źródło potencjalnych nadużyć. Część mieszkańców może składać fałszywe deklaracje, zwłaszcza te osoby, które wynajmują w tzw. szarej strefie swoje mieszkania, nie podając tego faktu urzędowi skarbowemu. Wątpliwe jest, aby fakt wynajmu podawano w deklaracjach gminnych. Nawet metoda od zużycia wody nie jest pozbawiona wad. Nie wszędzie w danej gminie doprowadzona jest sieć wodociągowa lub kanalizacyjna. Nie wszędzie założone są indywidualne mierniki zużycia wody lub odprowadzonych ścieków. Dla mieszkańców, którzy pozbawieni są dostępu do wyżej wymienionych sieci, istnieje możliwość oszacowania zużycia wody na przykład przez założenie przeciętnego miesięcznego zużycia wody przez mieszkańca. Jednakże i w tym przypadku łączymy dwie metody: od zużycia wody i liczby osób. Innym zagrożeniem jest możliwość manipulacji w miernikach zużycia wody. Do takich nielegalnych praktyk zalicza się między innymi przykładanie magnesów do starego typu mierników, albo przewiercanie pokrywki wskaźnika i wkładanie w otwór żyłki lub włosa, które zatrzymują jego wskazówki.

Wymienione bariery mogą, rzecz jasna, zostać powoli wyeliminowane. Wymagać to jednak będzie wzmożonych działań kontrolnych. Działania te z reguły mają negatywny wpływ na wizerunek gospodarza gminy. Władze gminy, jak wiadomo, chcą być dobrze postrzegane, aby mieć jak największe szanse na piastowanie swojego urzędu w następnej kadencji. Stąd prognozuje się co najmniej kilkuletnie dostosowania do wymogów ustawy.

3. Szanse, które daje znowelizowana ustawa

Wymienione bariery są istotne i w początkowej fazie, tzn. w okresie, jak się wydaje, około 2 lat mogą przeważać w porównaniu z korzyściami, jakie niesie ze sobą Ustawa. Po tym okresie i usprawnieniu rozwiązań ustawowych korzyści powinny być bardziej widoczne. Podstawowe pozytywne efekty przedstawiono poniżej.

1. **Skrócenie czasu zastosowania rozwiązań propagujących wykorzystanie odnawialnych źródeł energii – kogeneracja i recykling.** Jednym z ciekawszych rozwiązań szeroko wykorzystywanych między innymi w Szwecji i Niemczech są spalarnie odpadów, w których jednocześnie wytwarzany jest prąd elektryczny i ciepło. Odpady w ten sposób przyczyniają się do powstania paliwa alternatywnego. Teoretycznie istnieje także możliwość wyselekcjonowania frakcji biodegradowalnej, która jednocześnie pełniłaby funkcję paliwa jako takiego i paliwa zielonego. W ten sposób spalanie odpadów komunalnych mogłoby przyczynić się do spełnienia unijnych wymogów środowiskowych obligujących do pozyskiwania „zielonej” energii. Jedną ze spalarni odpadów jest na ukończeniu w Poznaniu. Inne lokalizacje to między innymi: Bydgoszcz, Kraków czy Szczecin. Spalarni takich ma być co najmniej 6 spośród planowanych pierwotnie 12. Ciekawym rozwiązaniem wydają się także urządzenia do zgazowywania odpadów. Głównym problemem dla ich funkcjonowania jest zapewnienie wystarczająco dużego strumienia odpadów. Pod tym względem Ustawa dzięki przyjętym metodom powinna właśnie sprzyjać większej generacji odpadów.
2. **Konieczność dokonywania selektywnej zbiórki odpadów.** Rozwiązanie to bardzo powoli zyskuje w Polsce na znaczeniu. Główną przeszkodą jest opłacalność selekcji zalecanych frakcji odpadów. Na dzień dzisiejszy w większości przedsiębiorstw gospodarki odpadami opłaca się zbierać głównie opakowania szklane, puszki aluminiowe, butelki PET i makulaturę. Pozostałe frakcje z ekonomicznego punktu widzenia najlepiej przeznaczyć na paliwo alternatywne. Zbytne rozdrobnienie poszczególnych frakcji przy obecnych rozwiązaniach technicznych podraża koszty rozumiane jako koszty przedsiębiorstwa gospodarki odpadami i koszty społeczne, czyli przede wszystkim czas przeznaczony na dokonywanie selekcji odpadów i ich dostarczanie do punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.
3. **Zmniejszenie ilości odpadów składowanych na dzikich wysypiskach.** Podstawowym celem ustawodawcy było wyeliminowanie dzikich składowisk odpadów. Pewną barierą w osiągnięciu tego celu jest to, że na nielegalne składowiska

trafiają głównie odpady niekomunalne, przede wszystkim wielkogabarytowe oraz gruz budowlany. Ustawa w zasadzie nie reguluje gospodarki tego rodzaju odpadami. Niemniej jednak komunalne odpady znaleźć można na terenach słabo zurbanizowanych. Ustawa zatem z pewnością wyeliminuje tego typu nielegalne składowiska.

4. **Sformalizowanie kompostowania odpadów biodegradowalnych.** Kompostowanie odpadów w tzw. przydomowych kompostownikach powinno, zwłaszcza na terenach słabo zurbanizowanych, poprawić statystyki Polski w zakresie zagospodarowania odpadów. W praktyce w wielu gminach wiejskich odpady biodegradowalne tradycyjnie były wykorzystywane jako nawóz. Jednak formalnie działania takie nie były ujmowane w statystykach. Wdrożenie znowelizowanej Ustawy powinno w tym zakresie sprzyjać poprawie statystyk i znacząco polepszyć obraz Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej.
5. **Ogólnopolska dyskusja na temat nowelizowanej ustawy, co w konsekwencji poprawi poziom edukacji ekologicznej polskiego społeczeństwa.** Ustawa wywołuje żywe komentarze od momentu jej ustanowienia. Komentarze te najczęściej niestety mają wymiar krytyczny. Niemniej jednak w tle ożywionej dyskusji można zauważyć systematyczną zmianę postawy ekologicznej większości środowisk. Propagowany jest jednocześnie tzw. ekologiczny styl życia, uwzględniający częstsze wykorzystanie roweru i spacer. Powstają nowe ścieżki przyrodnicze, ludzie częściej zauważają dzikie składowiska odpadów i informują o nich organy kontrolne itd. Wyżej wymienione oddziaływanie zatacza coraz szersze kręgi. Trudno jest w tym momencie określić jego docelowy pozytywny efekt.
6. **Potencjalna szansa na rozwój dziedzin wykorzystujących surowce wtórne, w tym rozwój przedsiębiorstw wytwarzających paliwa z odpadów komunalnych.** Warto podkreślić coraz większe zainteresowanie drobnych przedsiębiorców przerobem tych surowców. Coraz więcej takich przedsiębiorców zabiega o status Regionalnej Instalacji do Przetwarzania Odpadów Komunalnych, w których zamierzają przede wszystkim sortować i przerabiać z zyskiem surowce wtórne. Przewagą takich instalacji jest ich stosunkowo niski koszt funkcjonowania w porównaniu z dużymi przedsiębiorstwami gospodarki odpadami, co w tym przypadku należy uznać za zaletę, ponieważ celem tych instalacji jest przede wszystkim pozyskiwanie i przerabianie surowców wtórnych, a nie ich odbiór od mieszkańca i dowóz do RIPOK-u.
7. **Możliwość kontroli przez gminy Regionalnych Instalacji do Przetwarzania Odpadów Komunalnych, co może wpłynąć w dłuższym okresie na niższą stawkę opłaty oraz zwiększyć przedsiębiorczość gmin.** Generalnie Ustawa

preferuje partnerstwo publiczno-prywatne do budowy i rozbudowy RIPOK-ów. W sytuacji braku partnera prywatnego gminy indywidualnie mogą budować i rozbudowywać instalacje. Fakt ten daje gminom możliwość wpływu na politykę ekonomiczną takich instalacji. Dodatni wynik finansowy może stać się dodatkowym źródłem dochodów gminy lub przynajmniej wpływać na mniejszy poziom opłaty. W tym zakresie gminy mogą wykazać się przedsiębiorczością, nawiązując do przedsiębiorczej tradycji jednostek samorządu terytorialnego w okresie Polski międzywojennej.

4. Podsumowanie

Wydaje się, że znowelizowane przepisy Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkują większą ilością barier niż szans. Jednak w perspektywie najbliższych lat w wyniku dalszej nowelizacji ustawy oraz upowszechnienia jej w społeczeństwie polskim szanse powinny przeważać nad barierami. Niewątpliwym atutem ustawy jest fakt wywołania ogólnokrajowej dyskusji. Ustawą interesują się prawie wszyscy: zarówno najmłodsi Polacy, jak i ci starsi, piastujący poważne stanowiska w sektorze publicznym i prywatnym. Rozgłos, jaki powstał wokół Ustawy, w opinii autora niniejszego artykułu powinien wpłynąć pozytywnie zarówno na efektywność ekonomiczną całego procesu odbioru oraz zagospodarowania odpadów komunalnych, jak i efektywność społeczną, oddziałując na propagowanie wśród Polaków zachowania ekologicznego.

Ustawa w kolejnych nowelizacjach powinna dążyć do uproszczenia wielu obecnie przyjętych rozwiązań i ułatwienia z punktu widzenia mieszkańca całego procesu odbioru i przetworzenia odpadów. Na przykład należałoby odchodzić od deklaracji (liczby osób czy powierzchni mieszkalnych). Lepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie pewnych automatycznych mechanizmów. Namiastką takiego sposobu jest metoda od zużycia wody. Jeszcze lepszym byłoby ważenie odpadów. Należałoby się zastanowić, czy nie odciążyć mieszkańców od konieczności selektywnej zbiórki odpadów i przenieść ten obowiązek na sortownie. Wartościowe odpady mogłyby skupować punkty ich przerobu także od indywidualnych dostawców, w tym mieszkańców. W ten sposób mieszkańcy widzieliby wymierną korzyść z selektywnej zbiórki.

Bibliografia

Publikacje zwarte

1. Z. Grzymała, *Konsolidacja rynku odpadami w Polsce*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne aspekty konkurencyjności przedsiębiorstw*, red. M. Pietrzak, E. Gąsiorowska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Ciechanowie, Ciechanów 2010.
2. Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
3. Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń, E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
4. P. Manczarski, *Najlepsze dostępne techniki w składowaniu odpadów. Gospodarka odpadami, w tym niebezpiecznymi*, Informator dla administracji publicznej, Futura, Poznań 2005, s. 165–167.
5. *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2005 r. nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)
2. Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.
3. Ustawa prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r. (DzU z 2001 r., nr 62, poz. 627 z późn. zm.)
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (DzU L 312 z 22.11.2008).
5. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

Barriers and Chances for the Waste Management in the light of Act on the Maintenance of Cleanliness and Order in Municipalities

Summary

The amended Act on the maintenance of cleanliness and order in municipalities changed the current order of municipal waste management. The major barriers hindering the implementation of the Act are: the fear of the changes themselves, a relatively short period of the reform implementation, poorly developed network of modern regional installations for municipal wastes processing (RIPOK), charging the inhabitants with the building costs and maintenance of the installations, hence a trend to increase the charge rate in the nearest future, lack of understanding by some inhabitants of the cost aspect of the whole procedure of waste collection and processing, limited formula of competition and others. On the other hand, there are chances like shorter time of application of solutions making use of renewable sources of energy – cogeneration and recycling, smaller amounts of wastes dumped in wild landfills, formalising organic recycling of biodegradable waste, nation-wide discussion about the amended act, as a result will improve the level of ecological education of the Polish society and others. The publicity for the Act should, according to the author, positively affect both the economic effectiveness of the whole process of collection and management of municipal waste and social effectiveness making Poles an ecological society. The Act in the next amendments should strive to simplify a number of current solutions and facilitate the whole process of waste collection and management.

Keywords: amendment to the Act on the maintenance of cleanliness and order in municipalities, RIPOK, barriers and chances

Grzegorz Maśloch

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Gospodarowanie odpadami komunalnymi w aspekcie wyzwań wynikających z realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju (wybrane problemy)

Streszczenie

W procesie wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce istotne miejsce zajmują jednostki samorządu terytorialnego – w tym zwłaszcza gminy. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu lokalnego jest odpowiedzialna za realizację zadań własnych i zleconych, które bezpośrednio przekładają się na poziom świadczonych usług komunalnych. Szczególnego znaczenia nabiera zwłaszcza gospodarka odpadami komunalnymi, która ma istotny wpływ na szeroko definiowaną jakość życia w danej jednostce lokalnej. Dlatego też głównym celem artykułu jest analiza i ocena uwarunkowań realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach w aspekcie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, odpady komunalne

1. Wprowadzenie

Gospodarka komunalna ma ogromne znaczenie dla wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju. W istotny bowiem sposób wpływa na gospodarkę zasobami, zarówno odnawialnymi, jak i nieodnawialnymi. Do zasobów, łączących cechy odnawialności i nieodnawialności, niewątpliwie należy zaliczyć odpady komunalne – które w sprawnym systemie gospodarowania mogą stać się istotnym zasobem lokalnym, mającym wpływ na rozwój gospodarki lokalnej czy regionalnej. Celem artykułu jest analiza uwarunkowań wypełnienia zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach w aspekcie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

2. Istota i znaczenie zrównoważonego rozwoju dla rozwoju społeczno-gospodarczego

Podstawowym założeniem zrównoważonego rozwoju jest takie prowadzenie polityki i działań w poszczególnych sektorach gospodarki i życia społecznego, aby zachować zasoby i walory środowiska w stanie zapewniającym trwałe, niedoznające uszczerbku, możliwości korzystania z nich zarówno przez obecne, jak i przyszłe pokolenia, przy jednoczesnym zachowaniu trwałości funkcjonowania procesów przyrodniczych oraz naturalnej różnorodności biologicznej na poziomie krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym¹. Stąd biorą się dwa fundamentalne cele zrównoważonego rozwoju²:

- sprawiedliwość wewnątrzpokoleniowa; polega na dążeniu do zmniejszania dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi regionami, dążeniu do zaspokojenia podstawowych potrzeb (żywności, mieszkania, edukacji, opieki zdrowotnej i socjalnej, jakości środowiska), do likwidacji ubóstwa, głodu, analfabetyzmu, do zapewnienia ochrony zdrowia i życia wszystkim ludziom na Ziemi, do zaspokojenia potrzeb intelektualnych, do przeciwstawiania się konfliktom zbrojnym,

¹ II Polityka Ekologiczna Państwa, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. i Sejm RP w sierpniu 2001 r., www.mrr.gov.pl, s. 3. Por.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, s. 16.

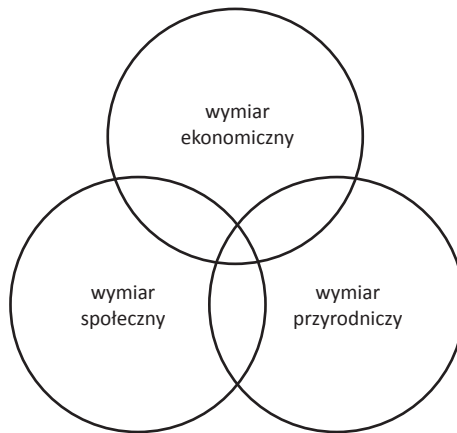
² D. Kiełczewski, *Rozwój zrównoważony w skali regionalnej. Środowisko przyrodnicze – czynnik czy bariera rozwoju?*, w: *Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, Fundacja Forum Inicjatyw Rozwojowych, Białystok 2009, s. 30.

terroryzmowi, a także do ochrony różnorodności kulturowej społeczeństw i wspierania ich przedsiębiorczości;

- sprawiedliwość międzypokoleniowa; oznacza przede wszystkim konieczność zachowania kapitału naturalnego dla przyszłych pokoleń przez oszczędne gospodarowanie zasobami przyrody, jedynie częściowe wykorzystywanie potencjału przyrodniczego, utrzymywanie dynamicznej równowagi środowiska, recyrkulację zasobów oraz respektowanie tradycyjnych ekonomicznych przesłanek rozwoju gospodarczego: zachowanie odpowiedniej proporcji między konsumpcją a inwestycjami, a także zachowanie trwałości demograficznej.

Idee zrównoważonego rozwoju mogą być realizowane poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, społecznym i przyrodniczym³ (rysunek 1).

Rysunek 1. Przenikanie i komplementarność wymiarów zrównoważonego rozwoju



Źródło: opracowanie własne.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że istota rozwoju zrównoważonego nie tkwi w równoważeniu relacji między poszczególnymi wymiarami, a w wyborze stopnia trwałości. Stopień trwałości bowiem określa nacisk na ochronę środowiska i dążenie do zachowania kapitału naturalnego względem potrzeb gospodarki i społeczeństwa. Po pierwsze – jest raczej wątpliwe, czy te dziedziny fizycznie dają się równoważyć jako zbiory o różnym charakterze i odmiennej strukturze oraz często niespełniające

³ Zob.: B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 27.

warunków porównywalności. Po drugie – równoważenie musiałyby oznaczać równorzędność poszczególnych wymiarów. Takie założenie automatycznie oznaczałoby raz na zawsze określony szczególny przypadek rozwoju zrównoważonego opartego na pewnej wypośrodkowanej trwałości preferującej obecne pokolenie, poprzez uwzględnienie przede wszystkim sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej. Tego rodzaju statyka i zamknięcie są generalnie obce założeniom rozwoju zrównoważonego. Kategoria rozwoju zrównoważonego w znacznej większości przypadków akcentuje jednak kierunek odniesień i nachylenie do ładu ekologicznego. Po trzecie – na gruncie literatury przedmiotu reprezentującej ekonomię ekologiczną, ekonomię środowiska i dyscypliny pokrewne nie ma szczególnego (poza polską tradycją) ogniskowania uwagi na równoważeniu. Co najwyżej można tu mówić o silniejszej lub słabszej integracji czy harmonizacji rozwoju tych dziedzin lub o zapewnieniu spójności między nimi⁴.

Zakres przenikania, komplementarności czy wykluczania się powyższych wymiarów jest uzależniony od struktury podmiotów podejmujących działania, przyjętych procedur czy wiedzy i świadomości ekologicznej członków danej wspólnoty. Pomimo wszystkich mankamentów i kontrowersji wobec idei zrównoważonego rozwoju należy dążyć do zbilansowania i racjonalnego wykorzystania posiadanych zasobów w celu zapewnienia trwałego rozwoju obecnym i przyszłym pokoleniom. Problemy te szczególnie istotne są w Unii Europejskiej, gdzie sprawy dotyczące ochrony środowiska oraz racjonalnego korzystania z zasobów należą do priorytetów polityki i zostały zredagowane w dokumentach określających strategiczne kierunki rozwoju wspólnoty. Znalazły swoje odzwierciedlenie m.in. w pracach Komisji Europejskiej, która w dokumencie *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* wyznaczyła trzy priorytety⁵:

- 1) rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- 2) rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Trzy powyższe priorytety są ze sobą wzajemnie powiązane i dają pełny obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej w wieku XXI⁶. Jak wynika z założeń rozwoju zrównoważonego, na pierwszy plan wysuwają się potrzeby społeczne i sto-

⁴ P. Jeżowski, *Współczesne uwarunkowania wdrażania rozwoju zrównoważonego. Europa a Świat*, Badanie statutowe Katedry Ekonomiki Środowiska i Zasobów Naturalnych, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH, Warszawa 2011, s. 10.

⁵ *Europa 2020. Strategia...*, op.cit., s. 5.

⁶ *Ibidem*, s. 11–12.

pień ich zaspokojenia, co zagwarantować może tylko odpowiedni rozwój gospodarczy. Rozwój traktowany nie zawsze w rozumieniu wzrostu gospodarczego, lecz przede wszystkim pewnych zmian jakościowych. Zmiany te mają na celu wzrost efektywności czy optymalizację prowadzonej działalności gospodarczej, jednak niekoniecznie z punktu widzenia zwiększenia produkcji, ale przede wszystkim zmniejszenia energo- i materiałochłonności, ograniczenia niekorzystnych oddziaływań zewnętrznych itp., czyli innymi słowy – uczynienia rozwoju gospodarczego bardziej podtrzymywalnym⁷.

Powyższe założenia znalazły swe odzwierciedlenie w polskim prawodawstwie, zgodnie z którym państwo polskie powinno w swoich działaniach kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Przesądza o tym m.in. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, odnoszący się do zasady zrównoważonego rozwoju, wedle której „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁸. Ponadto nawiązanie do koncepcji zrównoważonego rozwoju występuje w art. 74, w aspekcie bezpieczeństwa ekologicznego oraz zasady sprawiedliwości pokoleniowej i ochrony środowiska⁹:

1. władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom,
2. ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych,
3. każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska,
4. władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Odwołanie do zrównoważonego rozwoju odnajdujemy także w wielu innych aktach prawnych. Warto chociażby wspomnieć o ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w której stwierdzono, że „...ochrona środowiska powinna odbywać się zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”, czy też o ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przyjmuje rozwój zrównoważony za podstawę działań¹⁰.

⁷ L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne*, http://www.rr.amu.edu.pl/files/RR_05_05.pdf, s. 58.

⁸ Art. 5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483).

⁹ Ibidem, art. 74.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU z 2001 r. nr 62, poz. 627 z późn. zm.), Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

W realizacji celów zrównoważonego rozwoju istotne role odgrywają jednostki samorządu terytorialnego – w tym w szczególności gminy – które, będąc jednostkami podstawowymi podziału terytorialnego państwa i odpowiadając za wykonanie zadań własnych, mają istotny wpływ na kształtowanie się rozwoju lokalnego danej jednostki terytorialnej. To właśnie na gminy nałożono m.in. obowiązek zorganizowania gospodarki odpadami komunalnymi na własnym terenie. Przesądza o tym art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który odnosi się do zadań własnych gminy, gdzie przypisano gminie m.in. zadania z zakresu ochrony środowiska i przyrody, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych¹¹.

3. Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminach

Odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Źródłami powstawania odpadów komunalnych są¹²:

- gospodarstwa domowe,
- obiekty infrastruktury (handel, usługi, rzemiosło, szkolnictwo, przemysł w części „socjalnej” i inne).

W 2011 r. w Polsce wytworzonych zostało 12 128,8 tys. ton odpadów komunalnych (315 kg odpadów komunalnych na mieszkańca¹³). Natomiast ilość zebranych odpadów komunalnych przypadająca na mieszkańca kształtowała się na poziomie ok. 255 kg¹⁴. Pomimo stosunkowo niewielkiej ilości wytwarzanych w Polsce odpadów komunalnych wciąż główną metodą ich unieszkodliwiania jest składowanie na

¹¹ Art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹² *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, Warszawa 2010, s. 10.

¹³ Taka ilość wytwarzanych odpadów plasuje Polskę wśród państw, gdzie odpadów komunalnych w przeliczeniu na mieszkańca jest najmniej. Należy mieć jednak na uwadze, iż postępujący wzrost gospodarczy, a w ślad za nim rosnąca konsumpcja, w sposób istotny przyczyni się w najbliższych latach do wzrostu ilości wytwarzanych odpadów komunalnych. Zob.: G. Maśloch, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w Unii Europejskiej*, w: Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń, E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 11–28; *Krajowy plan...*, op.cit., s. 10.

¹⁴ *Infrastruktura komunalna w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012, s. 18–19.

wysypiskach. W 2011 r. ilość odpadów unieszkodliwianych poprzez składowanie w przeliczeniu na mieszkańca wyniosła 181 kg na mieszkańca.

Od 2008 r. obserwuje się w Polsce pozytywną tendencję spadku ilości odpadów unieszkodliwianych poprzez składowanie w przeliczeniu na mieszkańca (w 2011 r. o 47 kg mniej niż w 2008 r.). Zmiany te wpływają na ochronę powietrza przez zmniejszenie emisji metanu, ochronę wód podziemnych i gleby¹⁵ (tabela 1).

Tabela 1. Odpady komunalne zdeponowane na składowiskach i spalone w Polsce (w kg na mieszkańca)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Odpady komunalne zdeponowane na składowiskach	228	206	193	181
Odpady komunalne spalone	2	3	3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR GUS, www.stat.gov.pl.

Udział odpadów komunalnych umieszczonych na składowiskach odpadów spadł z 73,4% w 2010 r. do 70,9% w roku 2011. Natomiast faktyczna masa odpadów unieszkodliwionych w ten sposób zmniejszyła się z 7368,7 tys. ton w 2010 r. do 6 967,1 tys. ton w 2011 r. (o 5,5%). W 2011 r. 98,3 tys. ton odpadów komunalnych zostało przekształconych termicznie, tj. o 4,1% mniej niż w roku 2010. Natomiast udział odpadów przekształconych termicznie w ogólnej masie zebranych odpadów komunalnych nie uległ zmianie i pozostał na poziomie 1%¹⁶.

Na koniec roku 2011 funkcjonowało 578 czynnych kontrolowanych składowisk przyjmujących odpady komunalne. Składowiska te zajmowały łączną powierzchnię prawie 2350 ha. W ciągu 2011 r. zamkniętych zostało 58 składowisk tego typu, zajmujących powierzchnię ponad 190 ha. Rosnąca liczba przypadków dzikiego składowania odpadów jest wciąż poważnym problemem gospodarki odpadami w Polsce, jako że proceder ten jest powodem szkód powstających w środowisku naturalnym i wpływa niekorzystnie na estetykę otoczenia. Na koniec 2011 r. w Polsce istniało 2539 dzikich wysypisk i było ich o 35% mniej niż w roku poprzednim¹⁷.

Funkcjonujący dotychczas w Polsce sposób zagospodarowania odpadów komunalnych jest niezgodny z unijną¹⁸ hierarchią postępowania z odpadami, zgodnie z którą

¹⁵ *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, GUS, Katowice 2011, s. 157.

¹⁶ *Infrastruktura...*, op.cit., s. 18–19.

¹⁷ *Ibidem*, s. 22–23.

¹⁸ Kluczowymi aktami prawnymi na poziomie UE mającymi na celu implementację zasad postępowania w obszarze gospodarki odpadami są: Dyrektywa ramowa (2008/98/WE), ustalająca pożądaną hierarchię postępowania z opadami oraz porządkująca dotychczasowe akty prawne; Dyrektywa składowiskowa (99/31/WE), określająca wymagania dla składowisk i cele redukcji odpadów ulegających biodegradacji; Dyrektywa w sprawie spalania odpadów (2000/76/WE), wyznaczająca warunki eksploatacji oraz warto-

składowanie jest najmniej pożądaną metodą. Jest on również niezgodny z celami unijnymi w zakresie redukcji biodegradowalnych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska. Obecna sytuacja stwarza zatem zagrożenie nieosiągnięcia celów chociażby w zakresie redukcji ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, odpowiednio do 50% (w 2013 r.) i 35% (w 2020 r.) całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w roku 1995¹⁹.

Wychodząc naprzeciw powyższemu problemom, wprowadzona została ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (dalej UoZ2011), którą zmieniono dotychczasowy sposób gospodarowania odpadami komunalnymi²⁰. Nowe przepisy weszły w życie 1 stycznia 2012 r. i wprowadziły w kraju głęboką reformę gospodarowania odpadami komunalnymi, a główny ciężar jej wprowadzenia został przerzucony na gminy²¹. Podstawowym instrumentem realizacji celów reformy jest ograniczone władztwo gminy nad odpadami komunalnymi. Gminy stały się zatem centralnym podmiotem organizującym i regulującym prowadzenie na swoim terenie gospodarki odpadami komunalnymi. W tym celu gminy mają: ustanowić sposób zbierania i gromadzenia odpadów przez mieszkańców (w tym selektywną zbiórkę) poprzez nowy regulamin utrzymania czystości i porządku, pobrać od właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zlecić przedsiębiorcom w drodze przetargów odbiór odpadów oraz przewiezienie ich do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, których budowę mają zapewnić same lub wspólnie z innymi gminami²².

Należy mieć na uwadze, że warunkiem koniecznym do osiągnięcia omawianych celów w gospodarce odpadami jest zbudowanie sprawnego, zintegrowanego systemu gospodarki odpadami.

Zintegrowaną gospodarkę odpadami definiuje się jako proces systematycznego wprowadzania rozwiązań strategicznych i technologicznych, które zapewniają ochronę

ści emisji dla zakładów termicznego przekształcania odpadów; Dyrektywa opakowaniowa (94/62/WE), określająca programy odbioru od użytkowników i segregacji odpadów z opakowań oraz systemy odzysku lub wykorzystania zużytych opakowań.

¹⁹ Zobowiązania państw UE w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych zostały szerzej przedstawione w: G. Maśloch, *Gospodarowanie...*, op.cit., s. 11–28.

²⁰ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2011 r. nr 152, poz. 897).

²¹ Zob. M. Goleń, *Koncepcja wdrażania nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi dla gmin peryferyjnych*, w: Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń, E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki...*, op.cit., s. 57–59.

²² *Ibidem*, s. 59.

środowiska naturalnego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Podejście zintegrowane wymusza zdecydowane odrzucenie pojęcia odpadu jako jedynie niezidentyfikowanej masy na rzecz jego kompleksowego zagospodarowania. Przez właściwe użytkowanie materiałów i surowców w procesie wytwarzania produktu można przyczynić się do pożądanej ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Tym samym koszty zarządzania odpadami, ich wykorzystania lub przetwarzania mogą być znacznie obniżone, a ryzyko zagrożenia środowiska zminimalizowane. Lepsze opanowanie technologii wykorzystania odpadów, ich przeróbki lub recyklingu, to siłą rzeczy także zmniejszenie ryzyka zagrożeń, którego analiza w gospodarce odpadami komunalnymi powinna być obligatoryjna²³.

Gospodarowanie odpadami komunalnymi w aspekcie realizacji zasad zrównoważonego rozwoju, jak już wspomniano, można rozpatrywać w wymiarach:

- 1) społecznym (w tym m.in. wypełnienie zobowiązań międzynarodowych, obciążenie budżetów gospodarstw domowych związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów, świadomość ekologiczna, komfort życia itd.),
- 2) ekonomicznym (w tym m.in. inwestycje w gospodarce odpadami komunalnymi, efektywność ekonomiczna zagospodarowania odpadów, organizacja przedsiębiorstw branży odpadowej, rynku odpadów komunalnych, koszty obsługi systemu, miejsca pracy itd.),
- 3) przyrodniczym (w tym m.in. wpływ na ochronę środowiska poprzez właściwe – przyjazne środowisku – zagospodarowanie odpadów komunalnych, produkcja „zielonej energii” itd.).

Podejmowane decyzje dotyczące gospodarki odpadami pociągają za sobą skutki w pozostałych aspektach funkcjonowania – tj. społeczne, gospodarcze czy środowiskowe.

Podstawowym uwarunkowaniem realizacji jakiegokolwiek koncepcji rozwoju zrównoważonego jest odpowiedni poziom świadomości mieszkańców. Dlatego też o sukcesie wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami w Polsce bez wątplenia zadecyduje postawa społeczeństwa. Jak już wspomniano, nowe zasady organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi cedują praktycznie wszystkie decyzje na gminę. W nowym systemie mieszkańcom została wyznaczona rola płatnika opłaty, a jedyny wybór, jaki pozostaje w ich gestii, to możliwość zadeklarowania gotowości do segregacji śmieci.

Analizując społeczne problemy zagospodarowania odpadów komunalnych w aspekcie wyzwań wynikających z realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, należy

²³ *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, <http://ago.helion.pl/full/pdf/vol13-1-4.pdf>.

mieć na uwadze, iż we współczesnym świecie „obserwujemy coraz wyraźniejszy konflikt między indywidualnymi odczuciami jednostek a interesami i zachowaniami grup społecznych, czy jeszcze bardziej dobrze zorganizowanych światowych koncernów przemysłowych i megakorporacji. Sytuacja taka prowadzi do niepokojów, napięć i kryzysów, które burzą dotychczasowy ład światowy. Wyzwanie polega więc na tym, aby wypracować taki model rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego, który zapewni postęp ludzkości, nie niszcząc wspierających go systemów i da wszystkim możliwość lepszego życia”²⁴. Aby sprostać wyzwaniom w dziedzinie gospodarki komunalnej należy opracowywać rozwiązania integrujące zrównoważony rozwój środowiska z rozwojem gospodarczym, z równością społeczną oraz promujące rozwój społeczny, czyli tzw. strategię „win-win-win”²⁵ rozwoju społeczno-gospodarczego.

Dotychczasowe zasady organizacji gospodarki odpadami w Polsce praktycznie nie zakładają bezpośredniej partycypacji mieszkańców – zarówno kapitałowej, jak i decyzyjnej. Podejście takie do problemu gospodarki odpadami nie odpowiada zatem w pełni przyjętej w dokumencie pt. „II Polityka Ekologiczna Państwa” zasadzie uspołecznienia polityki ekologicznej, która ma być „...realizowana poprzez stworzenie instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków do udziału obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie kształtowania modelu zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym rozwoju edukacji ekologicznej, rozbudzaniu świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowaniu nowej etyki zachowań wobec środowiska”²⁶.

Rozpatrując aspekty gospodarcze, należy mieć na uwadze, iż według szacunków polski rynek odpadów komunalnych wart jest obecnie minimum 3 mld zł – a po wprowadzeniu wyższych opłat za odbiór śmieci jego wartość w ciągu najbliższych kilku lat wzrośnie do ok. 5 mld zł. W Polsce działa obecnie 3,5–4 tys. firm zajmujących się odbiorem śmieci komunalnych. Wśród nich ok. 500 to firmy duże i średnie, reszta to drobne przedsiębiorstwa²⁷. W gospodarce odpadami wg danych GUS pracowało w 2011 r. ponad 61 tys. osób, z czego prawie 2/3 było zatrudnionych w sektorze prywatnym (tabela 2).

²⁴ A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, no. 2, s. 52.

²⁵ Zob.: J. Elkington, *Towards the suitable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development*, California Management Review 1994, vol. 36, no. 2, s. 90–100.

²⁶ *II Polityka Ekologiczna...*, op.cit., s. 5.

²⁷ *W śmieciach zostaną najwięksi*, <http://www.rp.pl>, 12.12.2012. Por.: *Rynek odpadów w Polsce wart jest dziś ok. 5 mld złotych*, <http://www.odpadywgmnie.pl>, dostęp: 12.12.2012.

Tabela 2. Pracujący w gospodarce odpadami (na 31.12.2011 r.)

Wyszczególnienie	Ogółem	Sektor publiczny		Sektor prywatny			
		razem	zatrudnieni na podstawie stosunku pracy	razem	właściciele, współwłaściciele łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin	zatrudnieni na podstawie stosunku pracy	osoby wykonujące pracę nakładczą
Gospodarka odpadami, odzysk surowców	61 311	21 410	21 410	39 901	2 923	36 973	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Natomiast w przypadku poszczególnych gospodarstw domowych należy mieć na uwadze, że nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w niektórych gminach spowoduje poważne i uciążliwe, dodatkowe obciążenia finansowe ludności zobowiązanej do przyjęcia nowych taryf opłat.

Analizując problematykę zrównoważonego rozwoju gospodarki odpadami w wymiarze środowiskowym, należy mieć na uwadze, że każda działalność człowieka zawsze wiąże się z oddziaływaniem na środowisko naturalne.

Modyfikacja istniejących i rozwój nowych instrumentów ekonomicznych powinny promować te dziedziny i sposoby gospodarowania, które kierują się zasadami „prewencji” i „zarządzania przez środowisko”, ograniczając poziom antropopresji na środowisko, a jednocześnie stymulować eliminowanie lub przekształcanie tych działań, w których maksymalizacja zysku osiągnana jest przez producentów poprzez unikanie ponoszenia kosztów środowiskowych, względnie przerzucanie ich wyłącznie na konsumentów oraz na budżet państwa i budżety samorządowe²⁸.

Źródła zagrożeń ekologicznych i powstania barier cywilizacyjnych należy łączyć z niekontrolowaną dążnością człowieka do zaspokajania nowych potrzeb cywilizacyjnych kosztem realizacji potrzeb biologicznych i społecznych, przy najmniejszych nakładach finansowych. Te niekorzystne zmiany cywilizacyjne można powstrzymać, stosując taki nowy model rozwoju cywilizacyjnego, który nie naruszałby równowagi ekologicznej i utrzymywałby na wysokim poziomie standard życia oraz rozwój wszystkich społeczeństw²⁹. Realizacja potrzeb we współczesnych gospodarkach wiąże się z jednej strony z rosnącą produkcją odpadów komunalnych, z drugiej

²⁸ Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025, <http://www.nape.pl>, s. 23.

²⁹ A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój...*, op.cit., s. 50.

strony odpady odpowiednio zagospodarowane, przetworzone i wykorzystane stają się istotnym zasobem, który przyczyniać się może do wzrostu potencjału gospodarczego poszczególnych gospodarek lokalnych i regionalnych.

Pozostaje także problem wypełnienia przez Polskę zobowiązań międzynarodowych, określonych m.in. w dyrektywach UE. Zagadnienie to porusza także zarówno kwestie społeczne, jak i ekonomiczne. Już dziś Polska nie wywiązuje się z przyjętych zobowiązań w zakresie gospodarowania odpadami, a w perspektywie zapadalności terminów wykonania postanowień kolejnych dyrektyw³⁰, za których wypełnienie odpowiadają także gminy, kwestie finansowe mogą być dotkliwe dla finansów poszczególnych JST³¹. Dyskusyjny pozostaje także aspekt przyjęcia przez stronę rządową zobowiązań w zakresie spełnienia wielu zobowiązań zawartych w dyrektywach, których wykonanie należało i należy do administracji samorządowych.

4. Podsumowanie

System zagospodarowania odpadów komunalnych powinien być zbudowany na zasadach zrównoważonego rozwoju, a przyjęte sposoby rozwiązywania problemów muszą być dostosowane do konkretnego społeczeństwa, uwzględniając przy tym doświadczenia i uwarunkowania lokalne, regionalne i narodowe. Wykonując swe zadania, gminy z jednej strony zmuszone są do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, z drugiej – decydują o ich kształcie i stopniu wypełnienia.

W Polsce od wielu lat toczy się dyskusja nad wprowadzeniem takiego modelu gospodarki odpadami komunalnymi, który zaproponuje optymalne rozwiązania w zakresie zbiórki, segregacji, zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych w poszanowaniu zasobów środowiska naturalnego³². Bez wątpienia taki model musi być zbudowany zgodnie z zasadą trzech R: redukcja, racjonalizacja, recykling (ang. *reduce, reuse, recycle*). Jedną z kluczowych przeszkód utrudniających stworzenie takiego modelu jest mała aktywność ustawodawcy w minionych latach, co doprowadziło do sytuacji, w której mechanizmy i instrumenty prawne, ekono-

³⁰ Np. kwestie należące do zadań gmin związane z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych określone w dyrektywie 91/271/EWG. Już dziś wiadomo, że zaistniałe opóźnienia w realizacji inwestycji wpłyną negatywnie na osiągnięcie celów wynikających z postanowień dyrektywy. Zob.: *Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych – AKPOŚK 2010*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2010, s. 18.

³¹ Zob.: M. Goleń, *Koncepcja...*, op.cit., s. 58.

³² *Zintegrowana gospodarka...*, op.cit.

miczne i środowiskowe rozwoju zrównoważonego pozostają wciąż względem siebie niekompatybilne, niezintegrowane i niekomplementarne.

Niewątpliwie jednak realizacja kompleksowej gospodarki odpadami komunalnymi pozwoli w sposób przejrzysty wprowadzać zasady rozwoju zrównoważonego, które powinny być wdrażane na każdym poziomie zarządzania gospodarką odpadami włącznie z przedsiębiorstwami zajmującymi się odbiorem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych³³.

Bibliografia

1. *II Polityka Ekologiczna Państwa*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. i Sejm RP w sierpniu 2001 r., www.mrr.gov.pl.
2. *Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych – AKPOŚK 2010*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2010.
3. Biegańska J., Ciuła J., *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, vol. 13 nr 1 (2011), <http://ago.helion.pl>.
4. Elkington J., *Towards the suitable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development*, California Management Review, vol. 36, no. 2, 1994.
5. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna,
6. Grzymała Z., Maśloch G., Goleń M., Górnicki E., *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
7. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
8. *Infrastruktura komunalna w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012.
9. Jeżowski P., *Współczesne uwarunkowania wdrażania rozwoju zrównoważonego. Europa a Świat*, Badanie statutowe Katedry Ekonomiki Środowiska i Zasobów Naturalnych, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH, Warszawa, 2011.

³³ J. Biegańska, J. Ciuła, *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, vol. 13, nr 1 (2011), <http://ago.helion.pl>, dostęp: 10.05.2013, s. 59.

10. Kielczewski D., *Rozwój zrównoważony w skali regionalnej. Środowisko przyrodnicze – czynnik czy bariera rozwoju?*, w: *Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, Fundacja Forum Inicjatyw Rozwojowych, Białystok 2009.
11. *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, Warszawa 2010.
12. Maśloch G., *Spółka europejska – szansa czy zagrożenie dla gospodarki komunalnej*, w: *Samorządowa gmina w nowoczesnym państwie*, red. G. Maśloch, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
13. Mierzejewska L., *Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne*, http://www.rr.amu.edu.pl/files/RR_05__05.pdf.
14. Piontek B., *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
15. *Rynek odpadów w Polsce wart jest dziś ok. 5 mld złotych*, <http://www.odpadywgm.inie.pl>.
16. Skowroński A., *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, no. 2.
17. *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025*, <http://www.nape.pl>.
18. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, GUS, Katowice 2011.
19. *W śmieciach zostaną najwięksi*, <http://www.rp.pl>, 12.12.2012.
20. *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, <http://ago.helion.pl/full/pdf/vol13-1-4.pdf>.

Municipal Waste Management with regard to Sustainable Development Challenges. Selected Aspects

Summary

Municipal economy is very important for the implementation of the concept of sustainable development. It has a crucial impact on resource management, both renewable and non-renewable. The resources which combine the features of renewability and non-renewability include undoubtedly municipal wastes, which within an efficient management system may become a significant local resource to affect the local or regional economic growth. The article is aimed at the analysis of determinants of

task accomplishment in the area of municipal waste management with regard to the implementation of sustainable development concept.

Keywords: sustainable growth, municipal wastes

Odpady jako miara niezrównoważonej konsumpcji

Streszczenie

Gospodarowanie odpadami, czyli sposób zbierania ich i przetwarzania, są obecnie szczególnie ważnym zagadnieniem gospodarki komunalnej. Większość odpadów powstaje w gospodarstwach domowych, a ich ilość i struktura są ściśle związane ze stylem życia, kierunkami i rozmiarami konsumpcji. W artykule wskazano przyczyny powstawania nadmiernych – z punktu widzenia racjonalnej i zrównoważonej gospodarki – ilości odpadów, jakimi są przede wszystkim: konsumpcjonizm, marnotrawstwo oraz szybkie tempo zużycia moralnego i technicznego nabywanych dóbr, ale także zmiana struktury gospodarstw domowych, struktura osiedleńcza oraz rosnące wymagania bezpieczeństwa żywności. Porównano trendy w wytwarzaniu odpadów w gospodarstwach domowych w Polsce i innych krajach rozwiniętych. Wskazano także możliwe do zastosowania metody i narzędzia ograniczenia nadmiernej produkcji odpadów.

Słowa kluczowe: konsumpcja, rozwój zrównoważony, gospodarstwa domowe, gospodarka odpadami

1. Wprowadzenie

Odpady powstające w gospodarstwach domowych mają cechy negatywnego efektu zewnętrznego konsumpcji. Do pewnego stopnia ich wytwarzanie jest nieuniknione. Dotyczy to m.in. opakowań, które zabezpieczają nabywane dobra przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zanieczyszczeniem, części odpadków żywnościowych czy przedmiotów zużytych w takim stopniu, że dalsze korzystanie z nich nie jest już możliwe. Część odpadów jednak wiąże się z konsumpcją, która daleka jest od zrównoważonej.

W przypadku powstawania odpadów można mówić o kilku aspektach w odniesieniu do niezrównoważonego rozwoju. Należą do nich:

- nadmierna konsumpcja dóbr (nabywanie dóbr zbędnych lub w zbyt dużej ilości, której efektem jest marnotrawstwo np. żywności),
- krótki cykl życia produktów ze względu na szybkie zużycie techniczne wynikające z cech produktu rozmyślnie wprowadzanych przed producenta,
- krótki cykl życia produktów ze względu na szybkie zużycie moralne (wymiana dóbr zgodnie z panującą modą i presją marketingową),
- nadmiar opakowań związany z polityką marketingową (opakowanie pełni funkcję reklamową) lub zapotrzebowaniem na niewielkie ilości danego produktu.

Skutkiem takich działań może być nadmierne zużycie zasobów, wysoki poziom odpadów produkcyjnych, zagrożenia środowiskowe, wynikające zarówno z nadmiernej eksploatacji zasobów, jak i z nagromadzenia zasobów nieprzetworzonych (i niemożliwych do przetworzenia). Obecnie na jednego mieszkańca Unii Europejskiej przypada około 15 t wykorzystanych zasobów rocznie (przy czym wartość ta wzrosła w okresie 2000–2007 o 9,1%) oraz 5,2 t odpadów¹. Można więc stwierdzić, że blisko jedna trzecia wykorzystywanych zasobów zmienia się w odpady. Z pewnością tego rodzaju konsumpcję trudno uznać za zrównoważoną, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę, że dane te odnoszą się jedynie do terenu Unii, a wiele dóbr konsumowanych przez Europejczyków produkowanych jest w innych krajach i tam również powstają związane z nimi odpady. Tak duża liczba odpadów nie wiąże się już obecnie w zbyt dużym stopniu z marnotrawstwem w procesie produkcji, ponieważ w ciągu wielu dekad przedsiębiorstwa i specjaliści w dziedzinie zarządzania wypracowali wiele metod, które przed nim chronią. Wynika ona raczej ze stale rosnącej konsumpcji oraz kultu nowości, związanego w sposób znaczący z postępem technicznym.

¹ *Material resources and waste – 2012 update*, The European environment state and outlook 2010, Europejska Agencja Środowiska 2013, s. 6.

2. Konsumpcja w gospodarstwach domowych a powstawanie odpadów

Poziom i struktura konsumpcji gospodarstw domowych wpływa bezpośrednio i pośrednio na ilość odpadów wytwarzanych w danej gospodarce. Odpady, które powstają w samych gospodarstwach domowych to: opakowania nabywanych dóbr, resztki żywności, żywność przeterminowana, zużyte przedmioty, przedmioty niewykorzystane (kupione bez rzeczywistej potrzeby, niewykorzystane z powodu zmiany potrzeb, otrzymane jako dodatek do innych nabywanych dóbr).

Odpady te mają różny charakter. Są wśród nich takie, które mogą zostać poddane recyklingowi, takie, które nie mogą zostać przetworzone, a także takie, które stanowią zagrożenie dla środowiska i co za tym idzie – także dla zdrowia człowieka. Należą do nich przede wszystkim niewykorzystane leki oraz produkty chemiczne, takie na przykład jak farby i lakiery wykorzystywane podczas remontów czy napraw dokonywanych przez samych członków gospodarstw domowych.

Na ilość wytwarzanych odpadów wpływają te same czynniki, co na produkcję i poziom wykorzystania zasobów, a więc: liczba ludności, poziom zamożności ludności, technologia. W przypadku gospodarstw domowych w krajach rozwiniętych na znaczeniu zyskują także inne czynniki: styl życia, wielkość gospodarstw domowych, struktura urbanistyczna.

Zjawisko konsumpcjonizmu, a więc stylu życia nastawionego głównie na konsumowanie i posiadanie oraz wręcz obsesyjnego zainteresowania konsumpcją², jest obecnie szeroko opisane w literaturze. Warto wskazać tu szczególnie na dwa aspekty. Pierwszy z nich to poszerzenie sfery emocji związanych z konsumpcją, w której sam akt zakupu jest źródłem przyjemności czy wręcz szczęścia. Efektem jest nabywanie wielu zbędnych dóbr, ponieważ uwaga konsumentów nie skupia się na korzystaniu z nich, ale na samym ich „zdobywaniu”³. Drugim jest postępująca infantyliczacja przekazu marketingowego skierowanego do klientów, która pogłębia nieracjonalność dokonywanych wyborów konsumpcyjnych, a także zaciera poczucie odpowiedzialności za skutki nadmiernej konsumpcji. Konsumenci mają zachowywać się jak dzieci, które starają się zaspokoić wszystkie swoje zachcianki i mają do dyspozycji budżety dorosłych, natomiast wyborów konsumenckich dokonują w sposób infan-

² A. Aldridge, *Konsumpcja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 14–15.

³ T. Słaby, K. Maliszewski, *Jakość życia kobiet w świetle teorii konsumpcjonizmu*, Kobieta i Biznes: akademicko-gospodarcze forum 2008, t. 16, nr 1–4; G. Ritzer, *Magiczny świat konsumpcji*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2004, s. 27.

tylny, a świadomość skutków gospodarczych czy środowiskowych wychodzi poza ich zdolność analizy i oceny⁴.

Konsumenci kupują więc produkty, które bardzo szybko zamieniają się w odpady na skutek trzech czynników: spadku zainteresowania dobrem już posiadanym (gdy źródłem przyjemności dla konsumenta nie jest posiadanie, ale kupowanie), zużycie techniczne i zużycie moralne. Obecnie na rynku wiele dóbr to produkty nietrwałe, ulegające szybkiemu zniszczeniu. Dzieje się tak po części ze względu na strategię producentów, którzy dostarczają na rynek przedmioty o krótkim okresie użytkowania, nietrwałe, z założenia przeznaczone do wymiany co najwyżej po roku lub dwóch⁵. Dotyczy to bardzo wielu rodzajów dóbr, a wśród nich takich, jak telefony komórkowe, odzież i obuwie. Działania marketingowe zachęcają konsumentów do „nadążania za modą”, wymiany dóbr na najnowsze modele, a w związku z tym – jak dowodzą producenci – nie ma sensu produkować dóbr trwałych, skoro mają wkrótce zostać wymienione ze względu na zużycie moralne.

Jest ono również istotnym przejawem niezrównoważonej konsumpcji. Częściowo wymiana dóbr na bardziej nowoczesne jest uzasadniona i może mieć nawet pozytywne skutki dla gospodarki i środowiska. Wskazać tu można przede wszystkim wymianę sprzętów gospodarstwa domowego na zużywające mniej energii czy wody. W znacznym stopniu jednak wymiana dóbr jest związana z modą oraz kreowaniem własnego wizerunku, a nawet staje się ona sposobem budowania swojej tożsamości⁶. Niektórzy konsumenci nie określają się przede wszystkim poprzez wykonywany zawód i kwalifikacje, ale przez stan posiadania. Taki obraz kreuje przecież ogromna część reklam, gdzie jakość życia ma najczęściej wymiar materialny, a przedstawiane osoby definiują konsumowane przez nie dobra. Bohaterem reklamy nie będzie więc „znakomity lekarz, który przywrócił zdrowie setkom pacjentów”, ale „człowiek sukcesu, który ma drogi samochód/zegarek/garnitur”. Warunkiem szczęśliwego życia rodzinnego w obrazie marketingowym staje się posiadanie dużego domu i samochodu, o wartości człowieka decydują marki produktów, których używa⁷.

Konsumenci kupują także dosłownie odpady – dobra, które natychmiast wyrzucają. Przyjmują one postać zbędnych przedmiotów dołączanych do właściwego zakupu. Są to np. różnego rodzaju dodatki do czasopism (miniaturowe narzędzia ogrodnicze przy czasopiśmie o tematyce ogrodniczej, spinki do włosów przy czasopiśmie

⁴ B.R. Barber, *Consumed. How markets corrupt children, infantilize adults, and swallow citizens whole*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2007, s. 10 i dalsze.

⁵ G. Slide, *Made to Break: Technology and Obsolescence in America*, Heron & Crane 2007.

⁶ T. Słaby, K. Maliszewski, *Jakość życia...*, op.cit., s. 3.

⁷ Autorka opiera się na przykładach haseł reklamowych z polskiego rynku samochodów i kosmetyków.

związanym z modą, foremki do ciastek przy czasopiśmie kulinarnym), przedmioty gospodarstwa domowego (np. miarka do proszku do prania dołączana do każdego proszku), gadżety o nieokreślonej funkcji (zabawki, breloczki i inne przedmioty z logo producenta)⁸.

Istotnym zjawiskiem jest także marnotrawstwo żywności, wynikające z kupowania jej w nadmiarze. W efekcie mamy do czynienia ze znaczącą ilością, która nie zostaje skonsumowana przed upływem terminu ważności. W Unii Europejskiej co roku w ramach zbiórki odpadów odbiera się 89 milionów ton żywności, co daje 180 kg na jednego mieszkańca. Dotyczy to marnotrawstwa indywidualnego, w procesie produkcji oraz w restauracjach i hotelach. W gospodarstwach domowych rocznie wyrzuca się 37 ton żywności, co daje ok. 74 kg na głowę mieszkańca⁹. Najszerze badania w tym zakresie prowadzone są w Wielkiej Brytanii, gdzie – jak ustalono – wyrzuca się 25% zakupionej żywności, przy czym 2/3 z tej żywności mogłoby zostać zjedzone.

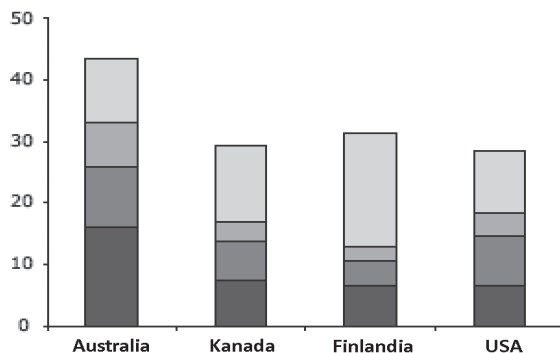
Wzrostowi ilości odpadów sprzyja także trend kurczących się gospodarstw domowych. Im mniej liczne gospodarstwo domowe, tym większa skłonność do kupowania dóbr w mniejszych ilościach. Dotyczy to m.in. żywności czy środków czystości. Z jednej strony, szczególnie w przypadku żywności, pozwala to unikać marnotrawstwa, które zostało opisane wyżej. Mniej korzystna jest jednak proporcja opakowań w stosunku do kupowanych dóbr. Tak więc osoby mieszkające w pojedynkę lub w gospodarstwach dwuosobowych kupują mniejsze, oddzielnie pakowane porcje żywności, albo – jeżeli nie jest to możliwe – mogą mieć większą skłonność do wyrzucania żywności, która się przeterminowała, jeżeli kupili jej za dużo na swoje potrzeby.

Kolejnym ważnym czynnikiem związanym z modelem konsumpcji i stylem życia gospodarstw domowych, wpływającym w sposób pośredni na ilość wytwarzanych odpadów, jest wybór miejsca zamieszkania. Dzieje się tak, ponieważ na poziom ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych może mieć także wpływ struktura osadnicza danego kraju lub regionu. Wpływa to przede wszystkim na odpady wytwarzane w całej gospodarce, co ilustrują rysunki 1 i 2. Widać wyraźnie różnicę poziomu wykorzystania zasobów w krajach o niskiej intensywności zaludnienia, takich jak Australia, Kanada czy Stany Zjednoczone, a w Europie – Finlandia. Jest on mniej więcej dwukrotnie wyższy niż w krajach o wysokim stopniu urbanizacji, w których przeważają miasta zwarte, a więc w Niemczech, Austrii czy Japonii, ale także w Unii Europejskiej ogółem. Wiemy zaś, że poziom wykorzystania zasobów jest związany z poziomem wytwarzania odpadów.

⁸ Wszystkie przykłady zostały zaobserwowane na polskim i francuskim rynku czasopism.

⁹ Preparatory study on food waste across EU 27, Technical Report – 2010 – 054, Komisja Europejska 2010, s. 18.

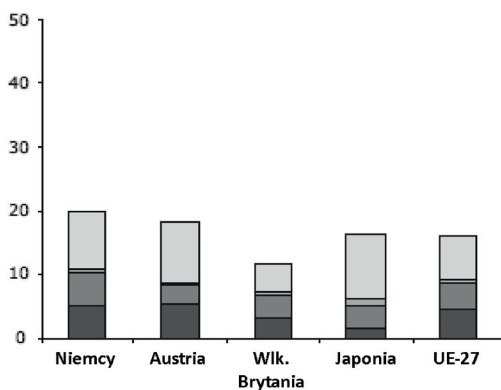
Rysunek 1. Poziom zużycia zasobów w wybranych krajach o niskiej gęstości zaludnienia (w tonach na mieszkańca)



Legenda (w kolejności od góry słupka): surowce wykorzystywane w budownictwie, rudy i surowce wykorzystywane w przemyśle, energia pochodząca z zasobów nieodnawialnych, surowce organiczne.

Źródło: F. Krausmann, S. Gingrich, N. Eisenmenger, K-H. Erb, H. Haberl, M. Fischer-Kowalski, *Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century*, Ecological Economics 2009, 68(10), 2696–2705, za: *Material resources and waste – 2012 update*, The European environment state and outlook 2010, Europejska Agencja Środowiska 2013.

Rysunek 2. Poziom zużycia zasobów w wybranych krajach o wysokiej gęstości zaludnienia (w tonach na mieszkańca)



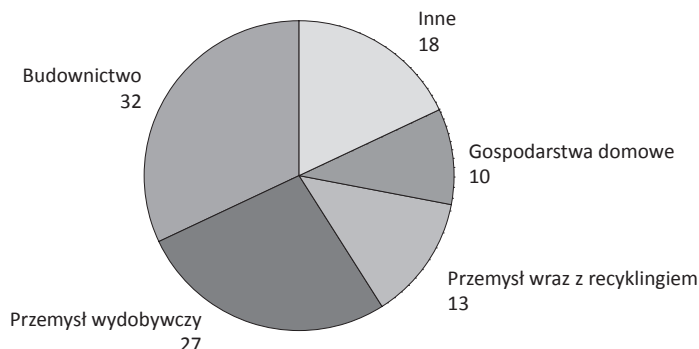
Legenda (w kolejności od góry słupka): surowce wykorzystywane w budownictwie, rudy i surowce wykorzystywane w przemyśle, energia pochodząca z zasobów nieodnawialnych, surowce organiczne.

Źródło: jak do rys. 1.

W gospodarce odpadami szczególną rolę odgrywają odpady budowlane. Budownictwo jest branżą, która nie tylko bardzo oddziałuje na poziom wykorzystania zasobów, ale także wpływa znacząco na ilość wytwarzanych odpadów, co pokazano na rysunku 3. Aż 32% wszystkich odpadów wytwarzanych w Europie powstaje właśnie

w tej branży. Związek z wyborem miejsca zamieszkania ma wpływ zarówno na inwestycje w infrastrukturę (drogową, energetyczną, wodociągowo-kanalizacyjną), jak i na budownictwo mieszkaniowe.

Rysunek 3. Struktura odpadów w Unii Europejskiej



Źródło: *Material resources and waste – 2012 update*, The European environment state and outlook 2010, Europejska Agencja Środowiska 2013.

Stale rośnie powierzchnia mieszkaniowa przypadająca na gospodarstwo domowe, a jeszcze szybciej – na mieszkańca. Od 1990 r. do 2007 r. przeciętna wielkość domu/mieszkania w UE wzrosła z 81 do 87 m², podczas gdy liczba osób w gospodarstwie domowym spadła z 2,8 do 2,4¹⁰. Oznacza to, że powierzchnia mieszkalna *per capita* wzrosła w tym okresie z 28,9 do 36,3 m². Rosną także obszary funkcjonalne miast na skutek zjawiska *urban sprawl*, co z kolei rodzi konieczność budowy infrastruktury transportowej, ale także handlowo-usługowej dla przedmieść coraz bardziej oddalających się od centrów miast lub lokalnych centrów dzielnic. Należy dodać, że odpady budowlane są szczególnie trudne do przetworzenia oraz wywierają bardzo niekorzystny wpływ na środowisko.

3. Metody ograniczania ilości odpadów

Obecnie poszukuje się takich modeli wzrostu i rozwoju gospodarczego, które pozwolą na ograniczenie wykorzystania zasobów w stosunku do opracowanych dotąd metod produkcji. W przypadku odpadów chodzi więc nie tylko o działania

¹⁰ *Unsustainable consumption – the mother of all environmental issues?*, www.eea.europa.eu, publikacja 15 marca 2012, dostęp: 5.07.2013.

prowadzące do lepszemu nimi gospodarowania, ale przede wszystkim do ograniczenia samej ich ilości. Podejmowanych jest wiele inicjatyw, zarówno w ramach administracji publicznej, programów Unii Europejskiej, jak i w ramach działań oddolnych, zmierzających do tego celu. Można tu wskazać przede wszystkim Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów, ale także Ramową Dyrektywę w sprawie Marnowania Żywności UE 2008/98/WE, Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE).

W niektórych krajach udało się oderwać wzrost poziomu życia od poziomu zużycia zasobów¹¹. Widać jednak wyraźne różnice w poziomie efektywności wykorzystania zasobów oraz w ilościach wytwarzanych odpadów. Dla 27 krajów należących do UE poziom produkcji odpadów nieznacznie spadł pomiędzy 2003 a 2010 r. Wzrósł jednak aż dla 17 krajów, a korzystny trend ogółem zawdzięczamy 10 krajom, przede wszystkim takim, jak Irlandia, Hiszpania, Wielka Brytania, Węgry czy Bułgaria, gdzie spadek ten był największy. W Polsce odnotowano wzrost ilości wytwarzanych odpadów, podobnie jak w Portugalii, Norwegii, Chorwacji czy Słowacji. Jak widać, trudno jest wskazać jednorodną grupę krajów, które odniosły sukces w tym zakresie – nie są to ani kraje UE 12, ani nowe kraje członkowskie.

Czynnikiem, który może przyczynić się do ograniczenia ilości powstających odpadów przy jednoczesnym zachowaniu lub podniesieniu poziomu życia, jest dekonsumpcja. Oznacza ona zwiększenie wydatków na usługi i zaspokajanie potrzeb niematerialnych w stosunku do wydatków na dobra materialne oraz skłonność do kupowania dóbr i usług o wyższej jakości (kierowanie się w wyborze dobra raczej kryterium jakości niż kryterium ceny). Jak widać, ten trend może wydatnie przyczynić się do wykształcenia modelu konsumpcji, w którym zaspokojeniu potrzeb nie towarzyszy wzrost ilości wytwarzanych odpadów. Warto pod tym kątem przeanalizować wydatki polskich gospodarstw domowych. Kategorie wydatków stosowane przez GUS można podzielić na te, które powodują i nie powodują powstawania odpadów. Do tych pierwszych (grupa 1.) można zaliczyć wydatki na żywność i napoje, używki, odzież i obuwie, sprzęty gospodarstwa domowego, dobra niezbędne do prowadzenia gospodarstwa domowego oraz wydatki na zdrowie. Charakterystyka odpadów związanych z konsumpcją tych dóbr została przedstawiona w tabeli 1.

¹¹ *Material resources and waste...*, op.cit., s. 12.

Tabela 1. Odpady powstające przy konsumpcji poszczególnych dóbr w gospodarstwach domowych

Rodzaj konsumowanych dóbr	Rodzaj powstających odpadów
Żywność i napoje bezalkoholowe	Opakowania oraz marnowana żywność
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	Opakowania
Odzież i obuwie	Opakowania, odzież i obuwie zużyte albo na skutek faktycznego używania, albo zużyte moralnie na skutek znudzenia, mody itp.
Wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	Opakowania wyposażenia, opakowania środków czystości, sprzęty zużyte albo na skutek faktycznego używania albo zużyte moralnie na skutek znudzenia, mody itp.
Zdrowie	W przypadku wydatków na zakup leków i sprzętu rehabilitacyjnego: opakowania oraz przeterminowane leki

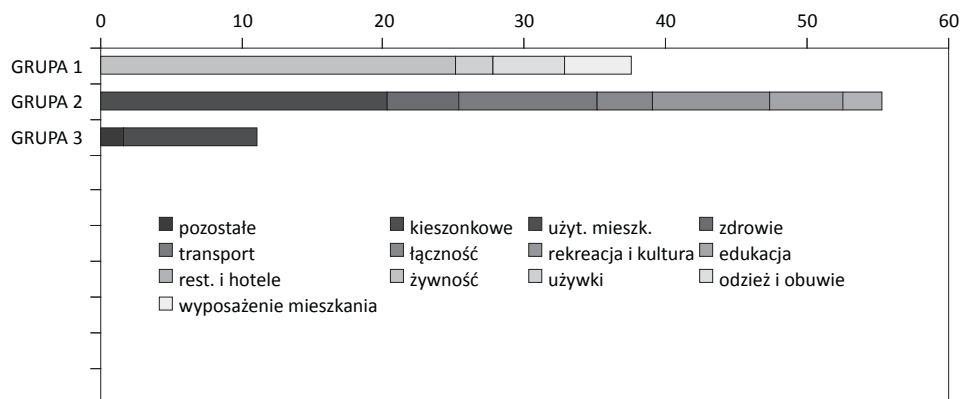
Źródło: opracowanie własne, z wykorzystaniem kategorii wydatków domowych wg klasyfikacji GUS.

Do grupy 2., to jest do wydatków niezwiązanych w sposób bezpośredni z powstaniem odpadów w gospodarstwach domowych, zaliczamy wydatki na:

- użytkowanie mieszkania i nośniki energii,
- transport,
- łączność (w tym wypadku należy wziąć pod uwagę częstość wymiany telefonów oraz komputerów jako źródła szczególnie trudnych do przetworzenia elektroodpadów),
- rekreację i kulturę (w tym przypadku mogą jednak powstawać odpady związane z czytelnictwem – stare gazety i czasopisma lub formą spędzania wolnego czasu – np. odpady z pikników, z zakupów sprzętu sportowego),
- edukację,
- korzystanie z restauracji i hoteli (powstające w procesie świadczenia tych usług odpady należy zaliczyć do odpadów powstających w sektorze usług, a nie gospodarstw domowych).

Poza tym podziałem (jako grupa 3.) pozostają bliżej niesprecyzowane wydatki określone jako wydatki na „pozostałe towary i usługi” oraz „wydatki pozostałe”, podobnie jak wydatki, które niepełnoletni członkowie gospodarstw domowych realizują za otrzymywane kieszonkowe. Na rysunku 4 zilustrowano proporcje pomiędzy tymi grupami wydatków.

Rysunek 4. Struktura wydatków gospodarstw domowych (dane za 2011 r.)

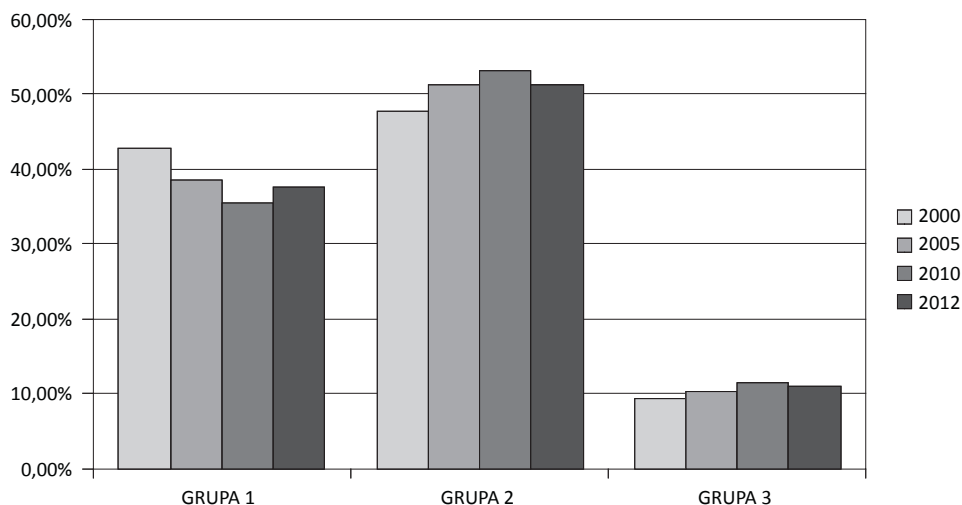


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak widać, wydatki konsumpcyjne, które wiążą się z powstawaniem odpadów, stanowią blisko 40%, a więc znaczącą część wydatków ogółem. Ponad połowa wydatków gospodarstw domowych związanych jest z kosztami utrzymania mieszkania, usługami oraz wydatkami na energię w różnej postaci (wykorzystywaną na potrzeby bytowe, ale także na transport i łączność). W grupie 3., która stanowi ponad 10% wydatków, trudno jest określić, czy i w jakim stopniu jest to konsumpcja związana z powstawaniem odpadów.

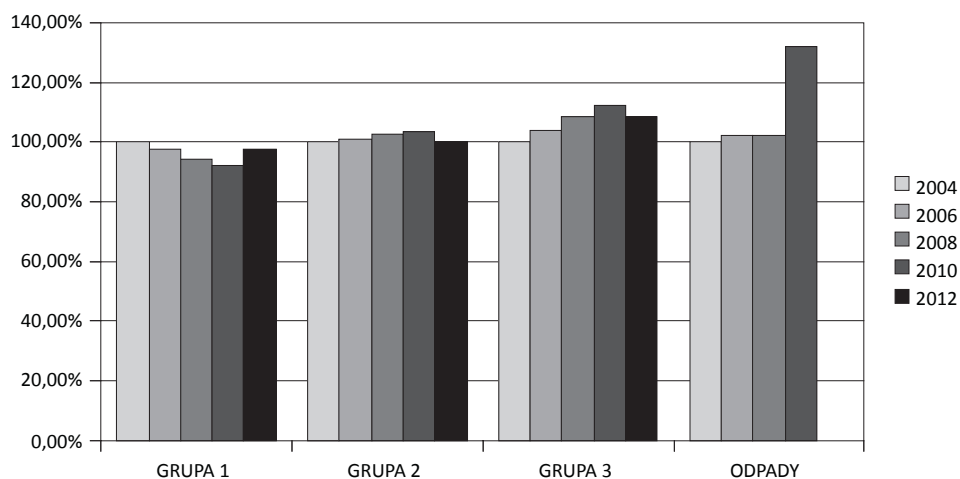
Jeżeli porównać pod tym względem zmiany w strukturze konsumpcji gospodarstw domowych w wybranych latach okresu 2000–2012, przedstawione na rysunku 5, widać stosunkowo korzystną tendencję, to jest w latach 2000–2010 udział wydatków grupy 1. spada, natomiast wydatki w grupie 2. rosną. Jednak pomiędzy latami 2010 a 2012 widać odwrócenie tej tendencji – czas pokaże, czy będzie się ono utrzymywać. To, co jest istotne dla niniejszych rozważań, to sprawdzenie, czy zmiana struktury konsumpcji wpłynęła także na zmniejszenie ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych. Niestety, w tym przypadku nie widać takiej tendencji – ilość odpadów powstających w gospodarstwach domowych wzrosła w latach 2002–2010, przy czym pomiędzy latami 2008 a 2010 odnotowujemy znaczny znaczący wzrost (co widać na rysunku 6). Oznaczać to może, że struktura konsumpcji wewnątrz grupy 1. dóbr jest niekorzystna z punktu widzenia omawianego problemu. Przyczyniać się do tego może np. wymieniona wyżej wielkość gospodarstw domowych, ale na pewno także inne czynniki, które wymagałyby dalszego zbadania.

Rysunek 5. Udział poszczególnych grup wydatków (grupy takie, jak na rys. 4) w wydatkach gospodarstw domowych ogółem w wybranych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 6. Zmiana udziału poszczególnych grup wydatków (grupy takie, jak na rys. 4) w wydatkach gospodarstw domowych ogółem oraz zmiana ilości wytwarzanych odpadów w gospodarstwach domowych w wybranych latach (2004 r. – 100%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostat.

4. Podsumowanie

Jak wspomniano, oprócz ważnych i potrzebnych działań zmierzających do lepszego zagospodarowania odpadów, odzyskiwania surowców, ponownego przetwarzania i wykorzystania czy pozyskiwania z nich energii, trwają prace nad ograniczeniem ilości powstających odpadów. Kwestia ta wydaje się kluczowa dla kształtowania rozwoju zrównoważonego, ponieważ dotyczy nie tylko gospodarki odpadami, lecz także odnosi się do całościowego postrzegania łańcucha produkcji. Odpady stanowią ostatnie z jego ogniw, ale ich ilość i rodzaj zależą w dużym stopniu od wcześniejszych etapów powstawania i wykorzystywania produktów, począwszy od ich projektowania. W związku z tym C. Masmann wraz z zespołem zaproponowali następujące działania:

- zmianę systemu podatkowego z opodatkowania dochodów na opodatkowanie konsumpcji,
- rozszerzenie odpowiedzialności producentów za cały cykl życia produktu.

Obydwa te działania mają charakter internalizacji kosztów efektów zewnętrznych. Wraz ze skuteczną polityką publiczną najbardziej obiecującymi obszarami ograniczenia powstawania odpadów są:

- ograniczenie konsumpcji mięsa (mniejsze marnotrawstwo łatwo psującej się żywności, a w sposób pośredni ograniczenie odpadów organicznych: odchodów zwierząt hodowlanych);
- lepsze planowanie i logistyka w przemyśle spożywczym; może to także dotyczyć lepszego planowania zakupów żywności na poziomie gospodarstwa domowego;
- wydłużenie okresu użytkowania budynków przez zmiany stosowanych technologii, lepsza kontrola działalności budowlanej;
- zmniejszenie ilości drukowanych reklam (ulotek itp.);
- innowacje w produkcji samochodów, sprzętu AGD i RTV zmierzające do zwiększenia ich trwałości i lepszego wykorzystania¹².

Pomocne w kształtowaniu polityki w odniesieniu do odpadów byłoby gromadzenie odpowiednich danych statystycznych, pozwalających na głębszą analizę relacji, o których mowa była wcześniej: struktury przestrzennej, rodzaju i formy inwestycji

¹² C. Massmann, I. Kosinska, G. Pessina, P.H. Brunner, H. Buschmann, B. Brandt, S. Neumayer, H. Daxbeck, Report chapter with description of three what-if scenarios of waste treatment policies and their interplay with the macro-economic scenarios. Deliverable n° 5-3 within the FP6 project FORWAST – Overall mapping of physical flows and stocks of resources to forecast waste quantities in Europe and identify life-cycle environmental stakes of waste prevention and recycling. Contract number: 044409, 2009, http://forwast.brgm.fr/Documents/Deliverables/Forwast_D53.pdf, dostęp: 5.07.2013.

budowlanych, struktury wydatków gospodarstw domowych, długości życia produktów. Istotnym problemem wydaje się analiza rozwoju gospodarczego poprzez wielkość produkcji bez uwzględniania efektów zewnętrznych. Może to prowadzić do pozytywnej oceny gospodarki, w której na skutek bardzo szybkiej wymiany dóbr, powstają również nadmierne ilości odpadów. Kolejnym nurtem badań, który prowadzony jest już w wielu krajach, jest wprowadzenie mierników uwzględniających te negatywne efekty zewnętrzne wysokiego poziomu produkcji i konsumpcji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że jednym z najskuteczniejszych sposobów ograniczenia ilości powstających odpadów jest zmiana wzorców konsumpcji oraz odejście od modelu społeczeństwa konsumpcyjnego. Jest to niesłychanie trudne i wymaga działań zarówno w zakresie regulacji prawnych, rozwiązań administracyjnych (np. dotyczących planowania przestrzennego), jak i popularyzacji bardziej zrównoważonych zachowań w społeczeństwie. Największą przeszkodę mogą stanowić przedsiębiorstwa, dla których dekonsumpcja oznacza ograniczenie produkcji, spadek zysków, a w wielu przypadkach nawet upadek firmy. Także społeczeństwo, dla którego szczęście związane z konsumpcją nie byłoby łatwe do zastąpienia przez wartości niematerialne, nie będzie łatwo poddawać się metodom perswazji. Niemniej jednak podjęcie dalszych kroków w tym kierunku należy uznać za konieczne.

Bibliografia

1. Aldridge A., *Konsumpcja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006.
2. Barber B.R., *Consumed. How markets corrupt children, infantilize adults, and swallow citizens whole*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2007.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE).
5. Environmental pressure from European consumption and production. EEA Technical report No 2/2013, Europejska Agencja Środowiska 2013.
6. Krausmann F., Gingrich S., Eisenmenger N., Erb K.-H., Haberl H., Fischer-Kowalski M., *Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century*, Ecological Economics 2009, 68(10).

7. Massmann C., Kosinska I., Pessina G., Brunner P.H., Buschmann H., Brandt B., Neumayer S., Daxbeck H., Report chapter with description of three what-if scenarios of waste treatment policies and their interplay with the macro-economic scenarios. Deliverable n° 5-3 within the FP6 project FORWAST – Overall mapping of physical flows and stocks of resources to forecast waste quantities in Europe and identify life-cycle environmental stakes of waste prevention and recycling. Contract number: 044409, 2009, http://forwast.brgm.fr/Documents/Deliverables/Forwast_D53.pdf, dostęp: 5.07.2013.
8. *Material resources and waste – 2012 update*, The European environment state and outlook 2010, Europejska Agencja Środowiska 2013.
9. Preparatory study on food waste across EU 27, Technical Report – 2010 – 054, Komisja Europejska 2010.
10. Ramowa Dyrektywa w sprawie Marnowania Żywności UE 2008/98/WE.
11. Ritzer G., *Magiczny świat konsumpcji*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2004.
12. Slide G., *Made to Break: Technology and Obsolescence in America*, Heron & Crane 2007.
13. Słaby T., Maliszewski K., *Jakość życia kobiet w świetle teorii konsumpcjonizmu*, w: *Kobieta i Biznes: akademicko-gospodarcze forum 2008*, t. 16, nr 1–4.
14. *Unsustainable consumption – the mother of all environmental issues?*, www.eea.europa.eu, publikacja 15 marca 2012, dostęp: 5.07.2013.

Wastes as a Measure of Unbalanced Consumption

Summary

Waste management, i.e. the method of their collection and processing, is at present an important municipal management issue. The majority of waste is generated by households, and its amount and structure are closely connected with the style of life, trends and size of consumption. The article indicates the causes of excessive, from the point of view of rational and sustainable economy, quantity of waste, which include primarily consumerism, wastefulness and high speed of moral and technical wear of the purchased goods, but also the change of households' structure, settlement structure and growing forward food safety. It compares trends in generation of household

waste in Poland and other developed countries. It also indicates applicable methods and tools to reduce an excessive waste generation.

Keywords: consumption, sustainable development, households, waste management

Katarzyna Sosnowska

CMS Cameron McKenna Dariusz Greszta Sp.k.

Prawne i praktyczne aspekty nowego ustawodawstwa dotyczącego gospodarki odpadami

Streszczenie

Dnia 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zakłada ona przejście przez gminy obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami. Jej celem jest zmiana dotychczasowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez zmianę relacji pomiędzy gminą, właścicielem nieruchomości, na której wytwarzane są odpady, a podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Nowy system gospodarki odpadami ma umożliwić przede wszystkim wymagane przez dyrektywy unijne ograniczenie składowania odpadów, w tym ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, jak również osiągnięcie do 2020 r. poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami wybranych frakcji materiałowych z gospodarstw domowych. Artykuł podejmuje próbę kompleksowego przedstawienia regulacji prawnych w zakresie gospodarki odpadami oraz stara się udzielić odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania związane z wdrożeniem nowego systemu gospodarki odpadami, który wszedł w życie 1 lipca 2013 r.

Słowa kluczowe: regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), wojewódzki plan gospodarki odpadami (WPGO), partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), recykling

1. Wprowadzenie

System gospodarki odpadami w Polsce uległ w ostatnim czasie przekształceniu. Zgodnie z nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ustawa u.c.p.g.) od dnia 1 stycznia 2012 r. obywatele nie są już prawnymi właścicielami odpadów. Ustawa określa zadania gmin i obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, warunki odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów, a także warunki organizacji przetargów i udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Wyboru podmiotu odpowiedzialnego za odbiór odpadów na danym obszarze dokonywać będzie odtąd gmina, a nie obywatel. Dnia 1 lipca 2013 r. wchodzi w życie nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. Do tego czasu powinien zostać wybrany w drodze przetargu publicznego także podmiot odpowiedzialny za odbieranie odpadów. Teoretycznie w ciągu 18-miesięcznego okresu od momentu wejścia ustawy u.c.p.g. w życie gminy zobowiązane były do stworzenia nowoczesnego systemu gospodarowania odpadami. Celem artykułu jest przedstawienie prawnych aspektów ustawodawstwa polskiego w zakresie gospodarki odpadami oraz praktycznych kwestii, które pojawiły się przy wdrażaniu nowego systemu.

2. Nowe obowiązki gmin w świetle ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

2.1. Budowa regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych

Na gminy został nałożony obowiązek zapewnienia czystości i porządku na własnym obszarze oraz stworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, w tym w szczególności zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Definicja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) została wprowadzona w artykule 4 ust. 1 lit. e) ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw i umiejscowiona w art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. Zgodnie z tym prze-

pisem przez regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych należy rozumieć „zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub:

- a) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- b) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4, lub
- c) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych”.

Istnieją trzy możliwe sposoby wyboru podmiotu odpowiedzialnego za wybudowanie, eksploatację i utrzymanie regionalnej instalacji: przetarg publiczny na podstawie przepisów prawa zamówień publicznych (p.z.p.), dokonanie wyboru na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W przypadku, gdy przetarg zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Przyznanie konkretnej instalacji statusu RIPOK jest uzależnione od spełnienia ww. warunków oraz wpisania zakładu do Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami (WPGO). WPGO określają regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu, wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjąć

mować odpadów z innych przyczyn, a także plan zamykania regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych. WPGO są uchwalane przez sejmiki województwa¹ i podlegają aktualizacji nie rzadziej niż raz na 6 lat².

W przypadku instalacji, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy u.c.p.g. wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa lub eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy, gminy nie będą zobowiązane do przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych.

2.2. Osiągnięcie odpowiedniego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania

Zgodnie z ustawą u.c.p.g. do dnia 31 grudnia 2020 r. gminy mają obowiązek osiągnąć:

- w przypadku odpadów komunalnych obejmujących: papier, metale, tworzywa sztuczne i szkła – poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w wysokości co najmniej 50% wagowo,
- w przypadku innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych – poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami wynoszący co najmniej 70% wagowo³.

Taki obowiązek jest realizacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie przetwarzania odpadów komunalnych. Ciąży on również na podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych określa szczegółowo poziomy recyklingu, przygoto-

¹ Art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

² Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

³ Art. 3 lit. b ust. 1 pkt. 1–2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

wania do ponownego użycia i odzysku w inny sposób wskazanych wyżej odpadów w poszczególnych latach do 31 grudnia 2020 r. Ustala także sposób obliczania tych poziomów, co ma umożliwić zweryfikowanie ich osiągnięcia.

Zgodnie z wymogami ustawy u.c.p.g. oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów gminy są obowiązane także ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania⁴:

- do dnia 16 lipca 2013 roku – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- do dnia 16 lipca 2020 roku – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

2.3. Wprowadzenie rejestru działalności regulowanej

Zamiast zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych w zakresie tej działalności będzie prowadzony rejestr działalności regulowanej. Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest traktowana jako działalność regulowana w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości ma obowiązek prowadzić rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Rejestr jest prowadzony w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, która może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym także z zakresu gospodarki odpadami⁵.

⁴ Art. 3 lit. c ust. 1 pkt. 1–2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁵ Art. 9 lit. b ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2.4. Organizacja przetargów na odbiór (lub na odbiór i zagospodarowanie) odpadów komunalnych

Gmina została zobowiązana do zorganizowania przetargów na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargów na odbiór i zagospodarowanie tych odpadów. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, a kryterium podziału stanowi liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Gdy gmina zostanie podzielona na sektory, przetargi na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych organizuje się dla każdego z sektorów. Na zlecenie gminy także spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jeśli zostały wybrane w drodze przetargu na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbiór i zagospodarowanie tych odpadów.

2.5. Zawieranie umów z podmiotami w zakresie gospodarowania odpadami

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany do zawarcia umowy na odbiór odpadów z wybranym w drodze przetargu przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości⁶. Z kolei prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych zawierają umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych lub odpadów zielonych z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w ramach prowadzonej działalności w regionie wyznaczonym w WPGO⁷ (w przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu⁸).

Przy obowiązkowi zawierania takich umów po nowelizacji ustawy u.c.p.g. i wejściu nowych przepisów w życie 1 stycznia 2012 r. pojawiło się praktyczne pytanie w kwestii

⁶ Art. 6 lit. f ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁷ Art. 9 lit. l ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁸ Art. 9 lit. l ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

istniejących umów na odbiór odpadów komunalnych. Z przepisów przejściowych ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wynika, że właściciel nieruchomości, który w dniu wejścia w życie ustawy miał zawartą z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą umowę na odbieranie odpadów komunalnych, zwolniony był z uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W okresie obowiązywania tej umowy, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, gmina nie miała obowiązku odbierania od niego odpadów komunalnych. W związku z wejściem nowego systemu gospodarki odpadami i upływu okresu przejściowego właściciele nieruchomości obowiązani byli wypowiedzieć takie umowy, ponieważ od 1 lipca 2013 roku to gmina będzie dysponować odpadami komunalnymi i zawierać umowy z firmami odbierającymi odpady⁹. Właściciele nieruchomości muszą pamiętać w tym zakresie o dopełnieniu niezbędnych formalności. Po pierwsze muszą wypełnić deklaracje dotyczące odbioru odpadów komunalnych, a po drugie wypowiedzieć umowę od firmy, która dotychczas świadczyła usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Wypowiedzenie powinno być dokonane w taki sposób, aby termin obowiązywania umowy upłynął z dniem 30 czerwca 2013 r. W związku z licznymi wątpliwościami mieszkańców, dotyczącymi wypowiedzania umów, wiele gmin wystąpiło do przedsiębiorstw działających na ich terenie z prośbą o oficjalne stanowisko w tej sprawie. Część przedsiębiorców oświadczyła, że będą rozwiązywać umowy zawarte z właścicielami nieruchomości, część natomiast uznała, że zawarte umowy z mocy nowych obowiązujących przepisów prawa od dnia 1 lipca 2013 r. stracą moc prawną. Biorąc pod uwagę, że umowa między mieszkańcem a firmą jest umową cywilnoprawną, w którą gmina nie może ingerować, umowy te powinny być z prawnego punktu widzenia wypowiedziane.

2.6. Wybór instalacji, do której kierowany będzie strumień odpadów

W związku z organizacją przetargów na odbiór lub na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a także w związku z obowiązkiem zawierania umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, pojawia się zasadnicze pytanie, kto wybiera instalację, do której mają być kierowane odpady komunalne? Zgodnie

⁹ *Czy właściciele nieruchomości, którzy mają zawarte umowy, będą mogli po dniu 1 lipca 2013 r. korzystać z nich, a nie z systemu gminnego? Czy właściciele nieruchomości będą musieli wypowiedzieć dotychczas zawarte umowy na odbieranie odpadów komunalnych, czy wygasają one z mocy prawa?*, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_03/a10f8e4eb8b3fa6edec804074f7067a.pdf.

z ustawą u.c.p.g. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do RIPOK. Tym wymogiem nie są objęte selektywnie zebrane odpady komunalne, które podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany kierować do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

W przypadku właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, z wyjątkiem przypadków, gdy rada gminy objęła ich zorganizowanym przez siebie systemem odbierania odpadów¹⁰, podmiot odbierający odpady komunalne będzie swobodnie podejmował decyzję na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, co do instalacji, do której będą kierowane odebrane przez niego odpady komunalne. W przypadku umów zawieranych między gminą a podmiotem działającym sposób postępowania z odebranymi od właścicieli nieruchomości odpadami będzie uzależniony od rodzaju przetargu i od konkretnej umowy zawartej z gminą. Przetarg może być zorganizowany na sam odbiór lub na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych¹¹.

W przypadku przetargu tylko na odbiór odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne będzie zobowiązany tylko do odbioru tych odpadów, natomiast to gmina wskaże mu instalację, do której będzie przewoził odebrane odpady. W przypadku przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne będzie odpowiedzialny zarówno za odbiór, jak i zagospodarowanie odpadów komunalnych i to on będzie wskazywał instalację, do której będzie przekazywał odebrane odpady. Gmina poprzez wybór jego oferty będzie wyrażać niejako zgodę do kierowania odebranych na jej terenie odpadów do wybranej przez niego instalacji. W takim wypadku na podmiocie odbierającym odpady komunalne na terenie danej gminy będzie spoczywał obowiązek przekazywania gminie informacji na temat masy przekazanych odpadów i osiągniętych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Szczegółowe rozwiązania powinny się znaleźć w umowie zawiera-

¹⁰ Zgodnie z art. 6 lit. c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”.

¹¹ Art. 6 lit. d ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

nej między zamawiającym a wykonawcą oraz w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ)¹².

W przypadku przetargu na odbiór odpadów komunalnych, jeśli gmina posiada własną instalację mającą status RIPOK, to wskazanie instalacji przez gminę, do której będą kierowane odpady powinno być zawarte w SIWZ¹³. Jeśli gmina posiada kilka regionalnych instalacji w swoim regionie, to przy wyborze instalacji powinna kierować się przede wszystkim aktami prawa miejscowego, w szczególności wojewódzkimi planami gospodarki odpadami, bliskością położenia danej instalacji oraz hierarchią postępowania z odpadami. W przypadku przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych gmina nie będzie musiała wskazywać takich instalacji w SIWZ, ponieważ to wyłoniony w drodze przetargu podmiot odbierający odpady komunalne sam zadecyduje, do której instalacji przekaże odpady. Wybór rodzaju przetargu na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych uzależniony będzie przede wszystkim od faktu posiadania przez gminę instalacji.

Gminy przy wykonywaniu obowiązków z zakresu gospodarki odpadami mogą wspólnie organizować przetargi na zasadach określonych w art. 16 p.z.p. Mogą również tworzyć na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym związek międzygminny i powierzyć mu kompetencje do wykonywania we własnym imieniu i we własnym zakresie przekazanych mu zadań poszczególnych gmin lub tworzyć porozumienia międzygminne i powierzyć jednej z gmin określone zadania publiczne. Wykonawcy mogą również wspólnie ubiegać się o udzielenie zamówienia na zasadach określonych w art. 23 p.z.p.

2.7. Terminy spełnienia obowiązków dla gmin

Wraz z wejściem w życie ustawy o u.c.p.g. od 1 stycznia 2012 r. został uruchomiony rejestr działalności regulowanej prowadzonej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości¹⁴. Do końca kwietnia 2012 r. podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości były zobowiązane przekazać

¹² Materiał nt. przetargów na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_04/ee41dca22e5f14efc91eb1b55b7b6bb1.pdf.

¹³ *Kto (gmina czy podmiot) wybiera instalację, do której mogą być przekazywane odpady komunalne*, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_10/f9a3b433e9abbd2ead78f6788cac629.pdf.

¹⁴ Art. 9 lit. b ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

pierwsze sprawozdanie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta¹⁵, a do końca czerwca 2012 r. sejmiki województwa musiały uchwalić zaktualizowane wojewódzkie plany gospodarki odpadami¹⁶. Do 1 stycznia 2013 r. przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy w dniu wejścia w życie ustawy posiadali zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, byli zobowiązani uzyskać wpis do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego według miejsca odbierania odpadów komunalnych¹⁷. Od 1 stycznia 2013 r. zaczęły obowiązywać nowe regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach, które zostały dostosowane do zaktualizowanych wojewódzkich planów gospodarki odpadami¹⁸. Do tego czasu gminy były również zobowiązane podjąć uchwały w sprawie stawek opłat, szczegółowych zasad ich ponoszenia, wzoru deklaracji i terminu złożenia pierwszych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości¹⁹. Z końcem marca 2013 r. wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazywali pierwsze sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi marszałkowi województwa²⁰. Jak widać z powyższych terminów, gminy już miały okazję „zmierzyć się” ze spełnieniem obowiązków nałożonych na nie przez ustawę u.c.p.g.

2.8. Nowy sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami w świetle ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Ustawa u.c.p.g. nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek uiszczania gminom miesięcznych opłat za zagospodarowanie odpadami komunalnymi. Istnieje

¹⁵ Art. 9 lit. n ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ Art. 14 lit. a ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁸ Art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁹ Art. 6 lit. k–r ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

²⁰ Art. 9 lit. q ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

kilka sposobów obliczenia opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych: w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody w danej nieruchomości, powierzchni lokalu mieszkalnego lub gospodarstwa domowego. Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła od 6 marca 2013 r. zmiany mające na celu wdrożenie rozwiązań umożliwiających gminom racjonalny sposób ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami. Przede wszystkim wprowadzono bardziej elastyczne przepisy dotyczące wyboru metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Dotychczas gmina mogła wybrać tylko jedną metodę ustalania opłat za gospodarowanie odpadami dla danego obszaru. Znowelizowane przepisy umożliwiają gminom wybór różnych metod ustalania opłat dla poszczególnych części gmin. Wprowadzono także przepis umożliwiający składanie drogą elektroniczną deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku nieruchomości o charakterze mieszanym, tzn. w części zamieszkałych, w części obejmujących działalność powodującą powstawanie odpadów komunalnych, wprowadzono możliwość uzależniania wysokości opłaty od powierzchni użytkowej lokalu. Dotychczas do wyposażania nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych zobowiązani byli jedynie właściciele nieruchomości. Teraz, zgodnie z nowymi przepisami, gminy będą miały możliwość podjęcia uchwały dotyczącej przejęcia obowiązków wyposażania nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie. Po nowelizacji zadania te gmina może finansować z opłat pobranych za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W nowych przepisach doprecyzowano także, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w przypadku związków międzygminnych – zarząd związku są organami egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu ww. opłaty.

2.9. Sankcje nakładane na gminy za niewypełnienie obowiązków ustawowych

Ustawa u.c.p.g. przewiduje rozdział dotyczący kar, które będą nakładane na gminy za niewypełnienie obowiązków ustawowych. Z jednej strony ustawodawca przewiduje kary pieniężne, ale może też w pewnych przypadkach wydać zakaz wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gmina, która nie wykonuje obowiązku osiągnięcia w danym

roku kalendarzowym poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz nie wykonuje obowiązku ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – podlega karze pieniężnej obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami.

Gdy stwierdzono, że gminna jednostka organizacyjna odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości:

- nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż RIPOK,
- nie osiągnęła w kolejnym roku kalendarzowym poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania

wojewódzki inspektor ochrony środowiska **zakazuje w drodze decyzji wykonywania przez tę jednostkę działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres trzech lat.**

Kary pieniężne nakładane na gminy za niewypełnienie obowiązków wynikających z ustawy u.c.p.g. plasują się w granicach od 100 zł do 50 000 zł. Na przykład gmina, która²¹:

- odbiera odpady komunalne pomimo zakazu wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych – podlega karze pieniężnej od 5000 zł do 10 000 zł za każdy miesiąc wykonywania działalności pomimo zakazu;
- miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł;
- nie przekazuje odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do RIPOK – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2000 zł za pierwszy ujawniony przypadek;
- przekazuje nierzetelne kwartalne sprawozdanie – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5000 zł;
- przekazuje po terminie kwartalne sprawozdanie – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia;

²¹ Art. 9 lit. x ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

- nie wykonuje obowiązku zorganizowania przetargu na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł.

Po wejściu nowego systemu gospodarki odpadami czas pokaże, czy sankcje i kary pieniężne będą dostatecznie „mobilizować” gminy do spełniania obowiązków ustawowych z zakresu gospodarki odpadami.

2.10. Kary za niewdrożenie dyrektyw

Obowiązkiem państwa członkowskiego wynikającym z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jest terminowe transponowanie norm zawartych w dyrektywach do prawa krajowego. Zaniedbanie ww. wymagania stanowi naruszenie zasady lojalności wyrażonej w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i może być podstawą do wszczęcia postępowania na podstawie art. 258 lub 259 TFUE oraz podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej²². Trybunał Unii Europejskiej może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości wskazanej przez Komisję Europejską, jeżeli stwierdzi, że nie nastąpiło wdrożenie unijnych przepisów dotyczących zarządzania odpadami. Zobowiązanie do zapłaty stanie się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału Unii Europejskiej. Jeśli Polska nie zdąży dostosować krajowych przepisów do wymogów prawa Unii Europejskiej, kara będzie naliczana od momentu wydania wyroku przez Trybunał Unii Europejskiej. Wysokość kary będzie uzależniona od wagi i czasu, przez które trwało uchybienie.

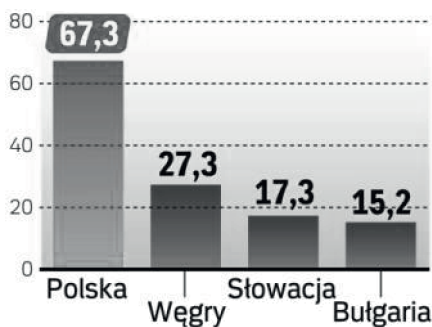
Dnia 27 stycznia 2011 r. Komisja Europejska otworzyła procedurę o naruszenie unijnego prawa wobec Polski, następnie apelowała do rządu polskiego o nadrobienie zaległości 16 czerwca 2011 r.²³ Komisja Europejska, podejmując decyzję o skierowaniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaproponowała kary finansowe w wysokości 67 314,21 euro dziennie (rysunki 1 i 2). Polski rząd podjął działania w celu likwidacji wszelkich naruszeń prawa unijnego i zaniechania prowadzenia przez Komisję Europejską postępowań, z których mogłyby wynikać dla Polski kary finansowe. Do tej pory kary finansowe nie zostały w sposób wiążący nałożone na Polskę. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy została

²² Por. orzeczn. ETS C-6/90 Francovich v. Italy.

²³ Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o odpadach wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 2007 r. nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_04/76c9de91e7bae1d839631a312f3e2ab4.pdf.

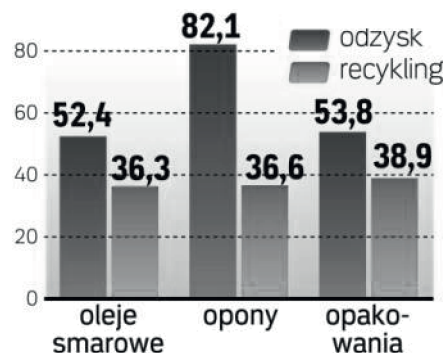
na szczęście w całości implementowana. Jest to jednak przykład i przestroga ku temu, aby terminowo transponować dyrektywy Unii Europejskiej i nie narazić się na kary za niespełnienie zobowiązań unijnych w zakresie gospodarki odpadami.

Rysunek 1. Kary za brak wdrożenia dyrektywy UDE o odpadach, w tys. euro dziennie



Źródło: Komisja Europejska, Ministerstwo Środowiska, sprawozdanie za 2010 r.

Rysunek 2. Poziom odzysku i recyklingu w Polsce, w procentach ilości produktów wprowadzonych na rynek



Źródło: jak pod rys. 1.

2.11. Zmiany przepisów w świetle innych aktów prawnych

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – zmiany przepisów dotyczących nowego systemu gospodarki odpadami

Jednym z istotnych elementów tworzenia nowego systemu prawnego w zakresie gospodarki odpadami są zmiany w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Polegają one na dodaniu definicji nowych pojęć, zmian w zakresie zasady bliskości i planowania gospodarki odpadami. Wprowadzone zostały również nowe elementy wojewódzkich planów gospodarki odpadami, których celem jest stworzenie systemu odbioru oraz zagospodarowania odpadów komunalnych zgodnego z hierarchią postępowania z odpadami komunalnymi, przy uwzględnieniu konieczności budowy instalacji do ich zagospodarowania.

Nowelizacja ustawy o odpadach zawiera również zmiany dotyczące termicznego przekształcania odpadów i transponuje (z pewnymi wyjątkami) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów, która zawiera podstawowe zasady odnoszące się do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów. Przepisy nowej ustawy o odpadach obowiązują od 23 stycznia 2013 r., jednak zgodnie z przepisami ww. ustawy do końca

2014 r. do spraw związanych z ewidencją odpadów stosuje się przepisy dotychczasowe. Ponadto przez maksymalnie dwa lata będą mogły być stosowane rozporządzenia wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o odpadach, chyba że zostaną one wcześniej zastąpione nowymi aktami wykonawczymi.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

W życie weszło rozporządzenie ministra środowiska w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Nowy akt prawny dopasowuje się do zmian, które zajdą w samorządach od 1 lipca 2013 r. w zakresie gospodarowania odpadami. Przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne do połowy maja 2013 r. byli zobowiązani przystosować się do nowych przepisów w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. rozporządzenia. Najważniejszym obowiązkiem nałożonym na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne jest posiadanie bazy magazynowo-transportowej przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości położonej w odległości nie większej niż 60 km od granicy gminy, w której działa dane przedsiębiorstwo.

Rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu

11 stycznia 2013 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu, które przesunęła termin wejścia w życie nowych kryteriów składowania odpadów komunalnych z roku 2013 na rok 2016. Umożliwi to przedsiębiorcom zakończenie niezbędnych inwestycji w zakresie spalarni odpadów oraz regionalnych instalacji przetwarzania odpadów. W praktyce dzięki temu w 2016 r. zamiast składowania odpadów możliwe będzie m.in. spalanie palnych frakcji odpadów komunalnych.

Nowelizacja ustawy o odpadach opakowaniowych

1 stycznia 2014 r. weszła w życie nowa ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, której celem jest zapewnienie przejrzystości funkcjonowania systemu, jego uszczelnienia i efektywnej kontroli realizacji obowiązków. Do końca 2014 r. Polska jest zobowiązana poddać odzyskowi 60% odpadów opakowaniowych i osiągnąć minimalny odzysk na poziomie 55%. W polskim prawie od 10 lat funkcjonuje zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta za część odpadów powstających z produktów. Odpowiedzialność dotyczy takich odpadów, jak opakowania, oleje pracowane, opony, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, akumulatory i baterie.

3. Podsumowanie

W ostatnim czasie odpady stały się jednym z najpoważniejszych tematów ekologicznych w Polsce. Nastąpiła konieczność skonfrontowania się z problemami występowania niewłaściwego zagospodarowania dużych ilości odpadów oraz istnienia niedoskonałego systemu zgłaszania ilości odpadów komunalnych odebranych z gospodarstw domowych. W Polsce nadal podstawowym sposobem zagospodarowywania odpadów komunalnych jest składowanie, jednak procentowa wielkość odpadów przekazywanych do składowania ma ulec stopniowemu zmniejszeniu. Celem uchwalenia nowej ustawy u.c.p.g. było przede wszystkim objęcie wszystkich mieszkańców systemem zbierania odpadów i zwiększenie poziomu recyklingu i odzysku odpadów zebranych selektywnie, zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do przekształcania odpadów komunalnych, ustanowienie jednolitych zasad finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie całego kraju, wprowadzenie odpowiedniego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi oraz pozbycie się składowisk odpadów. Obowiązująca od 1 stycznia 2012 r. ustawa u.c.p.g. nakłada na gminy obowiązek całkowitego przejęcia odpowiedzialności w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Od 1 lipca 2013 r. samorządy po 18-miesięcznym okresie przejściowym przejmą obowiązki związane z odbiorem, transportem, odzyskiwaniem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych. Gminy będą miały także obowiązek odbioru i zagospodarowania odpadów zielonych, odpadów niebezpiecznych i wielkogabarytowych, a także usuwania odpadów z nielegalnych wysypisk.

W Polsce najbardziej rozpowszechnionym sposobem zagospodarowania odpadów komunalnych jest ich deponowanie na składowiskach. Oficjalnie wytwarzamy około 12,5 mln ton odpadów rocznie. W latach 2006–2008 deponowanie dotyczyło w naszym kraju prawie 90% zebranych odpadów komunalnych. W tym czasie na terenie Unii Europejskiej na składowiskach zdeponowano średnio 47% zebranych odpadów. W Holandii, Belgii, Danii, Szwecji i Niemczech zdeponowano na składowiskach tylko 10% odpadów komunalnych, dzięki poddawaniu ich zaawansowanym procesom spalania, odzysku i recyklingu.

Groźba unijnych kar oraz utraty środków unijnych, problemy z organizacją przetargów na odbiór odpadów komunalnych, protesty mieszkańców w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami, niedoinformowanie urzędników to tylko niektóre z wielu problemów, jakie pojawiły się podczas funkcjonowania nowego systemu gospodarki odpadami, który został wprowadzony przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 1 lipca 2013 r. Należy jednak pamiętać, że budując nowy system, trzeba

od czegoś zacząć i dobrze się stało, że ustawa weszła w życie, mimo że nie jest idealna. Dzięki niej mamy szansę na ucywilizowanie polskiej gospodarki odpadami, chociaż wiele lat upłynie zanim dorównamy krajom europejskim w tym zakresie.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591).
2. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2012 r., poz. 391).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów.
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU z 2010 r. nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU z 2005 r. nr 64, poz. 565 z późn. zm.).
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.
10. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2009 r. nr 19, poz. 101 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2011 r. nr 152, poz. 897).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (DzU z 2012 r., poz. 645).
14. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326).

15. Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326).
16. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (DzU z 2013 r., poz. 21).
17. Rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu (DzU z 2013 r., poz. 38).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych wymagań w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (DzU z 2013 r., poz. 122).
19. Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2013 r., poz. 228).
20. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (DzU z 2013 r., poz. 888).

Inne źródła

1. *Czy właściciele nieruchomości, którzy mają zawarte umowy będą mogli po dniu 1 lipca 2013 roku korzystać z nich, a nie z systemu gminnego? Czy właściciele nieruchomości będą musieli wypowiadać dotychczas zawarte umowy na odbieranie odpadów komunalnych, czy wygasają one z mocy prawa?*, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_03/a10fbe4eb8b3fa6edecc804074f7067a.pdf.
2. http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_04/ee41dca22e5f14efc91eb1b55b7b6bb1.pdf.
3. *Kto (gmina czy podmiot) wybiera instalację, do której mogą być przekazywane odpady komunalne*, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_10/f9a3b433e9abbbd2e-ad78f6788cac629.pdf.
4. Materiał nt. przetargów na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
5. Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o odpadach wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (DzU z 2007 r. nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_04/76c9de91e7bae1d839631a312f3e2ab4.pdf.

New Legislation on Waste Management. Legal and Practical Aspects

The Act on the maintenance of cleanliness and order in municipalities came into effect on 1 January 2012. It makes municipalities responsible for waste management. Its goal is to change the so-far waste management system through the change of relations between the municipality, the owner of the property generating waste and the entity collecting waste from the property owner. The new waste management system is to allow primarily for the reduction in waste storage, which is required by the EU directives, including biodegradable waste sent to landfills as well as for the achievement by 2020 the levels of recycling and preparation for reuse and recycling of selected material fractions from households with different methods. The article attempts to make a complex presentation of legal regulations on waste management and give an answer to most frequently asked questions about the implementation of the new waste management system which came into effect on 1 July 2013.

Keywords: regional installation of municipal waste processing (RIPOK), regional waste management plan (WPGO), public-private partnership (PPP), recycling

Jacek Sierak

Uczelnia Łazarskiego

Wybrane problemy finansowania gospodarki odpadami komunalnymi

Streszczenie

Gospodarka odpadami należy do najistotniejszych elementów polityki ekologicznej gmin. Jej zasadniczym celem jest utrzymanie czystości i porządku, ochrona środowiska naturalnego oraz oszczędne gospodarowanie surowcami i zasobami naturalnymi. Na cały system gospodarki odpadami składają się trzy elementy: gromadzenie wraz z ewentualnym odzyskiem, usuwanie/wywóz i unieszkodliwianie. W Polsce gospodarowanie odpadami jest elementem polityki ekologicznej państwa, w ramach której ustalono krótko-, średnio- i długoterminowe priorytety w ochronie środowiska. Przyjęte w naszym kraju nowe rozwiązania przyznają gminie pełną kontrolę nad gospodarką odpadami komunalnymi. Rozwiązania te mają na celu uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami, wprowadzenie skutecznego selektywnego zbierania odpadów „u źródła” oraz zmniejszenie ich masy kierowanej na składowiska. Ma to umożliwić wypełnienie unijnych zobowiązań dotyczących odpowiedniego zagospodarowania odpadów. Likwidacja problemów występujących w zakresie gospodarki odpadami oraz dostosowanie się do wymogów prawa unijnego będą wymagały poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych. W proces ten zaangażowane będą zapewne zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Montaż finansowy zadań będzie wymagał zastosowania różnorodnych źródeł finansowania. Procesy inwestycyjne rozłożone będą na wiele lat. Bardzo ważną rolę w procesie doskonalenia gospodarowania odpadami odgrywają i odgrywać będą władze samorządowe.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gospodarka odpadami, finanse publiczne

1. Wprowadzenie

Gospodarka odpadami należy do najistotniejszych elementów polityki ekologicznej gmin. Jej zasadniczym celem jest utrzymanie czystości i porządku, ochrona środowiska naturalnego oraz oszczędne gospodarowanie surowcami i zasobami naturalnymi. Na cały system gospodarki odpadami składają się trzy elementy: gromadzenie wraz z ewentualnym odzyskiem, usuwanie/wywóz i unieszkodliwianie.

Istnieje wiele klasyfikacji odpadów. Generalnie dzieli się je na komunalne i przemysłowe. Podstawową grupę stanowią odpady komunalne – gospodarstw domowych, obiektów infrastruktury społecznej, placówek handlowych i gastronomicznych.

Postępująca urbanizacja i rozwój aglomeracji miejskich oraz zmiana charakteru konsumpcji stwarzają nowe warunki gospodarki odpadami. Przejawia się to zwłaszcza we wzroście masy i objętości zanieczyszczeń stałych oraz zmianie ich składu (wzrasta udział papieru, szkła, tworzyw sztucznych, a także elementów pochodzenia chemicznego – farb, lakierów, środków ochrony roślin i innych). Stawia to władze lokalne w nowej sytuacji poszukiwania rozwiązań organizacyjnych, rzeczowych i finansowych służących kształtowaniu właściwej polityki. W istniejących warunkach niepokoją informacje o zmniejszającej się podaży terenów pod przyszłe wysypiska, zwłaszcza na obszarach uprzemysłowionych i gęsto zaludnionych. Następstwem tego jest zanieczyszczanie lasów, przydrożnych rowów, łąk i brzegów rzek. Z punktu widzenia budżetów gmin wymaga to rezerwowania wysokich nakładów na przyszłe inwestycje, a także, wskutek wydłużania się tras wywozu odpadów na wysypiska, wyższych sum na koszty obsługi bieżącej.

W Polsce dopiero obecnie, z wielkim trudem zaczyna kształtować się społeczna świadomość problemu unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W naszym kraju dominującą formą ich unieszkodliwiania jest składowanie na wysypiskach.

Potrzeby w zakresie zorganizowanych wysypisk na komunalne odpady stałe są wyznaczone przez kilka ważnych czynników: liczbę mieszkańców, stopień urbanizacji (zwłaszcza typ i rodzaj zabudowy), główne rodzaje aktywności zawodowej ludności, typ sieci osadniczej itp.

Innym bardzo ważnym problemem jest zmiana dotychczasowego udziału różnych metod unieszkodliwiania odpadów stałych. Służy temu upowszechnianie zasady segregacji odpadów i wykorzystania odzyskanych surowców wtórnych. Oprócz tego konieczna jest również rozbudowa systemu utylizacji.

Likwidacja problemów występujących w zakresie gospodarki odpadami oraz dostosowanie jej do przepisów prawa unijnego będzie wymagało poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych. W proces ten zaangażowane będą zapewne zarówno

podmioty publiczne, jak i prywatne oraz będzie on wymagał zastosowania różnorodnych źródeł finansowania.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, na tle obowiązujących rozwiązań prawnych, możliwych do zastosowania źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych w gospodarowaniu odpadami komunalnymi.

2. Podstawy prawne gospodarowania odpadami stałymi

Gospodarka komunalnymi odpadami stałymi wymaga określonych standardów jakości, które powinny być spełnione w określonym czasie. Niezależnie od ilości i rodzaju odpadów ich posiadacz powinien być zobowiązany do przestrzegania ogólnych zasad gospodarowania nimi. Z kolei podmioty odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki odpadami powinny funkcjonować w jasno określonych warunkach, przyjmując na siebie pewne zobowiązania i podejmując się realizacji nałożonych obowiązków.

W tym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami konieczne jest określenie stabilnych podstaw prawnych jego funkcjonowania. W Polsce ma to miejsce zarówno na bazie prawa krajowego, jak i unijnego.

2.1. Podstawy prawa unijnego

Celem unijnej polityki jest dziś już nie tylko zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia ludzi i środowiska, ale także w coraz większym stopniu dążenie do efektywnego wykorzystania zasobów. Oznacza to przede wszystkim unikanie wytwarzania odpadów oraz maksymalne wykorzystywanie zawartych w nich surowców. Z tego punktu widzenia istotne jest wpływanie na cały cykl życia produktów. Oprócz możliwych sposobów bezpiecznego unieszkodliwienia powstałych z nich odpadów znaczenia nabiera odpowiednie ich projektowanie i wytwarzanie, możliwość ich naprawy, ponownego użycia, a także demontażu oraz recyklingu.

Unijne prawo dotyczące gospodarki odpadami obejmuje ok. 30 aktów prawnych. Wśród nich należy przede wszystkim wskazać:

- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów¹,

¹ Dz. Urz. WE L 114 z 27.04.2006, s. 9.

- Dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów²,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów³,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁴,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającą dyrektywę 91/157/EWG⁵,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/96/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego⁶.

Podstawowe znaczenie wśród wymienionych aktów prawa ma dyrektywa 2006/12/WE w sprawie odpadów. Zawarto w niej główne regulacje, zdefiniowano także pojęcia, takie jak: odpady, wytwórca, posiadacz, gospodarowanie, unieszkodliwianie, odzysk czy zbieranie. Zgodnie z jej przepisami przez odpady należy rozumieć wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I do dyrektywy, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub ma obowiązek usunąć. Poza definicjami dyrektywa wprowadza zasady ogólne gospodarki odpadami oraz podstawowe obowiązki, w tym obowiązek posiadania zezwolenia przez objekty związane z tą gospodarką.

Aktem prawa unijnego regulującym składowanie odpadów jest Dyrektywa 99/31/WE w sprawie składowania odpadów⁷. Jej cel to wprowadzenie procedur i zasad postępowania zmierzających do zapobiegania negatywnym dla środowiska skutkom składowania odpadów w trakcie całego cyklu istnienia składowiska. Chodzi tu w szczególności o zanieczyszczenie wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby i powietrza oraz skutki dla środowiska globalnego, a także o wszelkiego rodzaju ryzyko dla zdrowia ludzkiego. W dyrektywie tej zostały także określone wymagania techniczno-eksploatacyjne dotyczące odpadów podlegających składowaniu oraz samych składowisk ziemnych. Dyrektywie towarzyszy decyzja 2003/33/WE ustanawiająca kryteria i procedury przyjęcia odpadów na składowiska.

² Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, z późn. zm.

³ Dz. Urz. WE L 332 z 28.12.2000, s. 91.

⁴ Dz. Urz. WE L 37 z 13.02.2003, s. 24 i L 345 z 31.12.2003, s. 106; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 359.

⁵ Dz. Urz. WE L 266 z 26.09.2006, s. 1.

⁶ Dz. Urz. WE L 37 z 13.02.2003, s. 24 i L 345 z 31.12.2003, s. 106; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 359.

⁷ Dyrektywa Rady 99/31/WE z 26.04.1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182/1999 z późn. zm.).

Wspomniane powyżej akty prawa unijnego nakładają na państwa członkowskie wiele zobowiązań, wśród których należy wskazać:

- przygotowanie dokumentów planistycznych dotyczących gospodarki odpadami co najmniej w skali krajowej i regionalnej,
- określanie pożądanych poziomów zbiórki, odzysku, recyklingu oraz ograniczanie ilości odpadów i kontrolę poziomu osiągnięcia nałożonych wskaźników,
- spełnianie wymogów dotyczących budowy i eksploatacji instalacji do zagospodarowywania odpadów, a także wymagań w zakresie postępowania z odpadami,
- wydawanie decyzji administracyjnych,
- kontrolę przestrzegania przepisów i przygotowywanie sprawozdań dla Komisji Europejskiej.

Podane na wstępie rozdziału akty prawa nakazują państwom członkowskim przygotowanie co najmniej jednego planu gospodarki odpadami obejmującego terytorium całego kraju (Dyrektywa 2006/12/WE o odpadach) oraz planu gospodarki odpadami opakowaniowymi (Dyrektywa 94/62/WE o opakowaniach i odpadach opakowaniowych). Z kolei z Dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów wynika obowiązek opracowania strategii ograniczania ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Odzwierciedleniem tego w przepisach prawa polskiego jest obowiązek przygotowania planów gospodarki odpadami na czterech poziomach – krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Główne cele i kierunki działań zostały określone w „Krajowym planie gospodarki odpadami”. Przygotowany został także dokument „Krajowa strategia ograniczania ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji”. W dyrektywach określono także wymagania w zakresie selektywnego zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego z gospodarstw domowych. Z kolei w Dyrektywie 94/62/WE o opakowaniach i odpadach opakowaniowych określono poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, z których wynika że: ogólny poziom odzysku ma wynosić 50–65% w skali kraju, ogólny poziom recyklingu – 25–45%. Zgodnie z Dyrektywą 2005/20/WE cele określone w Dyrektywie 2004/12/WE Polska ma osiągnąć do roku 2014, w szczególności ustalenia te obejmują następujące założenia: ogólny poziom odzysku 60%, a ogólny poziom recyklingu 55–60%.

2.2. Podstawy prawne gospodarki odpadami w Polsce

W Polsce gospodarowanie odpadami jest elementem polityki ekologicznej państwa, w ramach której ustalono krótko-, średnio- i długoterminowe priorytety w ochronie środowiska. Polityka ekologiczna państwa została przyjęta przez rząd

w 1990 r. i zaakceptowana przez Sejm RP w 1991 r. Podstawowe kierunki polityki ekologicznej w gospodarowaniu odpadami to:

- zmniejszanie ilości powstających odpadów, wdrażanie systemu selektywnej zbiórki i gospodarczego wykorzystania surowców wtórnych,
- budowa nowoczesnych, spełniających wymogi ochrony środowiska miejskich oraz regionalnych zakładów unieszkodliwiania odpadów,
- budowa regionalnych zakładów unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów szpitalnych,
- sukcesywne rozwiązywanie problemów zagospodarowania oraz odpowiedniego składowania odpadów masowych, w tym odpadów z kopalń i elektrowni.

Najważniejsze zadania w gospodarowaniu odpadami, wynikające z konieczności ochrony środowiska, sprowadzają się do minimalizacji powstawania odpadów i maksymalizacji ich zagospodarowania oraz ograniczania do koniecznego minimum składowania odpadów w środowisku. Realizacja tych zadań jest obecnie jednym z najważniejszych problemów gospodarki komunalnej.

Polska, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, ma obowiązek dostosowania krajowych przepisów prawa do wymagań wynikających z norm unijnych. Podstawowym aktem transponującym przepisy Dyrektywy 2006/12/WE jest ustawa o odpadach⁸, a szczegółowe unormowania zawierają dwa rozporządzenia: w sprawie katalogu odpadów oraz w sprawie rodzajów odpadów, które mogą być składowane w sposób nieselektywny⁹, a także uchwały w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami”¹⁰.

Na mocy przepisów prawa unijnego na państwie polskim spoczywa obowiązek wyznaczenia organu odpowiedzialnego za realizację dyrektywy. Organ ten zobowiązany jest do sporządzenia co najmniej jednego planu gospodarki odpadami, odnoszącego się jak dotychczas do rodzaju, ilości i pochodzenia odzyskiwanych unieszkodliwionych odpadów, szczegółowych uzgodnień ich dotyczących, wymogów technicznych oraz miejsc i urządzeń do unieszkodliwiania. Konieczne stało się również zapobieganie przemieszczaniu się odpadów, niezgodnemu z planem odpadów. Akty transponujące Dyrektywę 2006/12/WE określają między innymi: rodzaje odpadów, które mogą być składowane w sposób nieselektywny, kategorie odpadów, kategorię lub rodzaje odpadów niebezpiecznych, składniki odpadów, które kwalifikuje się jako odpady niebezpieczne, procesy odzysku, procesy unieszkodliwiania odpadów.

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (DzU z 2007 r. nr 39, poz. 251 t.j. z późn. zm.).

⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 października 2002 r. w sprawie rodzajów odpadów, które mogą być składowane w sposób nieselektywny (DzU z 2002 r. nr 191, poz. 1595).

¹⁰ Uchwała Rady Ministrów Nr 233 z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami (M.P. z 2006 r. nr 90, poz. 946).

Podstawą prawną gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce jest znowelizowana w dniu 1 lipca 2011 r. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Celem nowych rozwiązań prawnych jest wyeliminowanie nieskuteczności funkcjonowania dotychczasowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym wyeliminowanie nielegalnych wysypisk oraz doprowadzenie do poprawy w zakresie odzyskiwania i recyklingu odpadów, a także do zmniejszenia ilości odpadów transportowanych na wysypiska. Nowe regulacje mają także na celu doprowadzenie do wyeliminowania nielegalnych wysypisk oraz rozpowszechnienia, usprawnienia i unowocześnienia procesu przetwarzania odpadów. Celem nowego systemu jest również wprowadzenie i upowszechnienie skutecznego selektywnego zbierania odpadów „u źródła”, czyli gromadzenie odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości z podziałem na poszczególne frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji.

Nowelizacja ustawy weszła w życie 1 stycznia 2012 r., wyznaczając gminom 18 miesięcy na przygotowanie się do nowych rozwiązań. W obowiązującym do lipca 2013 r. systemie to właściciel nieruchomości zawierał bezpośrednio umowę na wywóz odpadów komunalnych z jego posesji. Na mocy nowych rozwiązań prawnych odpady komunalne są odbierane od właścicieli nieruchomości przez przedsiębiorcę wyłonionego w drodze przetargu, przeprowadzonego przez gminę. Nowy system gospodarki odpadami to także duże zmiany w zakresie rozliczania się za usługę polegającą na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Właściciele nieruchomości wnoszą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na wyznaczony rachunek bankowy urzędu gminy. Z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu, w szczególności: koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz koszty obsługi administracyjnej systemu.

Ustawa przyznaje gminie pełną kontrolę nad gospodarką odpadami komunalnymi. Przyjęte rozwiązania mają na celu uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami, wprowadzenie skutecznego selektywnego zbierania odpadów „u źródła” oraz zmniejszenie ich masy kierowanej na składowiska. Ma to umożliwić wypełnienie unijnych zobowiązań dotyczących odpowiedniego zagospodarowania odpadów.

Wśród podstawowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami należy wymienić:

- objęcie wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych,
- zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe ograniczanie składowania odpadów

ulegających biodegradacji, wydzielanie odpadów niebezpiecznych oraz osiągnięcie ustalonych poziomów odzysku i recyklingu opakowań,

- budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami lub podmiotami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów lub zapewnienie warunków realizacji tego zadania przez przedsiębiorców,
- ograniczanie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania.

Przyjęte rozwiązania kładą nacisk na zagospodarowanie odpadów. Istotne jest nie tylko ich sprawne usunięcie z nieruchomości, na której powstały. Duże znaczenie ma również sposób dalszego postępowania z odpadami. Rozwiązania te są analogiczne do stosowanych w większości państw europejskich, gdzie za gospodarkę odpadami komunalnymi odpowiadają władze samorządowe, które zlecają odbiór i zagospodarowanie odpadów spółkom samorządowym lub firmom wybranym w przetargu, a koszty funkcjonowania systemu pokrywają z opłat pobieranych bezpośrednio od mieszkańców. W ten sposób wszyscy mieszkańcy objęci są zbiórką odpadów oraz wspólnie finansują ich usuwanie i zagospodarowanie. Dzięki temu nie mają motywacji do nielegalnego pozbywania się swoich śmieci.

Pisząc o podstawach prawnych, należy zwrócić jeszcze uwagę na główne treści dokumentu, jakim jest „Krajowy plan gospodarki odpadami 2014”¹¹. Plan ten powinien wpisywać się w strategiczne dokumenty przyjęte na poziomach: Unii Europejskiej i krajowym.

Wśród zapisanych tam celów należy zwrócić uwagę na dwa podstawowe:

- 1) objęcie zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych wszystkich mieszkańców najpóźniej do 2015 r.,
- 2) objęcie wszystkich mieszkańców systemem selektywnego zbierania odpadów najpóźniej do 2015 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach „Krajowy plan gospodarki odpadami” powinien być zgodny z polityką ekologiczną państwa. Najważniejszymi zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej, ujętymi w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” są:

- osiągnięcie do 31 grudnia 2014 r. odzysku na poziomie minimum 60% oraz recyklingu na poziomie minimum 55% odpadów opakowaniowych,
- sukcesywne ograniczanie masy składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, począwszy od 75% w 2010 r., poprzez 50% w 2013 r., aż do

¹¹ Został on przyjęty uchwałą Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014” (M.P. nr 101, poz. 1183).

osiągnięcia w roku 2020 poziomu 35% w stosunku do masy tych odpadów wytwarzanych w 1995 r.,

- zebranie w 2012 r. 25% zużytych baterii i akumulatorów przenośnych, a w 2016 r. osiągnięcie 45-procentowego poziomu zbierania tych odpadów,
- zebranie w skali roku 4 kg na mieszkańca zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (pochodzącego z gospodarstw domowych).

Cele średniookresowe do 2016 r., wynikające z „Polityki ekologicznej państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” są następujące:

- 1) utrzymanie tendencji oddzielenia ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju (mniej odpadów na jednostkę produktu, mniej opakowań, dłuższy okres życia produktu),
- 2) zwiększenie odzysku energii z odpadów komunalnych w sposób bezpieczny dla środowiska,
- 3) zamknięcie wszystkich składowisk niespełniających standardów UE i ich rekultywacja,
- 4) sporządzenie spisu zamkniętych oraz opuszczonych składowisk odpadów wydobywczycych wraz z identyfikacją obiektów, które wpływają znacząco na środowisko,
- 5) eliminacja składowania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
- 6) pełne zorganizowanie krajowego systemu zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- 7) takie zorganizowanie systemu preselekcji, sortowania i odzysku odpadów komunalnych, aby na składowiska nie trafiało ich więcej niż 50% w stosunku do odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych.

Realizacja tych przedsięwzięć będzie wymagała poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych, a montaż finansowy tych zadań – umiejętnego wykorzystania środków publicznych, instrumentów rynku dłużnego i kapitałów prywatnych.

3. Źródła finansowania gospodarki odpadami

Wprowadzenie w Polsce nowych przepisów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi oznacza konieczność budowy nowego systemu jej finansowania. Jednym z nadrzędnych celów reformy jest stworzenie warunków do rozwoju infrastruktury niezbędnej do zagospodarowania odpadów. Jest to następstwem realizacji polityki odejścia od składowania nieprzetworzonych zmieszanych odpadów komunalnych. Występujący brak odpowiedniej infrastruktury utrudnia także osiągnięcie środowiskowych standardów narzuconych na gminy jako gospodarza systemu i właściciela odpadów.

Zbudowanie sprawnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi będzie wymagać pozyskania środków na finansowanie kapitałochłonnych projektów infrastrukturalnych. Zaspokojenie przez gminy popytu na infrastrukturę będzie możliwe przede wszystkim dzięki zapewnieniu własnych środków budżetowych oraz dzięki pozyskaniu zewnętrznego finansowania.

Finansowanie gospodarki odpadami obejmuje dwie grupy kosztów:

- 1) koszty eksploatacyjne – związane z bieżącą technologiczną i organizacyjną eksploatacją poszczególnych ogniw gospodarki odpadami komunalnymi;
- 2) wydatki inwestycyjne obejmujące nakłady na modernizację, rozbudowę i budowę nowych obiektów, urządzeń i instalacji do gromadzenia, transportu, przetwarzania, segregacji, składowania, odzysku, unieszkodliwiania i utylizacji odpadów komunalnych; koszty finansowania inwestycji obejmują także koszty ewentualnych zobowiązań zaciągniętych przy realizacji inwestycji, takich jak spłata odsetek, rat kapitałowych, czy wykup obligacji.

Podstawowym źródłem finansowania bieżącej działalności gospodarowania odpadami są opłaty za wywóz odpadów i opłaty za ich przyjęcie do składowania bądź unieszkodliwienie¹². Do tego można dodać uzupełniające źródła wpływów z tytułu sprzedaży: surowców wtórnych, kompostu, energii ze spalania odpadów, biogazu ze składowiska. Koszty gospodarowania odpadami komunalnymi powinny zostać pokryte z opłaty pobieranej od właścicieli nieruchomości. Przepisy ustawy wprowadzają nie przewidują możliwości dotowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, ale równocześnie nie zabraniają gminie dotowania systemu, jeśli ma na to środki.

Ważnym zagadnieniem jest dobór źródeł finansowania zadań inwestycyjnych. Można tu wyodrębnić trzy podstawowe grupy:

- 1) fundusze publiczne – zalicza się tu budżety gmin, subwencje i dotacje budżetu państwa, środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, fundusze unijne, preferencyjne kredyty, obligacje komunalne,
- 2) fundusze prywatne – środki przedsiębiorstw, komercyjne kredyty bankowe,
- 3) fundusze mieszane – przedsięwzięcia realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego i inne alternatywne formy finansowania.

¹² Wynika to bezpośrednio z przepisów art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: DzU z 2012 r., poz. 391, z późn. zm.) – zgodnie z którym z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania nimi.

3.1. Fundusze publiczne

Inwestycje w gospodarkę odpadami mogą być finansowane z **budżetów jednostek samorządu terytorialnego** i ich związków. Występują one jako inwestycje bezpośrednie – w postaci realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i zakupów oraz inwestycje pośrednie – w formie obejmowania udziałów w tworzonych lub funkcjonujących jednostkach wykonujących zadania publiczne w zakresie gospodarki odpadami.

Podstawą montażu finansowego każdej inwestycji są własne środki budżetowe. Ich odpowiedni zasób decyduje o możliwości zastosowania innych – uzupełniających źródeł finansowania.

Do dochodów własnych, które mogą służyć finansowaniu projektów infrastrukturalnych w gminach, należą podatki lokalne: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn oraz podatek dochodowy płacony w postaci kraty podatkowej, a także opłaty lokalne, np. skarbowa, targowa, miejscowa. W strukturze dochodów gmin najbardziej efektywnym i najważniejszym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości.

Zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do dochodów własnych gmin, powiatów i województw zalicza się także udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. Ich wysokość jest zróżnicowana ze względu na szczebel jednostki, do której mają one trafić: gminy otrzymują 39,34% dochodów PIT i 6,71% dochodów CIT, powiaty odpowiednio 10,25% i 1,4%, natomiast województwa 1,6% i 14,7%.

Istotnym źródłem wpływów budżetów jednostek samorządu terytorialnego są dochody z majątku komunalnego. Poziom wpływów zależy od zasobów posiadanego przez daną jednostkę mienia. Do najczęściej występujących należą dochody: ze sprzedaży majątku, z najmu, dzierżawy, eksploatacji lokali komunalnych, z opłat za korzystanie z infrastruktury komunalnej, z akcji i udziałów w spółkach akcyjnych i spółkach z o.o., z tytułu odsetek od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz od udzielonych pożyczek, a także przychody z prywatyzacji przedsiębiorstw należących do jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wykazuje praktyka, dochody własne nie stanowią wystarczającego zasobu środków do realizacji zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. W żadnej grupie JST poziom dochodów własnych, nie jest wystarczający w stosunku do istniejącego zakresu potrzeb inwestycyjnych. Dlatego samorządy korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania.

Środki pieniężne z budżetu państwa są transferowane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej bądź subwencji ogólnej. Roz-

różnienie pomiędzy tymi kategoriami pojęciowymi występuje wyłącznie na gruncie prawnym. W rozumieniu ekonomicznym obie formy finansowania są klasyfikowane jako dochody budżetu JST.

Przeznaczenie każdego z tych transferów jest różne – subwencja ogólna z reguły przeznaczana jest do równoważenia budżetu, natomiast dotacja celowa – do realizacji określonych zadań.

Do cech odróżniających subwencję od innych źródeł zalicza się:

- brak powiązania subwencji z celem, na jaki może zostać przeznaczona, co oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego może dowolnie rozdysponować ten dochód,
- obligatoryjny charakter, co oznacza, że subwencja jest gwarantowana,
- bezzwrotny charakter.

Zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa określa szczegółowo ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r.¹³. W Polsce subwencja ogólna składa się z czterech części. Zgodnie z ustawą są to części:

- 1) wyrównawcza – transferowana do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego,
- 2) równoważąca – dla gmin i powiatów;
- 3) regionalna – dla województw,
- 4) oświatowa – dla wszystkich szczebli.

Subwencja wyrównawcza przeznaczona jest dla jednostek, które mają niższy od przeciętnego dochód w przeliczeniu na mieszkańca oraz których wydatki związane z realizacją określonych zadań są obiektywnie większe. Wynikać to może np. z niskiej gęstości zaludnienia. Jest ona wsparciem finansowym ze strony budżetu państwa. Odróżnia to ją od subwencji równoważącej (regionalnej w przypadku województw). W tym przypadku środki pieniężne wędrują w sposób poziomy między poszczególnymi jednostkami danego szczebla. Krążą one od jednostek o wyższych do jednostek o niższych dochodach w sytuacji, gdy różnice te wynikają ze zróżnicowania poziomu bazy ekonomicznej. Dla jednostek o niższej bazie ekonomicznej sprawnie funkcjonujący system wyrównawczy jest warunkiem wygospodarowania środków na finansowanie inwestycji, w tym przedsięwzięć obejmujących gospodarkę odpadami komunalnymi.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są również dotacje celowe z budżetu państwa. Ogólne zasady udzielania dotacji celowych z budżetu państwa

¹³ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. (DzU z 2003 r. nr 203, poz. 1966).

zostały ustalone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przekazywane są one na zadania zlecone, własne oraz likwidację zagrożeń dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 42 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jednostki te mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym. Dotacje celowe z budżetu państwa mogą być także kierowane na dofinansowanie zadań własnych: mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej). Rozliczenie i zwrot dotacji z budżetu państwa następuje na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych JST, na mocy zawartych z nimi porozumień, otrzymuje dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia. Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji określają zawarte porozumienia. W ten sposób mogą być też finansowane wspólne przedsięwzięcia samorządów w realizacji projektów gospodarki odpadami.

Korzystanie z dotacji celowej przez gminę podlega nadzorowi zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości, gospodarności i rzetelności. Gdy zadanie, na które była przeznaczona dotacja, nie zostanie wykonane, to owa dotacja podlega zwrotowi¹⁴. Także dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

Ważnym źródłem finansowania projektów inwestycyjnych mających na celu poprawę stanu środowiska naturalnego mogą być środki pozyskiwane z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Fundusze te są filarami polskiego systemu finansowania ochrony środowiska. Formy udzielanej przez nie pomocy finansowej to: pożyczki, dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, przekazywanie środków jednostkom budżetowym, umorzenia części pożyczek, nagrody. Nie jest tu natomiast możliwe dofinansowanie bieżących kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) przyznaje pożyczki, dotacje, dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek, umorzenia pożyczek preferencyjnych, pożyczki w ramach umowy konsorcjum, promesy pomocy finansowej na cele określone w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 r. W ostatnich latach bardzo

¹⁴ Ustawa o finansach publicznych – art. 168.

ważnym zadaniem Narodowego Funduszu jest efektywne i sprawne wykorzystanie środków z Unii Europejskiej przeznaczonych na rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska. Wdrażanie projektów ekologicznych, które uzyskały lub uzyskają wsparcie finansowe z Komisji Europejskiej, oraz dofinansowanie tych przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW będzie służyło osiągnięciu przez Polskę efektów ekologicznych wynikających ze zobowiązań międzynarodowych.

Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) istnieją w każdym województwie i wspierają projekty proekologiczne zgodnie z kryteriami i priorytetami przyjętymi w danym województwie. Oferta Funduszy kształtuje się różnie w zależności od województwa. Podstawą formą dofinansowania ze środków WFOŚiGW są **pożyczki** o preferencyjnym stałym oprocentowaniu. Wysokość dofinansowania zadań inwestycyjnych wynosi tu do 80% ich całkowitego kosztu. Spłata zaciągniętej pożyczki następuje zazwyczaj w dłuższym okresie, np. 10–12 lat. Na wniosek beneficjenta Zarząd WFOŚiGW może udzielić karencji w spłacie pożyczki. Oprocentowanie pożyczek jest stałe – zazwyczaj 2–3,5% w stosunku rocznym. Fundusz oferuje również dofinansowanie w formie **dotacji** (pomoc bezzwrotna), a wielkość udzielonego wsparcia wynosi do 50% kosztu całkowitego zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych.

Jako przykładowe obszary wsparcia, obejmujące gospodarkę odpadami, można wskazać:

- projekty współfinansowane lub przewidziane do dofinansowania w ramach okresu programowania 2007–2013 dla środowiskowych osi priorytetowych, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich poprzez zapewnienie wkładu własnego lub środków na płatności przejściowe,
- budowę i rozbudowę urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów ze szczególnym uwzględnieniem instalacji wytwarzających energię,
- wdrażanie programu likwidacji pokryć wykonanych z azbestu,
- usuwanie i unieszkodliwianie odpadów zgromadzonych w mogiłnikach,
- wspieranie realizacji zadań związanych z monitoringiem środowiska wykonywanych przez Wojewódzki Inspektorat i Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska,
- ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza.

W praktyce środki funduszy ochrony środowiska stanowią ważny element montażu finansowego projektów inwestycyjnych. W działaniach NFOŚiGW duże znaczenie przypisuje się działaniom na rzecz rozwoju systemów służących zagospodarowaniu odpadów komunalnych, a także doskonaleniu selektywnej zbiórki odpadów oraz działaniom na rzecz rozwoju systemów służących zagospodarowaniu odpadów

komunalnych. Realizowane tu zadania mogą być współfinansowane w ramach II osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi.

W roku 2013 w programach priorytetowych ochrony powierzchni ziemi można wskazać następujące przedsięwzięcia:

- gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych,
- gospodarowanie odpadami innymi niż komunalne,
- dofinansowanie systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- rekultywacja terenów zdegradowanych i likwidacja źródeł szczególnie negatywnego oddziaływania na środowisko.

Fundusz w ramach finansowania zadań udziela pożyczek w wysokości do 75% kosztów kwalifikowanych zadania, przy oprocentowaniu 3,5% w skali roku. Okres spłaty liczony od daty pierwszej wypłaty pożyczki wynosi 15 lat, a okres karencji do 18 miesięcy. Przy spełnieniu warunków zapisanych w umowie istnieje możliwość umorzenia do 30% pożyczonych środków. Beneficjentami mogą być jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz przedsiębiorcy. Warunkiem transferu środków jest przedstawienie wiarygodnego montażu finansowego, wykonalność i zapewnienie trwałości finansowej projektu. Jako przykładowe przedsięwzięcia dofinansowane przez NFOŚiGW w ramach nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi można wymienić:

- budowę regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz modernizację bądź rozbudowę instalacji zastępczych,
- budowę instalacji przetwarzania odpadów wytworzonych w RIPOK (np. instalacje wytwarzania paliw alternatywnych),
- budowę instalacji przetwarzania selektywnie zebranych odpadów komunalnych,
- budowę centrów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- zakup urządzeń do zbierania odpadów komunalnych,
- zamykanie i rekultywację składowisk odpadów niespełniających wymogów RIPOK,
- przedsięwzięcia z zakresu edukacji ekologicznej.

Ważnym kierunkiem wsparcia działań Funduszy Ochrony Środowiska jest dofinansowanie projektów mających na celu zamykanie i rekultywację składowisk odpadów komunalnych. Instrumentem wsparcia są tu pożyczki udzielane w wartościach do 75% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia (oprocentowanie 3,5%, umorzenie do 30% kapitału), a w przypadku przedsięwzięć obejmujących zamykanie i rekultywację

składowisk odpadów, dla których została wydana decyzja o ich zamknięciu, możliwe jest uzyskanie bezzwrotnej dotacji. Beneficjentami środków mogą być jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz przedsiębiorcy.

Innym segmentem wsparcia jest finansowanie przez Fundusz projektów w zakresie rozwoju systemów gospodarowania odpadami innymi niż komunalne, w szczególności niebezpiecznymi. Projekty te obejmują m.in. budowę nowych, rozbudowę oraz modernizację istniejących instalacji: przygotowania odpadów innych niż komunalne do procesu odzysku, w tym recyklingu, ich unieszkodliwianie i termiczne przekształcania z odzyskiem energii. Zalicza się tu także zadania związane ze zbiórką odpadów zawierających substancje kontrolowane z ich odzyskiwaniem, gromadzeniem oraz unieszkodliwianiem.

Ważnym segmentem działalności Funduszy Ochrony Środowiska jest także wspieranie przedsięwzięć służących edukacji ekologicznej. Ich celem jest podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw ekologicznych społeczeństwa poprzez promowanie informacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Możliwą formą dofinansowania są tu dotacje sięgające 85% kosztów realizacji zadania.

Wśród innych wspieranych zadań można wymienić:

- usuwanie wyrobów zawierających azbest – dofinansowanie do 100% kosztów zadania,
- rekultywację terenów zdegradowanych – dotacja lub pożyczka do 80% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia,
- dofinansowanie systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji – dotacja – dopłaty do legalnego demontażu pojazdów.

Gospodarka odpadami już od roku 1998 jest jednym z priorytetów w działaniach Ekofunduszu. Wspierane są tu przede wszystkim najbardziej efektywne i nowatorskie przedsięwzięcia związane z utylizacją i unieszkodliwianiem odpadów oraz z rekultywacją gleb skażonych. Ekofundusz udziela wsparcia finansowego jedynie w formie bezzwrotnej dotacji. Z reguły wynosi ona 10–30% kosztów projektu. W wyjątkowych przypadkach, gdy inwestorem jest instytucja budżetowa lub organ samorządowy, dotacja ta może sięgać 50%, a w ochronie przyrody, gdy partnerem Ekofunduszu jest społeczna organizacja pozarządowa – nawet 80%.

Członkostwo Polski w UE stwarza możliwość dodatkowego dofinansowania inwestycji środkami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Fundusze unijne mają przyczynić się do niwelowania różnic w rozwoju między- i wewnątrzregionalnym naszego kraju.

Strategiczne kierunki alokacji unijnych środków finansowych określa Strategia Rozwoju Kraju. Na jej podstawie konstruowane są bardziej szczegółowe dokumenty, w postaci Programów Operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Regionalne Programy Operacyjne, Rozwój Polski Wschodniej, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna, Europejska Współpraca Terytorialna. Pełnią one funkcję ważnego instrumentu pomocowego, zapewniającego kierowanie dużych środków finansowych, m.in. na ochronę środowiska.

Unia Europejska przewiduje udzielenie Polsce pomocy na rozwój systemów infrastruktury ochrony środowiska, w tym na projekty obejmujące gospodarkę odpadami. Obecny okres programowania obejmuje lata 2007–2013. Beneficjentem środków są tu przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego, a także powiatowego i wojewódzkiego. W ramach działań w zakresie gospodarki odpadami dofinansowane mogą być przede wszystkim projekty ograniczające wpływ składowanych odpadów na powietrze atmosferyczne, wody i glebę poprzez: modernizację istniejących wysypisk komunalnych, budowę zakładów unieszkodliwiania odpadów (kompostownie, spalarnie), wprowadzenie na szeroką skalę systemu powtórnego zagospodarowania odpadów oraz likwidację niebezpiecznych i dzikich wysypisk.

Projekty inwestycyjne mające na celu poprawę stanu środowiska związaną z gospodarowaniem odpadami mogą być finansowane przede wszystkim z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Głównym jego celem jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia społeczeństwa, przy zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. W szczególności Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 zakładał dofinansowanie przedsięwzięć:

- w zakresie tworzenia kompleksowych systemów gospodarowania odpadami (dla min. 150 tys. mieszkańców), budowę punktów selektywnego zbierania, składowisk, instalacji: odzysku, w tym recyklingu, termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem energii, instalacji do unieszkodliwiania odpadów w procesach innych niż składowanie;
- przyczyniających się do wdrożenia nowoczesnych technologii odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w tym termicznego przekształcania odpadów oraz intensyfikacji odzysku, recyklingu odpadów oraz ich unieszkodliwiania w procesach innych niż składowanie, w także likwidacji zagrożeń wynikających ze składowania odpadów zgodnie z krajowym i wojewódzkimi planami gospodarki odpadami.

Przedmiotem wsparcia jest tu przede wszystkim budowa kompleksowych obiektów, obejmujących instalacje umożliwiające przygotowanie odpadów do procesów odzysku, w tym recyklingu lub unieszkodliwiania poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych w procesach innych niż składowanie. Duży nacisk położono także na tworzenie kompleksowych systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w szczególności odpadów niebezpiecznych, a także odpadów wielkogabarytowych i budowlanych oraz odpadów opakowaniowych i zielonych (z ogrodów i parków) oraz działania mające na celu likwidację zagrożeń wynikających ze składowania odpadów zgodnie z krajowym i wojewódzkimi planami gospodarki odpadami.

Możliwość wsparcia projektów z zakresu gospodarki odpadami środkami unijnymi przewidują także Regionalne Programy Operacyjne. Zazwyczaj priorytetowo traktowane są tu przedsięwzięcia służące kompleksowemu rozwiązaniu występujących problemów zagospodarowania odpadów (w tym, np. międzygminne sortownie, kompostownie, obiekty do końcowego unieszkodliwiania odpadów, tj. zakłady mechaniczno-biologiczne, spalarnie, składowiska odpadów, kampanie edukacyjne). W ramach tych programów przewidziana jest pomoc dla przedsięwzięć zmierzających do likwidacji „dzikich” wysypisk śmieci.

Wsparcie środkami unijnymi możliwe jest także przy wykorzystaniu programu LIFE+, będącego instrumentem finansowym wspierającym politykę ochrony środowiska Unii Europejskiej. Głównym jego zadaniem jest wspieranie działań mających na celu wdrażanie prawa wspólnotowego oraz wzmocnienie polityki w zakresie ochrony środowiska, a także wskazywanie nowych rozwiązań problemów związanych z wdrażaniem i realizacją polityki ochrony środowiska. Środki na gospodarowanie odpadami dostępne są w drugim komponencie: LIFE – Środowisko i obejmują m.in. działania związane z zapobieganiem, recyklingiem i racjonalną gospodarką strumieniami odpadów.

Oprócz bezzwrotnych form wsparcia możliwe jest jeszcze korzystanie ze środków instytucji finansowych funkcjonujących przy UE. Przede wszystkim chodzi tu o **Europejski Bank Inwestycyjny**, którego nadrzędnym celem jest przyczynianie się do harmonijnego rozwoju Wspólnoty. Bank udziela kredytów inwestycyjnych i gwarancji podmiotom publicznym i prywatnym z państw akcjonariuszy. Środki zwrotne można także uzyskać w ramach kredytów Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, którego celem jest promocja rozwoju sektora publicznego i prywatnego w państwach demokracji wielopartyjnej, pluralizmu oraz gospodarki rynkowej oraz wspieranie transformacji i zmian strukturalnych. W ramach swej działalności bank finansuje m.in. inwestycje w zakresie ochrony środowiska.

3.2. Instrumenty dłużne

W Polsce głównymi instrumentami dłużnymi służącymi finansowaniu inwestycji samorządu terytorialnego są kredyty, pożyczki i obligacje komunalne.

Kredyty bankowe

Najbardziej rozpowszechnioną formą finansowania samorządowych przedsięwzięć inwestycyjnych środkami dłużnymi są kredyty bankowe. Prawodawstwo polskie zalicza udzielanie kredytów do czynności bankowych¹⁵, co oznacza, że mogą je realizować wyłącznie banki¹⁶. W rozumieniu art. 69 ustawy Prawo bankowe kredyt jest stosunkiem ekonomicznym wynikającym z umowy kredytowej, na mocy której bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, do zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

Bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności.

Ryzyko ponoszone przez bank – kredytodawcę jest odzwierciedlone w wysokości stopy procentowej, a ponadto stosuje się różne formy zabezpieczenia spłaty, np. zastaw na majątku komunalnym lub weksel *in blanco*. Stopa oprocentowania kredytów uwzględnia okres kredytowania. W ten sposób bierze się pod uwagę oczekiwania co do rozwoju sytuacji na rynku kredytowym w przyszłości i ryzyko kredytobiorcy. Kredyty mogą służyć finansowaniu działalności bieżącej (kredyty operacyjne) oraz finansowanie inwestycji (kredyty inwestycyjne).

Kredyt na finansowanie wydatków inwestycyjnych, nieznajdujących pokrycia w planowanych na dany rok budżetowy dochodach JST, może być udzielony do wysokości, która została określona w uchwale budżetowej. Służy finansowaniu nakładów związanych z modernizacją lub powiększeniem majątku trwałego. Zakres kredytowania jest szeroki, obejmuje m.in. inwestycje z zakresu gospodarki odpadami.

¹⁵ Ustawa Prawo bankowe z dnia 27 sierpnia 1997 r., DzU z 1997 r. nr 140, poz. 939 art. 5, ust. 1.

¹⁶ Ustawa Prawo bankowe art. 5, ust. 5.

Kredyty inwestycyjne zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć charakter w pełni rynkowy lub też ich spłata może być częściowo finansowana przez instytucje zewnętrzne. Z tego względu mówi się o kredytach udzielanych na zasadach komercyjnych oraz o tych udzielanych na zasadach preferencyjnych.

Oprocentowanie (zwykle zmienne) ustalane jest indywidualnie w odniesieniu do każdej JST i jest uzależnione od wielu czynników, m.in. przeznaczenia kredytu, udziału środków własnych w inwestycji, od zabezpieczeń kredytu, a także ogólnej sytuacji makroekonomicznej, a coraz częściej również od specjalistycznego ratingu wydawanego przez instytucje ratingowe. Okres spłaty negocjowany jest indywidualnie i uzależniony od podobnych czynników co oprocentowanie. Może on sięgać kilkunastu lat. Banki oferują możliwość skorzystania z karencji w spłacie kredytu.

Niektóre banki udzielają niskooprocentowanych kredytów proekologicznych. Ma to często miejsce we współpracy z Funduszami Ochrony Środowiska. Preferencje mogą przybierać różne postaci i związane są z realizacją różnego rodzaju zadań rozwojowych. Można tu ubiegać się o preferencyjne kredyty współfinansowane przez: krajowe oraz wojewódzkie fundusze celowe, środki pochodzące z programów rządowych, a także z międzynarodowych instytucji, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) czy Bank Rozwoju Rady Europy (CEB). Preferencja w tego typu kredytach wynika zwykle z przejęcia przez instytucje zewnętrzne części zobowiązań wynikających z odsetek lub z korzystniejszych warunków spłaty danego zobowiązania. Banki uruchamiają też linie kredytowe w całości ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i innych instytucji. Takiemu finansowaniu potrzeb inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska mogą służyć kredyty proekologiczne, które finansują zadania z zakresu ochrony środowiska naturalnego. Mogą być one współfinansowane zwłaszcza przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także ze środków pochodzących z EBI oraz CEB. Preferencja polega zwykle na dopłatach do odsetek i wydłużonym okresie spłaty. W ten sposób ulega obniżeniu koszt kredytu dla podejmującego inwestycje proekologiczne.

W Polsce największą ofertę w tym zakresie przedstawia klientom Bank Ochrony Środowiska, specjalizujący się w finansowej obsłudze przedsięwzięć proekologicznych. Dysponuje on zróżnicowaną ofertą kredytów preferencyjnych skierowanych do prywatnych i samorządowych inwestorów, a także osób fizycznych. BOŚ specjalizuje się w finansowej obsłudze przedsięwzięć proekologicznych. Jest bankiem komercyjnym, współpracuje z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz fundacjami i innymi podmiotami. Kredyty oraz inne formy finansowania proponowane przez BOŚ umożliwiają realizację wielu inwestycji, m.in. w zakresie zagospodarowania odpadów stałych.

Kredyty preferencyjne udzielane są także przez Bank Gospodarki Żywnościowej, który w tym zakresie współpracuje z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W ramach kredytów udzielanych z linii kredytowej CBE, jak też EBI, można sfinansować inwestycje samorządowe z wielu dziedzin, np.: modernizacji (rewitalizacji) zaniedbanych obszarów wiejskich oraz miejskich, zaopatrzenia w wodę pitną, kanalizacji i oczyszczalni ścieków, utylizacji odpadów stałych, kontroli zanieczyszczenia powietrza. Wszystkie inwestycje finansowane w ramach linii kredytowej EBI lub CBE muszą być zgodne z przepisami o ochronie środowiska. Zalety tych kredytów to niskie oprocentowanie – ok. 5% w skali roku oraz długi okres kredytowania – do 20 lat.

Pożyczki

Pożyczka jest instrumentem o charakterze zbliżonym do kredytu. Przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości¹⁷. Przepisy prawa nie ograniczają w żaden sposób kręgu podmiotów, które mogą udzielić jednostkom samorządu terytorialnego pożyczki bądź kredytu.

Większość pożyczek oferowanych na cele proekologiczne ma charakter preferencyjny. Są one udzielane są przez instytucje spoza sektora bankowego – fundusze celowe i inne instytucje podobnego typu. Ich celem jest wspieranie wybranych dziedzin i można je traktować jako specyficzną formę wsparcia. Najczęściej oferowanymi pożyczkami są środki przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska (z funduszy NFOŚiGW i WFOŚiGW). Fundusze te oferują m.in. pożyczki, kredyty udzielane z ich środków bezpośrednio lub przez banki, czy dopłaty do preferencyjnych kredytów i pożyczek. Korzyści dla pożyczkobiorców związane są zazwyczaj z preferencyjnym oprocentowaniem lub zabezpieczeniami, które nie są tak istotne jak w przypadku kredytów. Preferencja cenowa pożyczki może być związana z niskimi lub nawet zerowymi odsetkami, a w niektórych przypadkach z umorzeniem części pożyczki. Dzieje się tak zwykle w przypadku uzyskania pożądanego przez pożyczkodawcę efektu inwestycji.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, DzU z 1964 r. nr 16, poz. 93, art. 720.

Obligacje komunalne

Jak dotąd obligacje komunalne nie są w Polsce instrumentem tak rozpowszechnionym jak kredyty bankowe. Stanowią one jednak w stosunku do nich ważną alternatywę.

Zgodnie z ustawą o obligacjach „obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia”¹⁸. Wśród typowych cech obligacji komunalnych wyróżnia się:

- niskie ryzyko niewypłacalności emitenta,
- wysokie standardy informacyjne dotyczące polityki (nie tylko finansowej) emitenta,
- obowiązek sprecyzowania celu, na jaki wykorzystane zostaną środki pozyskane w wyniku emisji (ustawa o obligacjach, art. 28).

Emitenci obligacji komunalnych mają możliwość oferowania obligatariuszom zarówno świadczeń pieniężnych, jak i niepieniężnych.

Wśród zalet emisji obligacji komunalnych wymienia się:

- jawność warunków emisji,
- możliwe długie terminy zapadalności,
- możliwość kształtowania przez emitenta struktury terminów wykupu,
- rozproszenie wierzycieli, dzięki czemu pożyczkobiorca ma silniejszą pozycję,
- efekt promocyjny, jeśli władze samorządowe decydują się na emisję w obrocie publicznym,
- możliwość wprowadzenia świadczeń niepieniężnych,
- brak konieczności zabezpieczeń długu.

Wśród wad obligacji komunalnych można wymienić:

- złożoną i długą procedurę emisyjną,
- podatność na wahania rynkowych stop procentowych,
- wysokie koszty oraz warunki formalne wejścia na publiczny rynek (rating, doradztwo, koszty notowań),
- jednorazowy wykup obligacji, tzn. konieczność zapewnienia dużych środków na określony moment wykupu,
- problemy z ewentualnym zabezpieczeniem emisji czy wcześniejszym wykupem wyemitowanych obligacji.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, DzU z 1995 r. nr 83, poz. 420, art. 4.

Szczególnym rodzajem obligacji komunalnych, występującym także na rynku polskim, są tak zwane obligacje przychodowe¹⁹. Najważniejsza różnica pomiędzy obligacjami przychodowymi a tradycyjnymi polega na sposobie ich zabezpieczenia. W przypadku obligacji tradycyjnych JST odpowiada za zobowiązania wynikające z tych papierów całym swoim majątkiem. Zobowiązania wynikające z obligacji przychodowych są natomiast regulowane dzięki przychodom powstającym w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia, w związku z którym obligacje zostały wydane. W ten sposób emitent może zawęzić swą odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z obligacji, bowiem spłata następuje ze ściśle ustalonych źródeł²⁰.

W gospodarce odpadami jako przykład tego typu finansowania można wskazać Krakowski Holding Komunalny, który zdecydował się na emisję obligacji na sfinansowanie części kosztów realizacji projektu „Program gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie”. Całkowita wartość projektu wynosi 673,04 mln zł netto, a jego zakończenie planowane jest na 31 grudnia 2015 r. Realizowany przez Krakowski Holding Komunalny projekt jest dofinansowany ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. W latach 2007–2012 spółka pokryła z własnych środków wszystkie koszty inwestycji, w tym koszty fazy przygotowawczej projektu. W okresie tym wydatki ze środków własnych spółki osiągnęły 1,81 mln zł. Kwota 4,67 mln zł dofinansowania ze środków Funduszu Spójności za lata 2011–2012 została zgłoszona do refundacji.

3.3. Pozostałe formy finansowania

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując przedsięwzięcia inwestycyjne mające na celu wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań w zakresie gromadzenia i unieszkodliwiania odpadów, wykorzystują także inne, mniej popularne formy finansowania. Zmusza je do tego częstokroć ich aktualna sytuacja finansowa. Wśród alternatywnych do podanych wyżej źródeł finansowania lub stosowanych równolegle form finansowania można wskazać inne sposoby i techniki finansowania inwestycji.

Alternatywnymi sposobami pozyskania kapitału obcego na realizację zadań jednostek mogą być leasing i umowy o podobnym charakterze oraz faktoring.

Leasing i umowy o podobnym charakterze (dzierżawa, najem) opierają się na zasadzie przekazania przez jedną stronę dobra (ruchomości lub nieruchomości) do

¹⁹ Ustawa z dnia 29 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2000 r. nr 60, poz. 702).

²⁰ Art. 23a ust. 1 pkt 1 Ustawy o obligacjach.

odpłatnego korzystania przez drugą. Leasing wyraża zobowiązanie leasingodawcy do nabycia rzeczy oznaczonej od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w umowie i oddanie tej rzeczy korzystającemu (JST lub podmiotowi od niej zależnemu) do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Jako przykład można podać leasing zwrotny, który polega na tym, że leasingodawca kupuje dobro inwestycyjne od przyszłego korzystającego, a następnie oddaje mu je do używania w celach prowadzenia działalności. Korzystający otrzymuje zwrot kapitału, który może być wykorzystany do realizacji jego innych celów, a jednocześnie nie traci prawa do korzystania z przedmiotu leasingu.

Inną formą jest factoring, który polega na nabyciu przez instytucję finansową krótkoterminowej pieniężnej wierzytelności handlowej przed terminem jej płatności z potrąceniem opłaty na rzecz faktora, bez przejęcia ryzyka wypłacalności dłużnika lub z przejęciem takiego ryzyka. Ze względu na istotę faktoringu nie ma możliwości zastosowania go w samej jednostce samorządu terytorialnego. Może on być stosowany w jednostkach podległych i powiązanych.

Bardzo trudno sklasyfikować pojawiające się na rynku nowe formy i sposoby finansowania zadań, które są przypisane do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego. W finansowaniu hybrydowym należy wskazać na możliwość całkowitego lub częściowego przerwania finansowania oraz ryzyka na podmioty sektora komercyjnego i *non profit*. W metodzie tej ma miejsce wykorzystanie takich instrumentów i sposobów finansowania, które umożliwiają lepsze dopasowanie do indywidualnych potrzeb oraz wzrost efektywności finansowania. Opiera się ono na wykorzystaniu wielu różnych instrumentów (więcej niż dwóch), pozwalających na obniżenie kosztów pozyskania finansowania i ryzyka związanego z zastosowaniem instrumentu lub grupy instrumentów, do których należą: partnerstwo publiczno-prywatne, *project finance*, *venture capital*, sekurytyzacja, konwersja zadłużenia.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy jednostkami administracji publicznej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferze usług publicznych. W tym przypadku gmina, jako partner publiczny, świadczy usługi publiczne w sferze gospodarki odpadami, natomiast partner prywatny prowadzi w tym zakresie działalność gospodarczą w celu osiągnięcia zysków. Wśród różnych form PPP można wymienić m.in.: projektowanie i budowę; budowę i eksploatację; projektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację itp.

Występuje tu współpraca między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, służąca realizacji zadania publicznego. Podstawową zasadą jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz JST. PPP realizowane

jest na podstawie umowy długoterminowej, której celem jest stworzenie składników infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. Mogą to być także przedsięwzięcia realizowane w sferze gospodarki odpadami.

W umowie precyzuje się, czy partner prywatny poniesie w całości, czy tylko w części, nakłady na realizację przedsięwzięcia. Drugą zasadą jest nadwyżka korzyści dla interesu publicznego (społeczności samorządowej), przeważająca nad korzyściami wynikającymi z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. Takimi korzyściami mogą być oszczędności w wydatkach, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia, w szczególności dla społeczeństwa.

Project finance to szczególny sposób finansowania dużych inwestycji, o wysokim poziomie kapitałochłonności i komercyjnym charakterze. Jest to sposób finansowania polegający na dostarczaniu przez instytucję finansową lub grupę instytucji finansowych oraz inwestorów kapitałowych funduszy na pokrycie nakładów związanych z projektem inwestycyjnym, przy czym zaangażowane środki będą zwrócone z nadwyżek pieniężnych wygenerowanych w czasie eksploatacji gotowego obiektu. *Project finance* opiera się na współpracy sektora publicznego i prywatnego, ale podstawą jest kompozycja zewnętrznych źródeł finansowania oraz utworzenie spółki zajmującej się prowadzeniem inwestycji, w przyszłości zarządzaniem aktywami. Oznacza to konieczność oddzielenia zadania inwestycyjnego od bezpośredniego wpływu podmiotu publicznego. Zastosowanie *project finance* powinno natomiast pozwalać na ograniczenie ryzyka technicznego, ekonomicznego i politycznego ponoszonego przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki o charakterze użyteczności publicznej, aby wykorzystywać fundusze *venture capital*, a więc finansowanie zewnętrzne kapitałem średnio- lub długoterminowym, inwestowanym przez wyspecjalizowane instytucje o charakterze funduszowym w papiery wartościowe danego podmiotu. Inwestycje te charakteryzują się wysokim poziomem innowacyjności, innowacyjnym produktem, metodą produkcji lub usługą, które nie zostały zweryfikowane przez rynek. Zastosowanie innowacji w usługach publicznych stwarza wysokie ryzyko niepowodzenia procesu inwestycyjnego, ale w przypadku sukcesu może zapewnić satysfakcjonujący zysk, który jest realizowany przez odsprzedaż udziałów w tym podmiocie.

Z kolei sekurytyzacja jest procesem wyodrębnienia, według określonych zasad, jednolitej grupy kredytów, pożyczek, obligacji i innych instrumentów dłużnych jednostki samorządu terytorialnego, z tytułu których należności przyszłe zostaną skonwertowane w papiery dłużne i sprzedane inwestorom. Wykup wyemitowanych papierów wartościowych następuje za pomocą dochodów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, wpłacanych w ramach indywidualnych umów zawartych

pierwotnie z inicjatorem procesu sekurytyzacji. Wykorzystanie tej metody pozwala na obniżenie kosztów długu, jego skonsolidowanie, a także dostosowanie terminu płatności (wykupu) do faktycznych możliwości spłaty.

Konwersja zadłużenia jest usługą opierającą się na zmianie sposobu, tj. źródła, finansowania z mniej opłacalnego z punktu widzenia kosztów na bardziej efektywne (z uwzględnieniem ryzyka). Obejmuje wyodrębnienie jednolitych instrumentów dłużnych, często o różnych terminach zapadalności i różnych sposobach zabezpieczenia. W efekcie ułatwia to zarządzanie długiem, lepsze wykorzystanie zabezpieczeń oraz obniżenie kosztów ich ustanowienia, a także obniżenie kosztów obsługi długu i jego zarządzania, dostosowanie finansowania do realnych potrzeb w tym zakresie. Ważnym elementem w finansowaniu są instrumenty zabezpieczające transakcje. Należą do nich poręczenia i gwarancje. Nie stanowią one źródła finansowania, ale wspomagają pozyskanie kapitału oraz podwyższają efektywność jego wykorzystania.

4. Podsumowanie

Zasadniczym celem gospodarki odpadami jest utrzymanie czystości i porządku, ochrona środowiska naturalnego oraz oszczędne gospodarowanie surowcami i zasobami naturalnymi. Istniejący obecnie w Polsce stan zagospodarowania, a także wymogi prawa unijnego nakazują zwrócić uwagę na pilną konieczność:

- pełnej implementacji regulacji unijnych do prawodawstwa krajowego,
- tworzenia i doskonalenia systemu odbioru i przetwarzania odpadów,
- zmiany struktury zagospodarowania odpadów,
- ograniczenia ilości składowanych odpadów biodegradowalnych,
- spełnienia wymagań unijnych w zakresie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, w szczególności poprzez usprawnienie systemów selektywnej zbiórki,
- rozbudowy infrastruktury do selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w szczególności odpadów niebezpiecznych oraz prowadzenia działań edukacyjnych i utrwalających nawyki selektywnego zbierania odpadów w społeczeństwie,
- budowy instalacji do przetwarzania odpadów, w szczególności przyczyniających się do eliminacji odpadów ulegających biodegradacji, w tym spalarni odpadów.

Likwidacja występujących w zakresie gospodarki odpadami problemów oraz konieczność dostosowania się do wymogów prawa unijnego będą wymagały poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych. W proces ten zaangażowane będą zapewne zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Montaż finansowy zadań będzie wymagał zastosowania różnorodnych źródeł finansowania. Procesy inwestycyjne rozłożone będą

na wiele lat. Bardzo ważną rolę w procesie doskonalenia gospodarowania odpadami odgrywają i odgrywać będą władze samorządowe.

Bibliografia

1. Grzymała Z., Jeżowski P., Maśloch G., *Kierunki rozwoju gospodarki odpadami w Polsce w aspekcie efektywności przyjętych rozwiązań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
2. Jaśkiewicz P., Olejniczak A., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie Warszawa*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
3. Poskrobko B., Poskrobko T., *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, PWE, Warszawa 2012.
4. *Zarządzanie gospodarką odpadami: aktualne regulacje prawne w gospodarce odpadami komunalnymi*, red. Marek Górski, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Poznań 2011.

Financing Economy with Municipal Waste. Selected problems

Summary

Waste management is an important element of municipal ecological policy. Its key element is to maintain cleanliness and order, protection of natural environment and economical management of raw materials and natural resources. The whole system of waste management consists of three elements: storage with possible reuse, disposal and neutralisation. In Poland, waste management is an element of the state ecological policy within which there are short, mid and long-term priorities in environmental protection. The new solutions adopted in our country give municipalities a full control over municipal wastes. These solutions are aimed at tightening the system of waste management, the introduction of an efficient selective waste collection at its source as well as the reduction in the waste amount sent to landfills. They allow for meeting the EU commitments with regard to an appropriate waste management. Overcoming problems connected with waste management and the adjustment to the requirements of the EU law will require high investment outlays. The process will involve both state and private entities. Financial assembly of tasks will require the

application of diversified sources of financing. Investment processes will be extended over years. Self-government authorities are and will be playing a very important role in the process of improvement of waste management.

Keywords: local self-government, waste management, public finance

Feliks Grądalski

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Anna Bojanowicz-Bablok

Zakład Gospodarki Odpadami
Instytut Ochrony Środowiska – PIB w Warszawie

Metody szacunku efektów zewnętrznych – przykład składowania odpadów komunalnych w Polsce¹

Streszczenie

W artykule autorzy podejmują próbę wyceny efektów zewnętrznych (zewnętrznych kosztów) składowania odpadów komunalnych. Wycenie podlega uciążliwość składowiska dla mieszkańców. Zastosowano metodę wyboru warunkowego (*Choice Experiment*), pozwalającą oceniać uciążliwość składowiska przez pryzmat czterech wybranych cech (odory, mikroorganizmy, szkodniki i śmieci) z uwzględnieniem różnego stopnia ich nasilenia. Informacje źródłowe niezbędne do oszacowania kosztu zewnętrznego uzyskano dzięki badaniom ankietowym, przeprowadzonym na reprezentatywnej próbie 790 gospodarstw domowych. Koszt ten został wyrażony gotowością do zapłaty określonej kwoty w zamian za ograniczenie uciążliwości składowiska dla mieszkańców.

Słowa kluczowe: efekty zewnętrzne, metoda wyboru warunkowego, składowisko odpadów komunalnych, uciążliwość, gotowość do zapłaty

¹ Artykuł jest syntezą badań zrealizowanych w ramach projektu badawczego w Instytucie Ochrony Środowiska – PIB w Warszawie Nr N N305 213437 sfinansowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2010–2011.

1. Wprowadzenie

Wszystkie znane i dostępne metody zagospodarowania odpadów (składowanie, spalanie, kompostowanie, odzysk surowców) powodują powstawanie efektów zewnętrznych. Efekty zewnętrzne mogą mieć charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny. W przypadku składowisk odpadów komunalnych pozytywny efekt polega na tym, że gospodarstwa domowe mogą pozbywać się kłopotliwych produktów niemających w gospodarstwie zastosowania. Efekt ten dotyczy wszystkich gospodarstw domowych, niezależnie od tego, gdzie gospodarstwo domowe się znajduje i co dalej z odpadem się dzieje. Z drugiej strony powstają negatywne efekty zewnętrzne związane już z samym systemem zagospodarowania i utylizowania odpadów. Jeśli odpady są deponowane na składowisku komunalnym, to negatywny efekt zewnętrzny dotyczy raczej ograniczonej liczby gospodarstw zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie składowiska. W kategoriach ekonomii dobrobytu ów negatywny efekt zewnętrzny, niezależnie od liczby dotkniętych nim gospodarstw, jest kosztem społecznym. Koszt ten musi stać się elementem całkowitej wyceny kosztów składowania odpadów komunalnych².

Celem artykułu jest próba wyceny tego szczególnego kosztu społecznego. Wycena ta wymaga po pierwsze zdefiniowania źródła tego kosztu, po drugie – przyjęcia metody jego szacunku i po trzecie – empirycznej weryfikacji. Jeśli chodzi o źródło kosztu zewnętrznego, to za źródło tego kosztu przyjęto **uciążliwość** związaną z zamieszkiwaniem w sąsiedztwie składowiska. Jeśli chodzi o metodę szacunku, to przyjęto metodę wyboru warunkowego. Empiryczną weryfikację przeprowadzono w formie badania ankietowego na reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków. Wywiady zrealizowano w lutym 2011 roku. Próba liczyła 790 gospodarstw domowych.

Ekonomiczna wycena efektów zewnętrznych związanych z uciążliwością składowania odpadów komunalnych stanowi ważną informację w procesie ustalania opłat za ich odbiór z gospodarstw domowych, a w dalszej kolejności za ich utylizację. Opłata powinna bowiem obejmować całkowity koszt społeczny, czyli również i ten, który ponoszą gospodarstwa domowe, doświadczające skutków składowania i utylizacji odpadów³.

² R.K. Turner, *Gospodarka odpadami*, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 470.

³ *Ibidem*, s. 471.

2. Efekty zewnętrzne związane z składowaniem odpadów komunalnych

Składowanie odpadów komunalnych wpływa negatywnie na otoczenie. Można wymienić następujące zjawiska związane z obecnością składowiska⁴:

- emisję gazów składowiskowych, w tym gazów cieplarnianych,
- emisję odcieków,
- emisję mikroorganizmów (bakterii, wirusów, grzybów),
- występowanie odorów, szkodników i hałasu,
- rozwiewanie śmieci,
- utratę zalet wizualnych krajobrazu,
- uciążliwość dla otoczenia związaną np. z obawą mieszkańców o swoje zdrowie.

Skala negatywnego oddziaływania składowiska na otoczenie zależy od wielu czynników między innymi takich, jak⁵:

- fizyczne, chemiczne i biologiczne właściwości odpadów,
- masa składowanych odpadów,
- sposób urządzenia i eksploatacji składowiska,
- położenie składowiska w zależności od rzeźby terenu,
- sposób zagospodarowania nadziemnego i podziemnego środowiska na terenie przyległym do składowiska,
- sposób rekultywacji i docelowego zagospodarowania terenu składowiska.

Efekty zewnętrzne składowania odpadów nie rozkładają się równomiernie. Skutki dla środowiska i zdrowia ludzi spowodowane emisją zanieczyszczeń gazowych odczuwane są w skali regionalnej lub nawet globalnej i mogą dotyczyć licznych grup społecznych. Inne skutki, takie jak: uciążliwość składowiska dla otoczenia, czy skutki wywołane emisją zanieczyszczeń mikrobiologicznych, odczuwane są raczej w skali lokalnej. Do nierównomiernej alokacji efektów zewnętrznych związanych ze składowaniem odpadów przyczynia się fakt, że składowiska lokalizowane są przeważnie poza granicami dużych miast i są to obiekty duże. W miastach bowiem powstaje największa ilość odpadów. Wokół tych obiektów, jak również wokół regionalnych zakładów unieszkodliwiania odpadów, koncentrują się zatem negatywne efekty zewnętrzne.

⁴ M. El-Fadel, A.N. Findikakis, J.O. Leckie, *Environmental Impacts of Solid Waste Landfilling*, „Journal of Environmental Management” 1997, vol. 50, s. 1–25.

⁵ Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 69.

Jeśli chodzi o klasyfikację efektów zewnętrznych związanych ze składowaniem odpadów komunalnych, to można je pogrupować w dwóch wymiarach⁶. W pierwszym wymiarze pytamy, czy efekt zewnętrzny jest kosztem czy korzyścią, w drugim przypadku pytamy, czy efekt zewnętrzny jest stały czy zmienny. W dalszym ciągu rozważań uwaga skoncentrowana zostaje na negatywnych efektach zewnętrznych, a więc na społecznych kosztach z nimi związanych.

Z punktu widzenia przeprowadzonych badań istotny jest drugi podział – na zewnętrzne efekty stałe i zmienne. Stały efekt zewnętrzny lub stały koszt zewnętrzny związany jest z samą obecnością składowiska w środowisku. Istotą tego efektu jest **uciążliwość** dla otoczenia, w szczególności dla gospodarstw domowych. Należy przyjąć założenie, że owa uciążliwość jest stała przy danej wielkości wysypiska⁷. Kwantyfikację tej uciążliwości najlepiej daje się wyrazić w kategoriach pieniężnych jako koszt przypadający na jedno gospodarstwo domowe. Celem prezentowanego artykułu jest właśnie ustalenie tego kosztu. Natomiast zmienne efekty zewnętrzne zależą od ilości składowanych odpadów. Obejmują one społeczne koszty związane przede wszystkim z emisją gazu składowiskowego i emisją odcieków. Efekty te najlepiej skwantyfikować jako pieniężny koszt na jedną tonę odpadów.

Dla założonego w artykule celu badawczego należy w sposób bardziej rozwinięty odnieść się do kwestii uciążliwości składowiska dla otoczenia. Otóż zarówno w literaturze, jak i w regulacjach prawnych nie znajdujemy jednoznacznej definicji pojęcia „uciążliwość” (ang. *nuisance, disamenity*). Najczęściej uciążliwość ta określana jest jako uczucie niezadowolenia lub rozdrażnienia spowodowane niepożądanymi cechami lokalnego środowiska⁸. Przyczyny niezadowolenia i rozdrażnienia mogą tkwić w bezpośredniej bliskości fabryki, budowy, źródła odorów, hałasu lub wibracji. Mogą być też związane z innymi niedogodnościami na przykład z bezpośrednim sąsiedztwem składowiska odpadów komunalnych.

Składowiska odpadów komunalnych są źródłami związków złownych z grup pochodnych azotowych, siarkowych i tlenowych⁹. Dla większości substancji występujących w gazie składowiskowym próg wyczuwalności węchowej jest bardzo niski¹⁰. Składowisko odpadów komunalnych, zwłaszcza przy jego nieprawidłowej

⁶ J.C. Powell, I. Brisson, *The assessment of social costs and benefits of waste disposal*, CSERGE Working Paper WM 94-06, CSERGE University of East Anglia, University College London, London 1994.

⁷ R.K. Turner, *Gospodarka...*, op.cit., s. 470.

⁸ COWI, *A Study on the Economic Valuation of Environmental Externalities from Landfill Disposal and Incineration of Waste*, Final Main Report. European Commission, DG Environment, 2000.

⁹ M.I. Szynkowska, E. Wojciechowska, A. Węglińska, T. Paryjczak, *Odory. Aktualny problem w ochronie środowiska*, „Przemysł Chemiczny” 2009, nr 88/6, s. 712–720.

¹⁰ Z. Makles, M. Galwas-Zakrzewska, *Złowne gazy w środowisku pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2005, nr 9, s. 12–16.

eksploatacji, stanowi bogate źródło pożywienia dla ptactwa, gryzoni i owadów. Ich obecność jest przykro odczuwana przez ludność mieszkającą na terenach przyległych do składowisk¹¹. Uciążliwe oddziaływanie składowisk przejawia się także w roznoszeniu przez wiatr lekkich frakcji odpadów, np. papieru, folii oraz innych tworzyw sztucznych¹². Sprzęt obsługujący składowisko jest źródłem hałasu¹³. Składowisko w danej okolicy niewątpliwie pogarsza walory estetyczne krajobrazu¹⁴. Skutki te, podobnie jak i inne uciążliwości, występują raczej w skali lokalnej. Mogą być one moderowane ukształtowaniem i zagospodarowaniem terenu¹⁵. Mieszkańcy gospodarstw domowych położonych w pobliżu składowiska często wyrażają niepokój co do możliwych negatywnych skutków bliskości składowiska dla zdrowia własnego lub członków rodziny, zwłaszcza dzieci¹⁶. Obawy te wywołuje świadomość emisji mikroorganizmów, które mogą zanieczyszczać powietrze, glebę i wodę¹⁷, oraz innych substancji chemicznych¹⁸.

3. Metodologiczne aspekty szacowania zewnętrznych efektów składowania odpadów komunalnych

Wyceny efektów zewnętrznych związane ze składowaniem odpadów komunalnych prowadzone były w Stanach Zjednoczonych i Europie, w tym przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, Norwegii i Holandii¹⁹. Wycenę taką podjęto również w Polsce

¹¹ B. Rahardyan, *Resident's concerns and attitudes towards Solid Waste facilities*, „Waste Management” 2004, vol. 24, s. 437–451.

¹² C.U. Okeke, A. Armour, *Post-landfill sitting perceptions of nearby residents: a case study of Halton landfill*, „Applied Geography” 2000, vol. 20, s. 137–154.

¹³ A. Skalmowski, *Wpływ odpadów na środowisko. Wybrane zagadnienia*, materiał powielany, Warszawa 2004.

¹⁴ Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER), Universität Stuttgart, *ExternE. Externalities of Energy. Methodology 2005 Update*, red. P. Bickel, R. Friedrich, Germany 2005.

¹⁵ J.L.A. Devilee, *Decision making about waste facilities. An analysis of reactions of local residents in a risk society*, FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), PhD, Amsterdam 2002.

¹⁶ J.J. Elliot, S.E.I. Wakefield, M.S. Taylor, J.R. Dunn, S. Walter, A. Ostry, C. Hertzman, *A Comparative Analysis of the Psychosocial Impacts of Waste Disposal Facilities*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2004, 47 (3), s. 351–363.

¹⁷ M. Kaźmierczuk, L. Kalisz, J. Sałbut, *Mikrobiologiczne zanieczyszczenia powietrza w otoczeniu obiektów gospodarki komunalnej. Monografia*, IOŚ, Warszawa 2004.

¹⁸ Enviro Consulting Ltd, University of Birmingham, *Review of Environmental and Health Effects of Waste Management: Municipal Solid Waste and Similar Wastes*, DEFRA, Londyn 2004.

¹⁹ T. Eshet, O. Ayalon, M. Shechter, *Valuation of externalities of selected waste management alternatives: A comparative review and analysis*, „Resources, Conservation and Recycling” 2006, nr 4 (46), s. 335–364.

w ramach 6. Projektu Ramowego²⁰. Badania te wykorzystywały głównie dwie metody szacunku: metodę cen hedonicznych (*Hedonic Price Method*)²¹ oraz metodę wyceny warunkowej (*Contingent Valuation Method*)²².

Wycena uciążliwości metodą cen hedonicznych polega na wyznaczeniu empirycznej zależności między wartością nieruchomości a jej odległością od składowiska²³. Zakłada się, że cena nieruchomości zależy w sposób odwrotnie proporcjonalny od odległości od składowiska. Jest to pośrednia metoda wyceny dóbr nierynkowych, zgodnie z którą bada się tzw. rynek zastępczy (ukryty). Na rynku tym ludzie sprzedają i kupują dobra komplementarne w stosunku do tego, które nas interesuje. W przypadku prezentowanych badań dobrem, które nas interesuje, jest właściwie antydobro nazwane uciążliwością, zaś rynkiem dóbr komplementarnych jest rynek nieruchomości. Zakłada się, że tym większa jest uciążliwość, im bliżej składowiska położona jest nieruchomość. Im bliżej składowiska zatem, tym cena nieruchomości będzie niższa. Jeśli potrafimy wyznaczyć funkcję cen hedonicznych dla nieruchomości wokół składowiska, w której zmienną objaśnianą są ceny nieruchomości, zaś zmienną objaśniającą jest odległość od składowiska, to potrafimy wyznaczyć ukrytą krańcową cenę równowagi. Ukrytą dlatego, że jest to cena na rynku zastępczym, za którą właściciel byłby gotów sprzedać nieruchomość i równocześnie jest kupiec, który tę cenę byłby gotów zapłacić. W warunkach równowagi krańcowa cena ukryta jest równa krańcowej gotowości do zapłacenia za dane dobro. W naszym przypadku pożądanym dobrem jest uniknięcie uciążliwości składowiska, zaś gotowością do zapłacenia za to dobro jest zgoda właściciela na odpowiednio niską cenę sprzedaży nieruchomości i wprowadzenie się w inne miejsce.

²⁰ Methodex, *Methods and data on environmental and health externalities: harmonizing and sharing of operational estimates*, Deliverable 12a. Final Technical Report, 2007.

²¹ Cambridge Econometrics, EFTEC, WRc, *A study to estimate the disamenity costs of landfill in Great Britain*, Final report, DEFRA, Londyn 2003; S. Hirshfeld, P.A. Vesilind, E.I. Pas, *Assessing the true cost of landfills*, „Waste Management & Research” 1992, vol. 10, Issue 6, s. 471–484; A.C. Nelson, J. Genereux, M. Genereux, *Price Effects of Landfills on House Values*, „Land Economics” 1992, 68 (4), s. 359–365; A.R. Bouvier, M.J. Halstead, S.K. Conway, B.A. Manalo, *The Effect of Landfills on Rural Residential Property Values: Some Empirical Evidence*, „Journal of Regional Analysis and Policy” 2000, 30 (2), s. 23–37; R.C. Ready, *Do Landfills Always Depress Nearby Property Values?*, Rural Development Paper No. 27, May 2005; Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER), Universität Stuttgart, *ExternE...*, op.cit.

²² R.K. Roberts, P.V. Douglas, W.M. Park, *Estimating external costs of municipal landfill siting through contingent valuation analysis: a case study*, „Southern Journal of Agricultural Economics” 1991, nr 2 (December) (23), s. 155–165; M. Basili, M. Di Matteo, S. Ferrini, *Landfill Closing: An Economic Assessment of Environmental Benefits*, w: *Landfill Research Focus*, red. E.C. Lehmann, 2007, s. 83–116.

²³ J.J. Opaluch, *Rynkowe metody wyceny ekonomicznej*, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, red. G. Anderson, J. Śleszyński, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996, s. 31.

Na podstawie wyników badań przeprowadzonych wokół kilku składowisk²⁴ stwierdzono, że różnice między krańcowymi cenami ukrytymi dla różnych składowisk mogą być znaczne. Oznacza to, że trudno obliczyć jedną ukrytą krańcową cenę równowagi dla wszystkich składowisk. W sytuacji, gdy dodatkowo nie jest możliwe wyznaczenie funkcji cen hedonicznych dla określonego składowiska, np. jeśli jego budowa jest dopiero na etapie planów lub liczba nieruchomości wokół istniejącego obiektu jest mała i liczba transakcji sprzedaży jest niewystarczająca do wiarygodnego oszacowania krańcowej ceny ukrytej, wykorzystanie metody cen hedonicznych jest ograniczone.

Ze względu na ograniczenia metody cen hedonicznych do badania uciążliwości składowisk dla otoczenia wykorzystywano również metodę wyceny warunkowej. Jest to metoda bezpośrednia wyceny dóbr nierynkowych, zgodnie z którą tworzy się rynek hipotetyczny (nie zastępuje jak w przypadku metody cen hedonicznych), na którym dane dobro mogłoby być sprzedawane i kupowane²⁵. Ekonomista pyta wprost ludzi, ile byliby gotowi zapłacić (*Willingness To Pay – WTP*) za to, czego nie mają, albo ile byliby gotowi przyjąć (*Willingness To Accept – WTA*) za to, że pozbawi się ich tego, co mają. Atrakcyjność tej metody w stosunku do metody cen hedonicznych przejawia się więc w tym, że dostarcza ona bezpośrednio informacji o gotowości do zapłacenia za ograniczenie uciążliwości. Ponadto wycena ta uwzględnia nadwyżkę konsumenta oraz pozwala na pozyskanie własnych danych bezpośrednich bez potrzeby korzystania z danych wtórnych pochodzących z rynku zastępczego.

Stosując metodę cen hedonicznych lub wyceny warunkowej, szacuje się jedynie ogólną wartość, jaką dla respondentów ma zmiana w jakości środowiska. Metody te nie pozwalają na wycenę **poszczególnych cech badanego dobra**. W związku z tym wykorzystanie ogólnych wyników w odniesieniu do innego miejsca o odmiennym zespole cech daje mało wiarygodne wyniki. Ponadto wartości uzyskane w takich badaniach mogą obejmować także wycenę skutków innych niż sama uciążliwość, np. skutków dla zdrowia²⁶.

Ze względu na powyższe ograniczenia w badaniach uciążliwości składowisk dla otoczenia zaczęto stosować metodę wyboru warunkowego (*Choice Experiment – CE*)²⁷. Metoda ta opiera się na założeniu, że wartość danego dobra jako całości jest wypadkową z wyceny jego poszczególnych cech. Cechy te określa się często w literaturze

²⁴ R.C. Ready, *Do Landfills...*, op.cit.

²⁵ S. Georgiou, *Metody wyceny warunkowej*, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, red. G. Anderson, J. Śleszyński, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996, s. 120–135.

²⁶ COWI, *A Study...*, op.cit.

²⁷ G. Garod, K. Willis, *Estimating lost amenity due to landfill waste disposal*, „Resources, Conservation and Recycling” 1998, 22, s. 83–95; T. Sasao, *An estimation of the social costs of landfill sitting using a choice experiment*, „Waste Management” 2004, 24, s. 753–762.

przedmiotu mianem atrybutów. Uciążliwość składowiska może przecież przejawiać się w różnych formach, takich jak nieprzyjemny zapach, rozwiewane śmieci, obecność szkodników itp. Z kolei każda z cech – atrybutów może przyjmować różny poziom nasilenia. Nieprzyjemne zapachy mogą być odczuwane codziennie lub raz w tygodniu, śmieci może być mało lub dużo, szkodniki mogą się pojawiać sporadycznie lub być obecne cały czas. Liczba przyjętych atrybutów i liczba ich poziomów nasilenia pozwala sformułować różne warianty wartości danego dobra. W naszym przypadku chodzi o warianty stopnia uciążliwości składowiska dla otoczenia. Warianty te nazywane są profilami danego dobra lub alternatywami. W sposób oczywisty liczba wszystkich możliwych do wygenerowania profili – alternatyw zależy od liczby atrybutów i liczby poziomów nasilenia poszczególnych atrybutów. Respondentom przedstawia się do wyboru zestawy konkretnych alternatyw. Na podstawie powtórzonych wyborów spośród zestawów, różniących się poziomami atrybutów oraz ceną ich osiągnięcia wyrażającą gotowość do zapłacenia za poprawę sytuacji, można oszacować wartość, jaką respondenci przypisują zmianom w poziomach poszczególnych atrybutów²⁸.

Mimo że metoda wyboru warunkowego jest bardziej skomplikowana od metody wyceny warunkowej, przypisanie cen wybranym poziomom atrybutów stanowi jej dużą zaletę. Dodatkowo w badaniu każdy z respondentów dokonuje wyboru z kilku zbiorów alternatyw, co przy tej samej liczbie respondentów pozwala uzyskać większą liczbę danych niż w metodzie wyceny warunkowej. Wadą metody wyboru warunkowego jest to, że wymaga od respondentów dużego wysiłku intelektualnego. Zbyt dużo atrybutów może spowodować, że respondenci nie będą uwzględniać części z nich w swoich wyborach.

Teoretyczną podstawą ekonometrycznej estymacji kosztów związanych z uciążliwością składowiska dla otoczenia jest teoria oczekiwanej użyteczności²⁹. Zgodnie z tą teorią maksymalizowana jest indywidualna użyteczność respondenta w zależności od wyboru przez niego konkretnego zestawu atrybutów z pożądanym poziomem nasilenia poszczególnych cech – atrybutów. Od strony formalnej zatem użyteczność respondenta i wynikająca z wyboru alternatywy j jest funkcją atrybutów danej alternatywy:

$$U_{ij} = U_i(X_j)$$

gdzie:

X_j jest wektorem atrybutów, a liczba alternatyw wynosi j .

²⁸ I.J. Bateman, R.T. Carson, B. Day, M. Hanemann, N. Hanleys, T. Hett, M. Jones-Lee, G. Loomes, S. Mourato, E. Ozdemiroglu, D. Pearce, R. Sugden, J. Swanson, *Economic Valuation with Stated Preference Techniques. A Manual*, Edward Elgar, Cheltenham, UK 2002.

²⁹ J.J. Opaluch, *Rynkowe...*, op.cit., s. 15.

Respondent i spośród wszystkich alternatyw wybierze na przykład alternatywę 1, jeżeli użyteczność związana z tym wariantem jest dla niego wyższa niż użyteczność związana z jakimkolwiek innym wariantem:

$$U_{i1} = V_i(X_1) + \varepsilon_{i1}.$$

Teoria oczekiwanej użyteczności zakłada, że pośrednią funkcję użyteczności można rozdzielić na element deterministyczny (V_{ij}) i stochastyczny (ε_{ij}). Zakłada się przy tym addytywną rozdzielność części deterministycznej i stochastycznej funkcji użyteczności:

$$U_{ij} = V_i(X_j) + \varepsilon_{ij}.$$

Przy takich założeniach prawdopodobieństwo P wyboru ze zbioru wszystkich alternatyw j alternatywy 1 przez respondenta i wynosi:

$$P_{i1} = P[V_i(X_1) + \varepsilon_{i1} \geq V_i(X_j) + \varepsilon_{ij}],$$

co inaczej można wyrazić jako:

$$P_{i1} = P[V_i(X_1) - V_i(X_j) \geq \varepsilon_{ij} - \varepsilon_{i1}].$$

Wykorzystanie teorii oczekiwanej użyteczności do estymacji parametrów modelu wymaga przyjęcia założeń co do postaci funkcji użyteczności oraz założeń dotyczących typu rozkładu składnika losowego. Najczęściej przyjmuje się, że funkcja użyteczności jest liniową funkcją występujących w eksperymencie atrybutów, zaś składnik losowy ma także rozkład liniowy i jest niezależny od deterministycznej części funkcji.

Ogólną ideę prezentowanego badania można scharakteryzować w sposób następujący. Na podstawie obserwacji kolejnych wyborów dokonywanych przez respondentów można określić, w jakim stopniu poziomy poszczególnych atrybutów wpływają na prawdopodobieństwo wyboru danej alternatywy. Atrybutami są cztery rodzaje uciążliwości spowodowane obecnością składowiska. Każdy z respondentów wybiera jedną z trzech przedstawionych opcji. W opcji bazowej poziomy atrybutów odpowiadają sytuacji istniejącej. Wybór jednej z dwóch pozostałych opcji oznacza zmniejszenie uciążliwości w odniesieniu do przynajmniej jednego z atrybutów. W każdej z opcji podany został także koszt dla gospodarstwa domowego związany z poprawą sytuacji.

4. Założenia i metoda ogólnopolskich badań ankietowych

Z punktu widzenia wiarygodności końcowych wniosków struktura ankiety jest kwestią kluczową. Przede wszystkim chodzi o ustalenie alternatyw wyboru, które damy pod rozwagę respondentowi. Owe alternatywy obejmują: po pierwsze, listę wybranych, najważniejszych cech – atrybutów związanych z uciążliwością składowiska, i po drugie, różne warianty nasilenia intensywności poszczególnych cech. Zadaniem respondenta jest wybór jednej z alternatyw wyodrębnionych cech – atrybutów różniących się między sobą stopniem nasilenia uciążliwości poszczególnych cech.

Na podstawie przeglądu literatury, wyników ogólnopolskiego badania pilotażowego, wizji lokalnej na referencyjnym składowisku w Machnacu, jak również w wyniku rozmów z mieszkańcami wokół składowiska w Machnacu³⁰ – zgodnie z metodą warunkowego wyboru – zdecydowano się na wybór czterech następujących cech – atrybutów opisujących uciążliwość referencyjnego składowiska. Są to:

- odory,
- mikroorganizmy,
- szkodniki,
- śmieci.

Równocześnie dla każdego atrybutu wyznaczono różne poziomy jego nasilenia oraz zaproponowano cztery warianty dodatkowych opłat, które powinno ponieść gospodarstwo domowe w zamian za poprawę swojej sytuacji, a więc za ograniczenie uciążliwości ze strony któregośkolwiek z atrybutów. Informacje te stanowią podstawową treść ankiety i są zaprezentowane w tabeli 1.

Szczególnego uzasadnienia wymaga atrybut piąty, tj. dodatkowy, miesięczny koszt wywozu odpadów, który gotowe jest ponieść gospodarstwo domowe za wybór wariantu zmniejszającego uciążliwość składowiska. Po pierwsze, w wyniku analizy systemu opłat za wywóz śmieci z gospodarstw domowych zlokalizowanych w miejscowościach wokół składowiska ustalono, że miesięczny średni koszt tej usługi wynosi 7,5 zł. Stąd też zaproponowany został w kwestionariuszu taki, a nie inny rozkład dodatkowych opłat. Po drugie, wszystkie działania realizowane w celu ograniczenia uciążliwości składowisk odpadów dla otoczenia muszą być prowadzone stale, np. rozpylanie preparatów neutralizujących odory, częstsze przysypywanie odpadów warstwą piasku, aby ograniczyć rozwiewanie mikroorganizmów. Nie jest więc

³⁰ Machnac – miejscowość w województwie kujawsko-pomorskim, koło Włocławka. Składowisko w Machnacu jest średniej wielkości składowiskiem, spełniającym europejskie wymagania dyrektywy 1999/31/EC. Dlatego też w badaniu przyjęto składowisko w Machnacu jako referencyjny punkt odniesienia do analizy uciążliwości składowiska dla otoczenia.

możliwe ograniczenie uciążliwości przez przeprowadzenie jednorazowej inwestycji i jednorazowej opłaty, dlatego też opłata miesięczna jest wiarygodnym sposobem zapłaty za takie działania.

Tabela 1. Atrybuty uciążliwości referencyjnego składowiska i poziomy ich nasilenia

Atrybuty	Poziomy nasilenia
ODORY Liczba godzin w tygodniu, kiedy czuć zapachy ze składowiska	Bez zmian – zapachy wyczuwane jak do tej pory
	mniej o 3 godz. w tygodniu
	mniej o 5 godz. w tygodniu
	mniej o 7 godz. w tygodniu
MIKROORGANIZMY Zasięg rozwiewanych drobnoustrojów (zarazki)	mniej o 14 godz. w tygodniu
	Bez zmian – zarazki rozwiewane są do 1200 m od składowiska
	Zarazki rozwiewane do 1000 m od składowiska
	Zarazki rozwiewane do 600 m od składowiska
SZKODNIKI Obecność szkodników	Zarazki rozwiewane do 300 m od składowiska
	Bez zmian – są obecne
ŚMIECI Rozwiewanie śmieci	Brak szkodników
	Bez zmian – są rozwiewane
KOSZT Dodatkowy, miesięczny koszt wywozu odpadów dla gospodarstwa domowego w zamian za deklarowane zmniejszenie uciążliwości	Nie są rozwiewane
	Bez zmian – 0 zł
	4 zł
	8 zł
	14 zł
	24 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań wokół referencyjnego składowiska w Machnacu w województwie kujawsko-pomorskim.

Zgodnie z teoretycznymi założeniami metody warunkowego wyboru respondent wybiera opcję, która umożliwi mu osiągnięcie najwyższego poziomu użyteczności, a tym samym najwyższego poziomu dobrobytu. Przed dokonaniem wyboru respondent ocenia poziomy użyteczności możliwe do osiągnięcia przy wyborze każdej z alternatyw, biorąc pod uwagę poziomy nasycenia atrybutów, jakie ona oferuje i koszt związany z danym wyborem. Na tej podstawie wybiera alternatywę najlepszą dla siebie.

Próba, na której przeprowadzono badanie, wynosiła 790 osób, reprezentujących 790 gospodarstw domowych. Aby uzyskać większą liczbę odpowiedzi z danej próby niezbędną do estymacji parametrów modelu, zastosowano procedurę wielokrotnego wyboru. W naszym badaniu każdy respondent dokonywał wyboru pięć razy. Ankieter przedstawiał respondentowi kolejno pięć ankiet składających się z trzech kolumn

i pięciu wierszy, w których zapisano różne poziomy nasilenia pięciu wyodrębnionych atrybutów. Pierwsza kolumna w każdej ankiecie zawierała opcję wyboru „bez zmian”, czyli *status quo* dla wszystkich atrybutów i tym samym zerowy dodatkowy koszt. Dwie następne kolumny zawierały różne kombinacje poziomów nasilenia według rosnącej użyteczności, tzn. każda kolejna kombinacja w kolejnej kolumnie, czyli drugiej i trzeciej, zakładała coraz bardziej intensywną poprawę dobrobytu, a więc ograniczanie uciążliwości składowiska za coraz wyższą cenę. Respondent w każdej z pięciu ankiet wybierał jedną kolumnę z różnymi poziomami nasilenia poszczególnych atrybutów. Wybierał więc *de facto* za każdym razem subiektywny poziom użyteczności i cenę, którą gotów byłby zapłacić za poprawę tej użyteczności w porównaniu z wariantem *status quo*. W ten sposób w wyniku zastosowanej procedury wielokrotnego wyboru uzyskano 3950 odpowiedzi (790×5).

Respondentom, którzy w każdym z pięciu wyborów zaznaczali opcję *status quo* zadawano dodatkowe pytanie mające na celu identyfikację odpowiedzi protestujących. Odpowiedź protestująca to taka, w której respondent informuje, iż nie jest w ogóle zainteresowany zmianą swojej sytuacji i nie zamierza ponosić dodatkowych kosztów. Następnie pytano respondentów o ocenę trudności porównania poszczególnych alternatyw. W kolejnym pytaniu proszono o uporządkowanie atrybutów według ich subiektywnego znaczenia przy dokonywaniu kolejnych wyborów. Ankietę kończyły pytania dotyczące kwestii społeczno-demograficznych. Ankieta stanowiła część okresowego badania OMNIBUS prowadzonego przez CBOS na reprezentatywnej próbie Polaków.

5. Interpretacja wyników badania ankietowego

W celu merytorycznej weryfikacji 3950 odpowiedzi należy z ich zbioru wyłączyć tzw. odpowiedzi protestujące. Dopiero pozostała liczba odpowiedzi może stanowić podstawę do ekonometrycznej estymacji parametrów modelu i właściwej interpretacji wyników badania.

5.1. Identyfikacja odpowiedzi protestujących

Wśród respondentów dokonujących wyboru spośród dostępnych alternatyw część osób wybiera w każdej sytuacji opcję bazową. **W badaniu ogólnopolskim respondenci wybierający stale opcję bazową stanowili 21%.** Wybór opcji bazowej, czyli *status quo*, może być odpowiedzią protestującą albo nieprotestującą. Odpowiedź

protestująca to taka, w której respondenci wybierają opcję bazową nie z braku preferencji wobec proponowanego zmniejszenia uciążliwości składowiska, tylko protestują albo przeciw samemu scenariuszowi badania, albo negują sam mechanizm zapłaty i dlatego nie dokonują żadnego wyboru. Z kolei odpowiedź nieprotestująca to taka, kiedy respondent wyraża swoją preferencję polegającą na akceptacji, z uzasadnionych powodów, istniejącego stanu uciążliwości składowiska.

W tabeli 2 przedstawiono przyczyny wyboru opcji bazowej z podziałem na odpowiedzi nieprotestujące i protestujące.

Tabela 2. Przyczyny wyboru opcji bazowej w badaniu w ogólnopolskim

Odpowiedź	Częstość wybierania danej odpowiedzi [%]
Ogółem odpowiedzi nieprotestujące	43
Nie mogę sobie na to pozwolić	38
Składowiska nie są aż tak uciążliwe, żeby trzeba było coś poprawiać	3
Uważam, że nie jest to najważniejszy problem w kraju, mam inne ważniejsze cele	2
Ogółem odpowiedzi protestujące	57
Już płacę dużo za wywóz śmieci	28
Nie wierzę, że te pieniądze zostaną wydane na zmniejszenie uciążliwości składowiska	14
Niech więcej płacą ci, których śmiecie są przywożone na składowisko	–
Uważam, że odpowiedzialność za poprawę sytuacji mieszkańców nie spoczywa na mnie	4
Prowadzący składowisko powinni za to zapłacić	5
Podano za mało informacji, aby podjąć decyzję	2
Inny powód	4
Ogółem ważne <i>status quo</i>	100

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wyników przedstawionych w tabeli 2 można stwierdzić, że wśród respondentów wybierających *status quo* aż 57% stanowiły odpowiedzi protestujące. Wśród odpowiedzi protestujących dominowały: „już płacę dużo za wywóz śmieci” oraz „nie wierzę, że te pieniądze zostaną wydane na zmniejszenie uciążliwości składowiska”. Odpowiedzi te, dla celów ekonometrycznej weryfikacji modelu, należy wykluczyć ze zbioru 3950 odpowiedzi ogółem. Jest ich 474.

Respondentów pytano również, jak trudne było dla nich porównanie przedstawionych opcji wyboru. W tabeli 3 pokazano ocenę trudności dokonania wyboru.

Tabela 3. Ocena trudności porównania opcji wyboru

Odpowiedź	Częstość wybierania danej odpowiedzi
Bardzo trudne i dość trudne	36%
Ani proste, ani trudne	34%
Dość proste i bardzo proste	30%
Trudno powiedzieć	2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Jak wynika z tabeli, respondenci mieli większą trudność z wyborem preferowanej opcji (36%) niż z jednoznaczną deklaracją swoich preferencji (30%). Respondenci, którzy kiedykolwiek byli na składowisku odpadów, częściej wskazywali, że dokonanie wyboru było dla nich co najmniej „dość proste”. Z wywiadu wynika, że spośród zbioru badanych 27% respondentów było kiedyś na składowisku, 19% przejeżdżało lub przechodziło obok, zaś 54% nie miało w ogóle kontaktu ze składowiskiem.

5.2. Wyniki badania ankietowego

Do analizy danych wykorzystano wielomianowy model probitowy. Zmiennymi objaśniającymi w modelu były poziomy poszczególnych atrybutów. Jak wcześniej wspomniano, model opracowano jedynie dla grupy osób nieprotestujących.

Tabela 4. Wyniki uzyskane z zastosowaniem modelu dla respondentów z próby ogólnopolskiej z wykluczeniem protestujących

Parametr (atrybuty)	Współczynnik preferencji	Odchylenie standardowe	z	Poziom istotności $P > z $	Przedział ufności – 95%	
					dolna granica	górną granica
ODORY3	0,494	0,078	6,322	0,000	0,341	0,647
ODORY5	0,593	0,089	6,639	0,000	0,418	0,768
ODORY7	0,627	0,098	6,375	0,000	0,434	0,820
ODORY14	0,528	0,088	6,030	0,000	0,356	0,699
ZARAZKI1000	0,275	0,046	5,955	0,000	0,184	0,365
ZARAZKI600	0,337	0,048	7,063	0,000	0,243	0,430
ZARAZKI300	0,143	0,058	2,464	0,014	0,029	0,257
SZKODNIKI	0,091	0,036	2,517	0,012	0,020	0,162
KOSZT	-0,026	0,004	-6,161	0,000	-0,034	-0,018
Wyraz wolny	-0,752	0,176	-4,269	0,000	-0,928	-0,575

Źródło: opracowanie własne.

Podane w tabeli 4 wartości atrybutów określają, jaki wpływ ma ta wartość na zwiększenie prawdopodobieństwa wyboru opcji, w której dany atrybut występuje. Interpretacja absolutnej wartości współczynników preferencji nie jest możliwa, ponieważ każdy z nich zawiera nieidentyfikowany parametr skali. Dodatni znak współczynnika preferencji oznacza, że zwiększenie poziomu danego atrybutu (większe ograniczenie uciążliwości) będzie powodowało wzrost użyteczności jednostki, a tym samym poziomu jej dobrobytu. Negatywny znak sugeruje zmniejszenie użyteczności jednostki w wyniku zwiększenia poziomu danego atrybutu.

Wszystkie wartości atrybutów mają spodziewany znak współczynnika preferencji i istotnie różnią się od zera. Oszacowane wartości gotowości do zapłaty (WTP) za poszczególne poziomy atrybutów przedstawione są w tabeli 5. Gotowość do zapłacenia za zmniejszenie uciążliwości związanej z poszczególnymi atrybutami obliczona została przez podzielenie ujemnej wartości kolejnych współczynników preferencji przez wartość atrybutu „KOSZT”.

Tabela 5. Oszacowane wartości pieniężne poziomów atrybutów dla respondentów z próby ogólnopolskiej z wykluczeniem protestujących

Atrybuty	WTP [zł/miesiąc/ gospodarstwo domowe]
Ograniczenie liczby godzin w tygodniu, kiedy czuć zapachy ze składowiska:	
do 13 godzin	19,04
do 11 godzin	22,83
do 9 godzin	24,16
do 2 godzin	20,34
Ograniczenie zasięgu rozwiewanych mikroorganizmów:	
do 1000 m	10,58
do 600 m	12,97
do 300 m	5,51
Brak szkodników	3,50

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci są skłonni zapłacić od 19 do ponad 24 zł miesięcznie za ograniczenie liczby godzin w tygodniu, kiedy mieszkańcy wokół składowiska odczuwają odory. Dodatkowo są skłonni zapłacić od prawie 11 do prawie 13 zł miesięcznie za zmniejszenie zasięgu, na jaki rozwiewane są mikroorganizmy. Brak rozwiewanych śmieci jest wart 3,50 zł miesięcznie.

Parametry określające atrybuty związane z emisją odorów oraz rozwiewanymi mikroorganizmami dla najwyższych poziomów, czyli dla największych stopni ograniczenia uciążliwości, mają wartości niższe niż parametry dla poziomów o stopień niżej. Wyjaśnieniem może być to, że ograniczenie rozwiewania mikroorganizmów do 300 m od granicy składowiska w porównaniu do 600 m mogło być dla respondentów mało użyteczne z powodu małego prawdopodobieństwa zlokalizowania składowiska tak blisko zabudowań mieszkalnych.

Podobnie w przypadku odorów. Ograniczanie odczuwania odorów o 14 godzin tygodniowo (gdy w sytuacji bazowej odczuwane są 16 godzin w tygodniu) oznaczałoby prawie całkowitą eliminację uciążliwości. Ponieważ respondenci z tej próby uważają, że istnienie składowiska nierozzerwalnie wiąże się z występowaniem jakichś uciążliwości, możliwe, że z ich punktu widzenia ograniczanie zupełne uciążliwości nie jest optymalne. Przypuszczalnie duża część respondentów narażona jest w swoim miejscu zamieszkania na różne uciążliwości i w związku z tym uważa, że inni również mogą „znieść” pewne uciążliwości. Niestety brak jest możliwości sprawdzenia tego przypuszczenia.

Uzyskane wyniki należy interpretować w odniesieniu do sytuacji bazowej, która była następująca: mieszkańcy wokół składowiska odczuwają odory przez 16 godzin w tygodniu, zasięg mikroorganizmów wynosi 1200 m od granicy składowiska, śmieci są rozwiewane. Wykorzystując wyceny przedstawione w tabeli 5, można wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację, w której na danym obszarze kraju realizuje się działania polegające na ograniczeniu uciążliwości składowisk. Obecnie dąży się do tworzenia regionów gospodarki odpadami obsługujących co najmniej 150 tys. mieszkańców. Dla gospodarstw domowych korzystających z wywozu odpadów zmniejszenie zasięgu rozwiewania mikroorganizmów do 600 m, ograniczenie liczby godzin występowania odorów do 13 godzin tygodniowo³¹ i zlikwidowanie rozwiewania śmieci z regionalnego składowiska odpadów jest warte średnio 35,51 zł na miesiąc. W przeliczeniu na jedną tonę odpadów daje to ok. 49 zł miesięcznie.

W ocenie otrzymanych wyników napotyka się trudności związane z brakiem innych tego typu badań prowadzonych w Polsce. W badaniu wyboru warunkowego przeprowadzonego w Japonii w 2002 roku³² respondenci byli skłonni zapłacić jednorazowo: 581 zł, 268 zł, 123 zł, aby hipotetyczne składowisko było zlokalizowane dalej od ich domu niż odpowiednio 0,5 km, 1 km i 3 km. Wartość przypisywana ograniczaniu zasięgu mikroorganizmów do 600 m uzyskana w polskim badaniu (ok. 13 zł/miesiąc)

³¹ Co odpowiada sytuacji, w której graniczne stężenie odorów przekraczane jest w 8% godzin roku.

³² T. Sasao, *An estimation...*, op.cit.

nie odbiega znacząco od kwoty oferowanej za zlokalizowanie składowiska dalej niż 0,5 km od domu respondenta w badaniu japońskim (ok. 48 zł/miesiąc).

Wyniki amerykańskiego badania uciążliwości składowiska przeprowadzonego metodą wyceny warunkowej wskazują³³, że respondenci byli skłonni zapłacić rocznie średnio około 700 zł w cenach z 1988 r. za uniknięcie składowiska w pobliżu miejsca zamieszkania. Celem innego badania amerykańskiego przeprowadzonego także metodą wyboru warunkowego był wybór optymalnej lokalizacji dla składowiska³⁴. W tym przypadku przeprowadzono dwa badania: jedno wśród respondentów z trzech miejscowości wytypowanych jako lokalizacja nowego składowiska oraz jedno wśród respondentów z pozostałych miejscowości okręgu. Mieszkańcy wytypowanych miejscowości byli skłonni zapłacić w roku 2003 od 68 zł do 140 zł miesięcznie za transportowanie odpadów na składowiska położone poza ich okręgiem i pewność, że składowisko nie powstanie w pobliżu ich miejsc zamieszkania. Respondenci spoza wytypowanych miejscowości byli skłonni zapłacić od 28 zł do 47 zł miesięcznie za zrekompensowanie uciążliwości mieszkańcom z miejscowości wybranych jako lokalizacja składowiska w sytuacji budowy składowiska w jednej z wybranych lokalizacji na terenie okręgu. Wyceny uzyskane w naszym polskim badaniu są zbliżone do przytaczanych wartości.

Wyniki badań przeprowadzonych we Włoszech metodą wyceny warunkowej wskazują³⁵, że respondenci byli skłonni zapłacić za zamknięcie sześciu z ośmiu funkcjonujących w prowincji składowisk od 200 zł do 250 zł rocznie w zależności od tego, czy składowisko położone było w odległości powyżej czy też poniżej 15 km.

Na podstawie tego przeglądu można stwierdzić, że otrzymane w naszym badaniu wartości są stosunkowo wysokie i porównywalne z wycenami uzyskanymi w innych badaniach.

6. Podsumowanie

W artykule przedstawiono wycenę efektów zewnętrznych związanych z **uciążliwością** dla otoczenia przeciętnego regionalnego składowiska odpadów komunalnych. Zastosowano metodę wyboru warunkowego. Gotowość do zapłacenia za ograniczenie uciążliwości (WTP) szacowano w aspekcie czterech jej atrybutów, takich jak: odory, mikroorganizmy, śmieci i szkodniki.

³³ R.K. Roberts, P.V. Douglas, W.M. Park, *Estimating...*, op.cit.

³⁴ A. Caplan, T. Grijalva, D. Jackson-Smith, *Using choice question formats to determine compensable values: The case of a landfill-siting process*, „Ecological Economics” 2007, 60, s. 834–846.

³⁵ M. Basili, M. Di Matteo, S. Ferrini, *Landfill...*, op.cit.

W badaniu ogólnopolskim w świadomości społecznej wycena kosztu alternatywnego uciążliwości funkcjonowania składowisk okazała się zaskakująco wysoka. Respondenci gotowi byli przyjąć zwiększoną opłatę za wywóz śmieci z gospodarstwa domowego w wysokości 24,2 zł/miesiąc w zamian za ograniczenie o 9 godzin w tygodniu odczuwania odorów. Skłonni byli także zapłacić 13 zł/miesiąc w zamian za ograniczenie zasięgu rozwiewanych drobnoustrojów do 600 m od granicy składowiska.

Podobne badania były prowadzone także w innych krajach, takich jak: Japonia, USA, Włochy i Wielka Brytania. Porównanie uzyskanych tam wyników z wynikami naszych badań skłania do wniosku, iż nie odbiegają one znacznie od wartości oszacowań modeli wykorzystanych w prezentowanym badaniu.

Autorzy chcieliby w konkluzji nadmienić, iż wycena efektów zewnętrznych powinna stanowić przesłankę racjonalnego kształtowania opłat za składowanie odpadów komunalnych. Część opłaty świadczonej przez mieszkańców na rzecz urzędów marszałkowskich powinna być zróżnicowana właśnie w zależności od wyceny negatywnych efektów zewnętrznych związanych z funkcjonowaniem składowisk na danym terenie.

Bibliografia

1. Basili M., Matteo Di M., Ferrini S., *Landfill Closing: An Economic Assessment of Environmental Benefits*, w: *Landfill Research Focus*, red. E.C. Lehmann, 2007, s. 83–116.
2. Bateman A.J., Carson R.T., Day B., Hanemann M., Hanleys N., Hett T., Jones-Lee M., Loomes G., Mourato S., Ozdemiroglu E., Pearce D., Sugden R., Swanson J., *Economic Valuation with Stated Preference Techniques. A Manual*, Edward Elgar, Cheltenham, UK 2002.
3. Bouvier A.R., Halstead M.J., Conway S.K., Manalo B.A., *The Effect of Landfills on Rural Residential Property Values: Some Empirical Evidence*, „Journal of Regional Analysis and Policy” 2000, 30 (2), s. 23–37.
4. Cambridge Econometrics, EFTEC, WRc, *A study to estimate the disamenity costs of landfill in Great Britain*, Final report, DEFRA, Londyn 2003.
5. Caplan A., Grijalva T., Jackson-Smith D., *Using choice question formats to determine compensable values: The case of a landfill-siting process*, „Ecological Economics” 2007, 60, s. 834–846.

6. COWI, *A Study on the Economic Valuation of Environmental Externalities from Landfill Disposal and Incineration of Waste*, Final Main Report. European Commission, DG Environment, 2000.
7. Devilee J.L.A., *Decision making about waste facilities. An analysis of reactions of local residents in a risk society*, FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), PhD, Amsterdam 2002.
8. El-Fadel M., Findikakis A.N., Leckie J.O., *Environmental Impacts of Solid Waste Landfilling*, „Journal of Environmental Management” 1997, vol. 50, 1–25.
9. Elliot J.J., Wakefield S.E.I., Taylor M.S., Dunn J.R., Walter S., Ostry A., Hertzman C., *A Comparative Analysis of the Psychosocial Impacts of Waste Disposal Facilities*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2004, 47 (3), s. 351–363.
10. Enviro Consulting Ltd, University of Birmingham, *Review of Environmental and Health Effects of Waste Management: Municipal Solid Waste and Similar Wastes*, DEFRA, Londyn 2004.
11. Eshet T., Ayalon O., Shechter M., *Valuation of externalities of selected waste management alternatives: A comparative review and analysis*, „Resources, Conservation and Recycling” 2006, nr 4 (46), s. 335–364.
12. Garod G., Willis K., *Estimating lost amenity due to landfill waste disposal*, „Resources, Conservation and Recycling” 1998, 22, s. 83–95.
13. Georgiou S., *Metody wyceny warunkowej*, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, red. G. Anderson, J. Śleszyński, *Ekonomia i Środowisko*, Białystok 1996, s. 120–135.
14. Hirshfeld S., Vesilind P.A., Pas E.I., *Assessing the true cost of landfills*, „Waste Management & Research” 1992, vol. 10, Issue 6, s. 471–484.
15. Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER), Universität Stuttgart, *ExternE. Externalities of Energy. Methodology 2005 Update*, red. P. Bickel, R. Friedrich, Germany 2005.
16. Kaźmierczuk M., Kalisz L., Sałbut J., *Mikrobiologiczne zanieczyszczenia powietrza w otoczeniu obiektów gospodarki komunalnej. Monografia*, IOŚ, Warszawa 2004.
17. Makles Z., Galwas-Zakrzewska M., *Złotonne gazy w środowisku pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2005, nr 9, s. 12–16.
18. Methodex, *Methods and data on environmental and health externalities: harmonizing and sharing of operational estimates*, Deliverable 12a. Final Technical Report, 2007.

19. Nelson A.C., Genereux J., Genereux M., *Price Effects of Landfills on House Values*, „Land Economics” 1992, 68 (4), s. 359–365.
20. Okeke C.U., Armour A., *Post-landfill sitting perceptions of nearby residents: a case study of Halton landfill*, „Applied Geography” 2000, vol. 20, s. 137–154.
21. Opaluch J.J., *Rynkowe metody wyceny ekonomicznej*, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, red. G. Anderson, J. Śleszyński, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996, s. 31.
22. Powell J.C., Brisson I., *The assessment of social costs and benefits of waste disposal*, CSERGE Working Paper WM 94-06, CSERGE University of East Anglia, University College London, London 1994.
23. Rahardyan B., *Resident's concerns and attitudes towards Solid Waste facilities*, „Waste Management” 2004, vol. 24, s. 437–451.
24. Ready R.C., *Do Landfills Always Depress Nearby Property Values?*, Rural Development Paper No. 27, May 2005.
25. Roberts R.K., Douglas P.V., Park W.M., *Estimating external costs of municipal landfill siting through contingent valuation analysis: a case study*, „Southern Journal of Agricultural Economics” 1991, nr 2 (December) (23), s. 155–165.
26. Rosik-Dulewska Cz., *Podstawy gospodarki odpadami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 69.
27. Sasao T., *An estimation of the social costs of landfill sitting using a choice experiment*, „Waste Management” 2004, 24, s. 753–762.
28. Skalmowski A., *Wpływ odpadów na środowisko. Wybrane zagadnienia*, materiał powielany, Warszawa 2004.
29. Szyrkowska M.I., Wojciechowska E., Węglińska A., Paryczak T., *Odory. Aktualny problem w ochronie środowiska*, „Przemysł Chemiczny” 2009, nr 88/6, s. 712–720.
30. Turner R.K., *Gospodarka odpadami*, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 470.

External Effects Estimation Methods. Example of Municipal Waste Storage in Poland

Summary

The authors attempt to assess external effects (external costs) of municipal waste storage. The assessment includes the arduousness of landfills for the inhabitants. The choice experiment method applied allows for the assessment of arduousness of the landfill for the inhabitants with regard to four chosen features: odour, microorganisms, vermin and rubbish with focus on different degrees of their intensity. The source information indispensable to assess the external cost was obtained through a survey conducted on a representative sample of 790 households. This cost was expressed by the willingness to pay a certain sum of money in return for the reduction in the landfill arduousness for the inhabitants.

Keywords: external effects, choice experiment method, municipal landfill, arduousness, willingness to pay

Marek Goleń

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest skomplikowanej materii ekonomiczno-prawnej dotyczącej systemu taryfowego opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wprowadzonej do systemu finansów publicznych przez nowelizację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1 lipca 2011 r. Omówiono w nim dopuszczone przez ustawę metody naliczania opłat (wg liczby mieszkańców, wg ilości zużytej wody, wg metrażu nieruchomości, wg liczby gospodarstw domowych, wg objętości odpadów, a także metody mieszane), problematykę ich różnicowania ze względu na nieregularne wytwarzanie odpadów, fakt ich segregacji, stosowanie opłat nieproporcjonalnych, a także zwolnienia i dopłaty. W ostatniej części opisano problem wysokości opłat z punktu widzenia kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także z punktu widzenia społecznej akceptowalności opłat przez pryzmat krzywej Laffera. W ostatniej części artykułu zarysowany został autorski model powiązania obniżonej opłaty za odpady segregowane z wynikiem segregacji odpadów.

Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, odpady komunalne, opłaty lokalne

1. Wprowadzenie

Rządowy projekt reformy gospodarowania odpadami komunalnymi z listopada 2010 r. zakładał przyjęcie jednolitego systemu taryfowego dla nieruchomości zamieszkałych opartego na opłacie naliczanej od zadeklarowanej przez poszczególnych właścicieli nieruchomości liczby mieszkańców. W toku prac legislacyjnych pojawiały się koncepcje rozszerzania systemu taryfowego, które znalazły swoje odzwierciedlenie w poprawkach senackich wprowadzających dodatkowe metody (woda, metraż, gospodarstwa domowe). Nadal jednak w ustawie z 1 lipca 2011 r. obowiązywała gminę bezwzględnie jednolita metoda wybrana spośród czterech wyżej wymienionych. W wyniku licznych nacisków strony samorządowej opracowano projekt modyfikacji systemu taryfowego, który pozwoli na stosowanie na terenie gminy więcej niż jednej metody naliczania opłat. Został on zgłoszony w grudniu 2011 r. w postaci senackiej inicjatywy ustawodawczej i w szybkim tempie stał się ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niniejszy artykuł omawia nie tylko kształt systemu taryfowego wprowadzony wraz z tzw. rewolucją śmieciową, lecz także zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z początku 2013 r., które w zdecydowanej większości dotyczą metod naliczania opłat.

W obecnym stanie prawnym system taryfowy jest mocno skomplikowany. Odmienne podejście taryfowe w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych to zaledwie drobna komplikacja w porównaniu ze skalą możliwości, jakie daje gminie ustawa w zakresie kształtowania taryf opłat dla nieruchomości zamieszkałych. Zasadniczym faktem, który należy wyjaśnić we wprowadzeniu, gdyż nie jest wystarczająco obecny w świadomości zbiorowej, jest podmiot zobowiązany do zapłacenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nie jest nim bowiem ani mieszkaniec, ani przedsiębiorca, a każdorazowo tzw. właściciel nieruchomości, który w ustawie zdefiniowany jest szerzej niż w powszechnym rozumieniu tego pojęcia. „Ilekroć w ustawie jest mowa o właścicielach nieruchomości – rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością”¹. Szczególne konsekwencje definicja ta ma dla nieruchomości zbiorowego zamieszkania, gdzie właściciel nieruchomości w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może rozliczać

¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU z 1996 r. nr 132, poz. 622 z późn. zm., art. 2 ust. 1 pkt 4.

się z mieszkańcami oraz przedsiębiorcami na dowolnych zasadach, które nie muszą być zbieżne z gminnym systemem taryfowym.

2. Metody naliczania opłat

Przy prostych i jednolitych metodach naliczania opłat zasada przewidziana przez ustawodawcę jest następująca: stawkę opłaty wyznaczoną przez radę gminy w odpowiedniej uchwale należy przemnożyć przez liczbę zadeklarowanych na danej nieruchomości jednostek. Jednostkami tymi mogą być liczby: mieszkańców, metrów sześciennych zużytej wody, metrów kwadratowych nieruchomości, gospodarstw domowych, pojemników – stosownie do metody wybranej przez radę gminy.

2.1. Liczba mieszkańców

Wybierając liczbę mieszkańców jako podstawę naliczania opłat, należy brać pod uwagę bardzo prawdopodobne znacznie zaniżone wpływy do budżetu. Wynika to z problemu związanego z ogromnymi trudnościami w udowodnieniu właścicielom nieruchomości faktycznej liczby osób je zamieszkujących, a to właśnie fakt zamieszkiwania, a nie zameldowania, ma być deklarowany jako podstawa naliczania opłat przy tej metodzie. „Pozornemu niezamieszkiwaniu” sprzyjają między innymi zmiany w przepisach dotyczących obowiązku meldunkowego zawarte w ustawie z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2012, poz. 1407), obowiązującej od dnia 1 stycznia 2013 r., a w szczególności zniesienie obowiązku zameldowania zdecydowanej większości mieszkańców Polski na pobyt czasowy nieprzekraczający 3 miesięcy.

Należy zatem spodziewać się zaniżonych danych pochodzących z deklaracji i wprowadzać mechanizmy ich weryfikacji. Skutkiem zaniżonych danych w zakresie faktycznego zamieszkiwania poszczególnych nieruchomości jest tzw. finansowanie skrośne, które w tym wypadku polegać będzie głównie na tym, że uczciwie deklarujący opłatę zapłacą za nieuczciwych, ale również na tym, że gmina będzie zmuszona część kosztów zagospodarowania odpadów pokryć z innych źródeł, np. poprzez ukrywanie niektórych kosztów administracyjnych. Gdy zatem patrzy się na omawianą metodę naliczania opłat przez pryzmat finansowania skrośnego, nie wydaje się ona sprawiedliwa społecznie, pomimo powszechnego uznania przez opinię publiczną tej metody za najbardziej sprawiedliwą. Ponadto należy zauważyć, że – w myśl postulatu sprawiedliwości – przyjęcie założenia, że poszczególne osoby wytwarzają podobne

lub takie same ilości odpadów, jest błędne w świetle badań naukowych oraz zdrowego rozsądku. Zasadniczo bowiem różnice pomiędzy odpadami wytwarzanymi przez poszczególne osoby mogą być bardzo duże.

2.2. Zużyta woda

Podstawowy problem związany z naliczaniem opłat wg ilości zużytej wody dotyczy tego, że deklaracja odnosić się ma do stanu chwilowego, który w przypadku wody zmienia się nieustannie. W myśl przepisów z art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmiana ilości zużytej wody powinna pociągać za sobą składanie nowej deklaracji w ciągu 14 dni od tej zmiany. Gdyby więc właściciel nieruchomości miał się ściśle stosować do przepisów, powinien co 2 tygodnie sprawdzać liczniki i w przypadku nawet niedużych zmian deklarować opłatę na nowo. Jest to wyjątkowo niezyciowe i w celu uproszczenia procedur należy raczej doprowadzić do zmiany przepisów, które pozwolą odnieść deklarację do konkretnego okresu zużycia wody. Tymczasem należy również spodziewać się pewnych praktycznych uproszczeń w stosowaniu tych przepisów w gminach, które zdecydują się na wprowadzenie omawianej metody. Trudno jednak dziś przewidzieć, jakie skutki dla budżetu to przyniesie.

Mierzenie zużytej wody ma jednak tę przewagę nad metodą wg liczby mieszkańców, że znacznie łatwiej udowodnić jest właścicielowi nieruchomości faktyczną ilość, którą zużył, nawet jeśli w deklaracji, która jest podstawą naliczenia opłaty, założy on znaczne oszczędności w gospodarowaniu wodą. Dzięki temu poziom zużycia wody znacznie dokładniej odzwierciedla faktyczną liczbę mieszkańców i dla gmin turystycznych, ośrodków akademickich i innych, gdzie zamieszkuje znaczna liczba osób nieujętych w żadnych ewidencjach, jest znacznie lepszym sposobem unikania finansowania skrośnego.

2.3. Metraż nieruchomości

Z punktu widzenia budżetu gminy, który powinien pozyskać określoną kwotę na finansowanie zadań związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych, wynikającą bezpośrednio z ich kosztów, metoda metrażowa jest najlepszym sposobem na uniknięcie zaniżonych wpływów wynikających z nierzetelnych deklaracji. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że właściciele nieruchomości będą deklarować mniejszą powierzchnię swoich mieszkań, podczas gdy gmina ten zasób informacyjny już posiada w ewidencji nieruchomości, która służy do naliczania podatku od nie-

ruchomości. Metoda daje więc duże możliwości planowania budżetowego. Niestety jest obciążona wadą niskiej akceptowalności społecznej, jako rzekomo najmniej sprawiedliwa dzięki koronnemu argumentowi pod hasłem: „to nie metry kwadratowe wytwarzają śmieci”. Problem samotnych osób zamieszkujących duże domy nie został jak dotąd skonfrontowany w precyzyjnych badaniach z intensywnością wytwarzania odpadów przez poszczególne osoby. Może się okazać, że w znacznej liczbie przypadków obciążenia opłatą naliczaną metodą metrażową będą znacznie większe niż przy metodzie ludnościowej.

2.4. Liczba gospodarstw domowych

Zgodnie z art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”. Rozwiązanie to znacznie upraszcza stosunki finansowe pomiędzy właścicielami nieruchomości a budżetem gminy, jednak z pewnością nie można do końca uniknąć sporów na tle ustalenia specyficznych przypadków wielopokoleniowych gospodarstw domowych. Z pewnością też właścicielom nieruchomości w zbiorowym zamieszkaniu będzie tą metodą znacznie łatwiej ustalić precyzyjną kwotę zobowiązania wobec gminy. Pamiętać jednak należy o społecznym odczuciu znacznej niesprawiedliwości opłaty w odniesieniu do jednoosobowych gospodarstw domowych.

2.5. Objętość

Gmina może przejąć władztwo nad odpadami komunalnymi z nieruchomości niezamieszkałych na podstawie fakultatywnej uchwały. Po takiej decyzji rady gminy nieruchomości niezamieszkałe z jej terenu muszą być obsługiwane przez komunalny system zagospodarowania odpadów, a właściciele tych nieruchomości są obowiązani do składania gminie deklaracji o wysokości opłaty i wnoszenia ich. Podstawową metodą naliczania tych opłat jest przewidywana przez właściciela nieruchomości ich objętość wyrażona liczbą pojemników określonego typu. Metoda zasadniczo nie różni się więc od dotychczasowego powszechnego systemu odpłatności za odpady opartego na umowach cywilnoprawnych z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne, zatem nie będzie szerzej omawiana.

2.6. Metody mieszane

Art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza „stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy”. Prawdopodobnym impulsem do wprowadzenia tego przepisu jest sytuacja niepełnego pokrycia gminy pomiarem zużycia wody. W przypadku chęci zastosowania metody naliczania opłat wg zużytej wody, każdy właściciel nieruchomości na terenie gminy powinien dysponować możliwością zmierzenia zużycia wody, co w praktyce nie zawsze jest możliwe i ogranicza zakres stosowania metody wodnej do bardzo nielicznych przypadków gmin w pełni zwodociągowanych. Omawiany przepis umożliwia zatem zastosowanie na terenie gminy różnych metod naliczania opłaty, a w szczególności zastosowanie metody wg liczby mieszkańców lub wg powierzchni lokalu dla wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy nie mają liczników zużycia wody lub (znacznie częściej) którzy nie korzystają z wodociągów. Ustawodawca nie precyzuje sytuacji stosowania więcej niż jednej metody naliczania opłat, więc przynajmniej teoretycznie gmina ma w tym zakresie pełną swobodę decyzji.

Z praktycznego punktu widzenia jednak decyzje takie muszą być zarówno bardzo dobrze uzasadnione, jak i akceptowalne społecznie. Każda z przewidzianych przez ustawodawcę metod naliczania opłat nie jest bowiem metodą „sprawiedliwą”, czyli taką, która wyznacza opłaty proporcjonalnie do ilości wytworzonych odpadów, zatem zawsze znajdą się mieszkańcy, którzy na danym sposobie wyznaczenia opłaty będą tracić na rzecz innych, którzy będą zyskiwać. Wprowadzanie mieszanego systemu taryfowego może powodować więc napięcia społeczne już nie tylko pomiędzy gminami, które dokonają wyboru odmiennych metod naliczania i stawek opłat, lecz także w obrębie danej gminy, gdzie niektórzy nadmiernie obciążeni mieszkańcy z grup właścicieli nieruchomości wg przyjętych metod naliczania opłat będą wywierać presję na władze lokalne w kierunku ujednoczenia systemu.

Odmierną kwestią ekonomiczną tych systemów taryfowych jest zastosowanie metody mieszanej naliczania opłaty wobec konkretnego właściciela nieruchomości. Z ekonomicznego punktu widzenia taki zabieg mógłby być uzasadniony potrzebą pozyskania różnych informacji w celu łatwiejszego weryfikowania danych przedstawionych przez właścicieli nieruchomości w deklaracji i tym samym efektywniejszego ściągania opłat. Z prawnego punktu widzenia jednak obowiązujące przepisy nie umożliwiają takich zabiegów, gdyż ustawodawca nie sformułował szczegółowego algorytmu naliczania opłat w systemie mieszanym, ograniczając się jedynie do określenia algorytmu jako iloczynu stawki i podstawy naliczenia opłaty (art. 6j).

3. Różnicowanie opłat

3.1. Nieregularne wytwarzanie

Art. 6k ust. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazuje gminie podczas określania stawek opłat uwzględnić „przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo”². Nie oznacza to wprost, że gmina musi różnicować opłaty z tego powodu, jednak oczekiwania społeczne sprawiają, że znaczna część gmin rozważa wprowadzenie tzw. taryf letniskowych. Z punktu widzenia kosztów gospodarowania odpadami nieregularne wytwarzanie odpadów nie generuje mniejszych kosztów wprost proporcjonalnie do czasu przerw w wytwarzaniu odpadów. Spowodowane jest to znacznymi kosztami stałymi odbioru odpadów komunalnych. Z tego też względu oraz ze względu na możliwość fikcyjnego deklarowania czasowego pobytu poza podstawowym miejscem zamieszkania³ należy odradzać gminom formułowanie niższych opłat dla właścicieli nieruchomości, którzy wytwarzają odpady nieregularnie.

3.2. Segregacja odpadów

Rada gminy musi różnicować opłaty pod względem tzw. selektywnej zbiórki odpadów. Stanowi o tym art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który obliguje radę gminy do zastosowania niższej stawki opłaty, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Przepis ten jest kłopotliwy z dwóch powodów. Po pierwsze ustawodawca nie wskazuje wysokości różnicy, przez co formalne spełnienie normy jest łatwe poprzez zastosowanie nieznaczącej różnicy, ale z realnego punktu widzenia nie będzie wówczas motywować właścicieli nieruchomości do segregowania odpadów. Motywacyjną funkcję osiągnąć można dopiero przy różnicy kilkudziesięcioprocentowej.

Drugim powodem kłopotliwego stosowania omawianego przepisu jest nieprecyzyjna definicja selektywnej zbiórki: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o selektywnym zbieraniu – rozumie się przez to zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów,

² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU z 1996 r. nr 132, poz. 622 z późn. zm., art. 6k ust. 2 pkt 4.

³ <http://finanse.wp.pl/kat,104132,title,Wymeldowuja-sie-by-nie-placic-za-smieci,wid,15321734,wiadomosc.html?ticaid=1100a3>.

w celu ułatwienia określonego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem⁴. Brak ściśle określonego w przepisach ustawowych standardu segregacji, który powinien być wykonany przez właścicieli nieruchomości, zmusza gminy do samodzielnego określenia tego standardu w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie oraz w uchwale o szczegółowym sposobie i zakresie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Podstawowym problemem spójności przepisów ustawowych i lokalnych może tu być prawna podstawa do zastosowania niższej stawki oraz weryfikowania wykonania narzuconego przez gminę standardu segregacji odpadów komunalnych⁵. Problem ten został szerzej omówiony w części 4.3 niniejszego artykułu.

3.3. Stawki progresywne i degresywne

Nowy przepis z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że „rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”⁶. Daje to podstawę do stosowania stawek progresywnych lub degresywnych, ale wyłącznie przy zastosowaniu przez radę gminy dwóch metod naliczania opłat: powierzchniowej i pogłównej. Pominięcie pozostałych metod, a zwłaszcza metody wodnej, wydaje się niekonsekwencją osłabiającą intencję ustawodawcy. Wprowadza również sprzeczność z innym nowym przepisem z art. 6k ust. 4, który stanowi, że „Rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2 (a więc zgodnie z wszystkimi czterema metodami), może różnicować stawki opłat (...)”.

Domniemywać należy, że celem ustawodawcy było odciążenie finansowe właścicieli dużych lokali czy dużych rodzin (taryfy prosojalne). Jednak różnicowanie opłat jest z realnego punktu widzenia wątpliwe, ponieważ podmiotem deklaruującym opłatę jest właściciel nieruchomości (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4), a nie właściciel lokalu. Różnicowanie opłat dla nieruchomości wielolokalowych spowoduje więc powstanie niezamierzonych dysproporcji obciążeń w stosunku do nieruchomości

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, DzU z 2013 r. poz. 21, art. 3 ust. 1 pkt 24.

⁵ M. Bielicka, *Czy to koniec z segregacją śmieci?*, Gazeta Poznań, z dnia 7 stycznia 2013 r., http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,13152632,Czy_to_koniec_z_segrecjacja_smieci_.html.

⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU z 1996 r. nr 132, poz. 622 z późn. zm., art. 6j ust. 2a.

jednolokalowych. Wydaje się, że bez kolejnej nowelizacji i dopracowania przepisów o różnicowaniu opłat ich stosowanie może być trudne.

Pozostałe sposoby różnicowania opłat (tereny wiejskie/miejskie, rodzaj zabudowy) z punktu widzenia kosztowego są zasadne, gdyż koszty odbierania odpadów z terenów zurbanizowanych znacznie różnią się od kosztów na wsi. Podobne doświadczenia w zakresie różnicowania stawek opłat za inne usługi komunalne (przede wszystkim wodociągowo-kanalizacyjne) wskazały jednak na ogromne opory społeczne wynikające z przywiązania ludności do egalitaryzmu w zakresie odpłatności za usługi komunalne, nie należy więc spodziewać się powszechnego stosowania tych metod.

3.4. Zwolnienia i dopłaty

Podjęcie socjalne w temacie kształtowania systemu odpłatności za odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych nieco łatwiej będzie gminie zastosować na podstawie dalszej części art. 6k ust. 4, który stanowi, że „rada gminy, określając warunki opłat (...), może (...) wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”⁷. Wprawdzie zwolnienia przedmiotowe i dopłaty mają również dotyczyć właścicieli nieruchomości, co generuje podobne problemy, jak opisane wyżej w części 3.3, jednak możliwość formułowania bliżej niesprecyzowanych kryteriów dla zwolnień i dopłat daje gminom pewną swobodę i być może uda się gminom wprowadzić rozwiązania prawne, które doprowadzą do zastosowania taryf socjalnych.

Komfortową sytuację zastosowania omawianych przepisów mają jedynie gminy, w których nie ma nieruchomości wielolokalowych. Wówczas przepisy te daje się bardzo łatwo zastosować, ponieważ nie ma podmiotów, które mogłyby zostać potraktowane nierówno, a ewentualne nieliczne wyjątki wpływają na całkowite przepływy finansowe w sposób nieistotny.

Przepis o zwolnieniach przedmiotowych nie daje gminom zbyt wielu możliwości różnicowania opłat ze względu na podmiot zobowiązany do zapłaty. Zwolnienie przedmiotowe mogłoby dotyczyć np. lokali socjalnych o obniżonym standardzie. Być może ustawodawcy chodziło o zwolnienia podmiotowe, które nie są dopuszczalne w świetle Ordynacji podatkowej. Zapewne odpowiedzi na te pytania wywołają konieczność kolejnej poprawki do ustawy.

⁷ Ibidem, art. 6k ust. 4.

4. Wysokość opłat

Wysokość opłat jest najgorętszym tematem związanym z reformą gospodarowania odpadami komunalnymi. Władze lokalne znajdują się bowiem w bardzo niekomfortowej sytuacji wyznaczenia obowiązkowych opłat, które w dużej części są społecznie nieakceptowane same w sobie, a w ogromnej większości nieakceptowana jest ich wysokość odzwierciedlająca realne koszty odbierania i zagospodarowania odpadów. Podstawowym problemem ekonomicznym jest zatem dążenie do zrównoważenia przychodów z opłat z kosztami systemu.

4.1. Koszty systemu a wysokość opłat

Wprowadzając zamknięty katalog kosztów (art. 6r ust. 2 i 2a), które gmina może finansować z opłat, ustawodawca założył, że suma opłat z terenu gminy w danym okresie nie może przekroczyć całkowitego kosztu systemu. Ewentualne (teoretyczne) nadwyżki powinny być przeznaczane na koszty systemu w kolejnych okresach. Brakuje natomiast przepisów dotyczących znacznie bardziej prawdopodobnej sytuacji powstania deficytu na działalności operacyjnej związanej z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów, przez co domniemywać należy, że gmina takie niedobory będzie musiała pokrywać ze środków własnych.

Badania opinii społecznej opublikowane przez Ministerstwo Środowiska wykazały, że ogromna część ludności naszego kraju unika lub zaniża wysokość opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych w stosunku do realnych kosztów ich zagospodarowania. Opinię, że sąsiedzi palą śmieci na swoich posesjach, wyraziło 17% ankietowanych, a aż 30% przyznało, że nie uiszcza opłat za wywóz śmieci⁸. Obecnie funkcjonujące zasady finansowania unieszkodliwiania odpadów powodują, że odpady, za które nie uiszczono opłaty, są unieszkodliwiane w sposób niewłaściwy bądź przez spalanie w warunkach domowych, bądź przez składowanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych (tzw. dzikie wysypiska), których liczbę szacuje się na wiele tysięcy w całym kraju. Jedynie niewielka część odpadów, których wywiezienie i zagospodarowanie nie zostało opłacone przez ich wytwórców u przedsiębiorców zajmujących się odpadami, zostaje zebrana jako surowce wtórne i przekazana do

⁸ *Śmieciowa rewolucja – reforma gospodarki odpadami komunalnymi*, Instytut Badania Opinii Homo Homini, październik 2010 r., http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_12/bb2416cbd5d08b7111c-59d4a7ffe34f5.pdf.

recyklingu. Koszty zdrowotne i środowiskowe takiego stanu rzeczy są trudne do oszacowania.

Skala problemu leży u podstaw tezy, że po przejęciu władztwa nad odpadami przez gminę, co oznaczać będzie obowiązek gminy w zakresie zagospodarowania odpadów, powstanie w budżecie gminy mniejszy lub większy niedobór środków finansowych na ten cel, gdyż ludność przynajmniej w części nie będzie skłonna ponosić tych kosztów i będzie unikać deklarowania opłaty lub zaniżać jej wysokość. Gmina natomiast będzie musiała koszty te ponosić, gdyż uchylanie się od obowiązku zagospodarowania odpadów może narazić ją na wykonawstwo zastępcze zgodnie z art. 6s, które w efekcie powinno być droższe.

4.2. Krzywa Laffera

Teza przedstawiona powyżej stanowi uzasadnienie odmiennego podejścia do wyznaczenia wysokości opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych, w stosunku do metod przewidzianych przez ustawodawcę. Zgodnie z ustawą „rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, (...); przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo”⁹. Przytoczony przepis można w uproszczeniu nazwać metodą kosztową kształtowania wysokości opłat. Istnieje bogate piśmiennictwo rozpatrujące ten aspekt ustalania opłat¹⁰.

A. Laffer opracował w latach 70. XX w. koncepcję teoretyczną zależności pomiędzy stawką opodatkowania a dochodami budżetu państwa. Zgodnie z tą koncepcją wzrost stawki podatku prowadzi do uruchomienia dwóch efektów o przeciwnym działaniu. Decydenci w praktyce gospodarczej skupiają się zwykle na wydawałoby się oczywistym efekcie wzrostu stawki, jakim jest wzrost dochodów budżetowych. Jednak jednocześnie wraz ze wzrostem stawki pojawia się rosnący efekt zmniejszającej się deklarowanej przez podmioty gospodarcze podstawy opodatkowania, co przy

⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU z 1996 r. nr 132, poz. 622 z późn. zm., art. 6k ust. 2.

¹⁰ Por. artykuły M. Walnego w *Wspólnota* 2011, nr 36, 46; E. Górnicki, *Opłata wodno-ściekowa*, *Zeszyty Komunalne* 2011, nr 5(101), s. 51–59.

zbyt wysokiej stawce powoduje spadek dochodów budżetowych mimo wzrastającej stawki podatku¹¹.

Istniejące przepisy dotyczące opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych są mało precyzyjne i będą dawały nie tylko podstawę do odwołań, a nawet skarg konstytucyjnych¹², lecz także będą dawały okazję właścicielom nieruchomości do zaniżania podstawy naliczania opłat. Skoro więc właściciele nieruchomości mają deklorować wysokość opłaty zgodnie z wybranym przez gminę sposobem i nie ma w tym względzie w ustawie szczegółowych reguł, to w związku z wynikami przytoczonych wyżej badań opinii społecznej należy się spodziewać niskiej akceptacji społecznej nowej daniny publicznej. Dodatkowo wspomniane zostało również, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż nowe dochody nie pokryją wszystkich nowych kosztów działalności służb komunalnych. W takiej sytuacji procedura wyznaczenia poziomu opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych powinna mieć jako podstawowy cel maksymalizację wpływów do budżetu gminy, by zminimalizować stratę na działalności gminy związanej z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych.

Oczywiście empirycznego przebiegu krzywej Laffera dla opłaty „śmieciowej” w danej gminie nie można wyznaczyć, a szacunki mogą być bardzo nieprecyzyjne. Dopiero kilkuletnie doświadczenia wielu gmin funkcjonujących w nowym systemie pozwolą na analityczne podejście do problemu. Nowe warunki prawne wymuszą zatem intuicyjne podejście władz lokalnych do omawianego zagadnienia, co oznacza po prostu, że decyzje w zakresie ustalenia wysokości opłat powinny zapadać w trybie politycznym – wójt, burmistrz, czy prezydent jednoosobowo lub z zespołem doradców powinien ocenić, na ile społeczność lokalna jest skłonna ponosić koszty zagospodarowania odpadów komunalnych i jaki poziom opłat nie będzie obciążony nadmiernym efektem ukrywania podstawy naliczania opłat. Stawka uchwalona na takiej podstawie przez radę gminy powinna jak najbardziej zbliżyć dochody budżetowe do punktu nasycenia krzywej.

Władze lokalne mają pewien ograniczony wpływ na przebieg krzywej i w związku z tym na zmiany położenia na niej punktu nasycenia w celu podwyższenia dochodów budżetowych przez zastosowanie aparatu egzekucji administracyjnej opłat, które – podobnie jak inne podatki i opłaty lokalne – podlegają ordynacji podatkowej (art. 6q). Niestety przepisy regulujące samą opłatę „śmieciową” są mało precyzyjne, co może narażać władze gminy na niską skuteczność tych metod¹³. Do dyspozycji pozostają

¹¹ M. Burda, C. Wyplosz, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2000, s. 544.

¹² A. Krzywoń, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, Przegląd Legislacyjny 2011, nr 2/3(76/77), s. 11–23.

¹³ *Ibidem*, s. 11–23.

zatem także instrumenty polityki informacyjnej i edukacyjnej. Najskuteczniejszym z nich może być publiczne udostępnienie danych z deklaracji właścicieli nieruchomości, dotyczących określonej przez nich podstawy naliczenia opłaty, powiązanych z adresami konkretnych nieruchomości. Jedynie w ten sposób członkom społeczności lokalnej wnoszącym opłaty zgodnie z realną podstawą ich naliczenia można zakomunikować, za kogo poza sobą płacą i liczyć wówczas, że presja społeczna wywarta na nieuczciwych doprowadzi do podwyższenia ściągalności opłat. Należy jednak zdawać sobie sprawę z możliwości kwestionowania legalności takich działań w związku z tzw. ochroną danych osobowych, zatem konstruowanie takich narzędzi oddziaływania na społeczność lokalną musi być poprzedzone wnikliwymi analizami prawnymi wykonalności zamierzenia.

4.3. Model powiązania niższej opłaty z wynikiem segregacji

Prawo polskie nie przewiduje dla właścicieli nieruchomości kar za niedostawianie się do ustalonych przez gminę reguł selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Segregacja odpadów jest bowiem dobrowolna, a jedyną uciążliwością dla mieszkańców może być zastosowanie względem nich stawek opłat przewidzianych dla odpadów nieposegregowanych. Dlatego podstawą modelu, który nagradza właściciela nieruchomości niższą opłatą, musi być ustalenie precyzyjnego standardu segregacji, którego wykonanie (a nie zadeklarowanie) uprawnia do zniżek. Wzmocnieniem natomiast powinna być quasi-kara w postaci odpowiednio wysokiej – zniechęcającej stawki opłaty za odpady mieszane. Mamy więc 3 nierozzerwalne elementy modelu: standard segregacji, weryfikacja jej wykonania oraz zachęta ekonomiczna, które zostaną poniżej po kolei omówione.

Standardowe modele segregacji odpadów komunalnych stosowane powszechnie w Polsce mają dwie podstawowe wady: strumień odpadów posegregowanych jest niewielki (standardowo jest to ok. 5% masy, a w rekordowych przypadkach sięga ok. 15% ogólnej masy wytwarzanych odpadów komunalnych), przez co obsługa selektywnej zbiórki jest w efekcie droższa niż gospodarowanie odpadami zmieszany. Dzieje się tak z powodu przyjęcia założenia, że w gospodarstwach domowych musi być wytwarzany odpad mieszany, który daje mieszkańcom wygodę gromadzenia, a przedsiębiorcom – odbierania. Niestety jego zagospodarowanie zgodnie z unijną hierarchią postępowania z odpadami komunalnymi jest bardzo trudne i drogie, dając pole do zachowań mających na celu unikanie kosztów. Jedynym wyjściem z tak zarysowanej sytuacji jest odwrócenie proporcji i minimalizacja strumienia odpadów zmieszanych.

Cel ten można osiągnąć jedynie przez odseparowanie u źródła ciężkich i brudzących frakcji (biomasa, popiół) od odpadów opakowaniowych i pozostałych (a nie odwrotnie). Dzięki temu każda z wyodrębnionych frakcji ma znacznie wyższą wartość niż odpady zmieszane, a suche odpady opakowaniowe w dodatku znacznie łatwiej dają się sortować i zachowują wyższą jakość, nadając się do szerszego zastosowania w recyklingu. Mielibyśmy zatem 3 podstawowe frakcje dla odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych regularnie¹⁴:

- odpady kuchenne,
- odpady opakowaniowe i inne surowce wtórne,
- odpady higieniczne i pozostałe;

oraz kilka pozostałych frakcji dla odpadów powstających nieregularnie:

- popioły i żużle z kotłowni domowych,
- odpady zielone,
- odpady niebezpieczne, czyli:
 - świetlówki,
 - baterie i akumulatory,
 - przeterminowane leki,
 - chemikalia (np. farby, lakiery),
- odpady wielkogabarytowe,
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (ZSEiE),
- inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe.

Ważnym aspektem stworzenia standardu segregacji, który zmierza do unikania odpadów zmieszanych, jest nie tylko zdefiniowanie, jakie odpady mają znaleźć się w poszczególnych frakcjach, ale także wprowadzenie zakazu gromadzenia odpadów danego typu poza wyznaczoną do tego frakcją oraz wyznaczenie frakcji odpadów higienicznych i pozostałych jako jedynej, w ramach której można gromadzić odpady nieprzewidziane do gromadzenia w ramach pozostałych frakcji (zastępuje frakcję odpadów zmieszanych, jednak morfologicznie znacznie się od niej różni).

Przedstawiona definicja standardu segregacji łączy się z problemem weryfikowania wykonania segregacji przez właścicieli nieruchomości, bowiem znacznie łatwiej daje się stwierdzić uchybienie przez ocenę, czy w ramach danej frakcji znajdują się odpady zastrzeżone dla innych frakcji, niż poprzez ocenę, czy dana frakcja składa się wyłącznie z przeznaczonych do niej odpadów. Podmiot odbierający odpady powinien zatem wrywkowo stwierdzać, czy odpady wystawione do odbioru spełniają

¹⁴ M. Goleń, *Model selektywnej zbiórki odpadów komunalnych*, w: *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 63–65.

określony standard czy nie, a w przypadku uchybień – reagować przez raportowanie uchybień urzędowi gminy oraz (jeśli to możliwe ze względów sanitarnych), pozostawiając przed posesją odpady nieodebrane w celu poprawienia zadeklarowanej segregacji. Aby tego dokonać, podmiot odbierający odpady musi więc dysponować aktualnymi danymi dotyczącymi zadeklarowanego przez właściciela nieruchomości standardu segregacji.

Ostatnim elementem zarysowanego modelu jest odpowiednio wysoka – zniechęcająca do mieszania – opłata. Raporty przedsiębiorcy służą urzędnikom gminy do wszczynania postępowań w sprawie zmiany zadeklarowanego standardu segregacji i podwyższenia opłat. W sytuacji, gdy raport przedsiębiorcy dotyczy pozostawienia odpadów przed posesją, urzędnicy gminni powinni wystosować do właściciela nieruchomości korespondencję ostrzegającą o możliwym wszczęciu postępowania w przypadku powtarzających się uchybień w segregacji. Jeżeli natomiast przedsiębiorca odebrał odpady niespełniające kryteriów odpadów posegregowanych w trybie art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie („W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę”), urzędnicy przygotowują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta decyzję w trybie art. 6o, który stanowi, że „w razie (...) uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze”¹⁵.

5. Podsumowanie

Stosowanie tak zarysowanego modelu działania może być trudne ze względu na początkowy opór społeczny, jednak bez zdecydowanych działań trudno jest wprowadzić wysoką dyscyplinę segregacji odpadów komunalnych. Wówczas jedyną drogą pozostają drogie i nieefektywne metody postępowania z odpadami komunalnymi jak mechaniczno-biologiczne przetwarzanie czy spalanie. Do władz lokalnych należy decyzja, którą drogą podążać.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU z 1996 r. nr 132, poz. 622 z późn. zm., art. 6o.

Bibliografia

1. Bielicka M., *Czy to koniec z segregacją śmieci?*, Gazeta Poznań, z dnia 7 stycznia 2013 r., http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,13152632,Czy_to_koniec_z_segregacja_smieci_.html.
2. Burda M., Wyplosz C., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2000.
3. Goleń M., *Model selektywnej zbiórki odpadów komunalnych*, w: *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
4. Górnicki E., *Oplata wodno-ścieciowa*, Zeszyty Komunalne 2011, nr 5(101).
5. Krzywoń A., *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, Przegląd Legislacyjny 2011, nr 2/3(76/77).
6. *Śmieciowa rewolucja – reforma gospodarki odpadami komunalnymi*, Instytut Badania Opinii Homo Homini, październik 2010 r., http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_12/bb2416cbd5d08b7111c59d4a7ffe34f5.pdf.
7. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU z 1996 r. nr 132, poz. 622 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, DzU z 2013 r., poz. 21.
9. Walny M., (zespół artykułów), *Wspólnota* (nr 36/2011 i 46/2011);
10. *Wymeldowują się by nie płacić za śmieci*, WP.pl, <http://finanse.wp.pl/kat,104132,title,Wymeldowuja-sie-by-nie-placic-za-smieci,wid,15321734,wiadomosc.html?ticaid=1100a3> z dnia 9 lutego 2013 r.

Municipal Waste Charges Set by Municipal Authorities in the light of the Amendment to the Act on the Maintenance of Cleanliness and Order in Municipalities

Summary

This article is devoted to a complex economic and legal subject matter of concerning the tariff system of the municipal waste management charges introduced into the public finance system through the amendment to the Act of 1 July 2011 on the maintenance of cleanliness and order in municipalities. It discusses the eligible methods

of charge calculation, i.e. according to the number of inhabitants, amount of water used, the area of property, the number of households, waste volume as well as mixed methods; problems of differentiation with regard to irregular waste generation, their segregation, application of non-proportional methods and also exemptions and surcharges. The last section describes the problem of charges from the perspective of municipal waste management system costs in view of the Laffer curve. The last section outlines the author's self-designed model of the relation of the reduced rates for segregated waste to the result of the segregation of waste.

Keywords: municipal economy, municipal waste, local charges

Edwin Górnicki

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Wpływ stawki opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych na budżet gminy

Streszczenie

System opłat za zagospodarowanie strumienia odpadów komunalnych został zdefiniowany w podwójnie nowelizowanej, w latach 2011 oraz 2013, ustawie o czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.)¹. Twórcy ustawy świadomie oderwali poziom opłat od wielkości strumienia odpadów generowanych przez indywidualnych i zbiorowych wytwórców odpadów, chcąc, by przymus ponoszenia równych i stosunkowo niewysokich opłat skłonił wytwórców odpadów do przekazywania całego, wytworzonego strumienia do systemu logistycznego pozysku², co umożliwi ich ekologiczne przetworzenie. Ponadto, gwarantując niższy poziom opłat tym z nich, którzy zadeklarują selektywną zbiórkę opłat, stworzono dodatkową dźwignię wspierania segregacji odpadów u źródła, jednego z celów polityki ekologicznej Polski i Unii Europejskiej. Jednocześnie, pomimo „miękkich” ograniczeń z art. 6k ust. 2 pkt 2 umożliwiono gminom kalkulowanie stawek opłat w takiej wysokości, która zezwala generowanie deficytu, pokrywanego z budżetu gminy. Deficytu nie ograniczono ustawowo ani co do bezwzględnej czy względnej wysokości, ani co do czasu jego wyrównania. Tej sprzeczności pomiędzy instrumentem kreowania opłat a celem ustawy zalecającym samofinansowanie systemu twórcy ustawy nie dostrzegli.

Słowa kluczowe: opłata, stawka, zaniżona stawka, pozysk odpadów

¹ Art.: 6j, 6k, 6r, Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2013 r., poz. 228), s. 9054 i nast.

² Pozysk: pojęcie zbiorcze określające odbiór i transport odpadów – definicja własna.

1. Wprowadzenie

System opłat za zagospodarowanie strumienia odpadów komunalnych został zdefiniowany w podwójnie nowelizowanej, w latach 2011 oraz 2013, ustawie o czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.)³. Twórcy ustawy świadomie oderwali poziom opłat od wielkości strumienia odpadów generowanych przez indywidualnych i zbiorowych wytwórców odpadów, chcąc, by przymus ponoszenia równych i stosunkowo niewysokich opłat skłonił wytwórców odpadów do przekazywania całego, wytworzonego strumienia do systemu logistycznego pozysku, co umożliwi ich ekologiczne przetworzenie. Ponadto, gwarantując niższy poziom opłat tym z nich, którzy zadeklarują selektywną zbiórkę opłat, stworzono dodatkową dźwignię wspierania segregacji odpadów u źródła, jednego z celów polityki ekologicznej Polski i Unii Europejskiej. Jednocześnie, pomimo „miękkich” ograniczeń z art. 6k. ust. 2 pkt 2 umożliwiono gminom kalkulowanie stawek opłat w takiej wysokości, która zezwala na generowanie deficytu, pokrywanego z budżetu gminy. Deficytu nie ograniczono ustawowo ani co do bezwzględnej czy względnej wysokości, ani co do czasu jego wyrównania. Tej sprzeczności pomiędzy instrumentem kreowania opłat a celem ustawy zalecającym samofinansowanie systemu twórcy ustawy nie dostrzegli.

Celem artykułu jest wyjaśnienie wpływu zbyt niskich stawek na deficyt lokalnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i pokazanie skutków takiego rozwiązania.

2. Unijne cele i polskie możliwości

W ustawie o odpadach⁴ zdefiniowano tzw. piramidę celów polityki ekologicznej Unii Europejskiej. Najważniejszym celem tej polityki jest unikanie wytwarzania odpadów, następnie ponowne ich wykorzystanie, pozostała reszta może zostać poddana procesom recyklingu oraz spalania. Te odpady, dla których nie istnieją technologie przetwarzania mogą być składowane na składowiskach spełniających unijne wymogi.

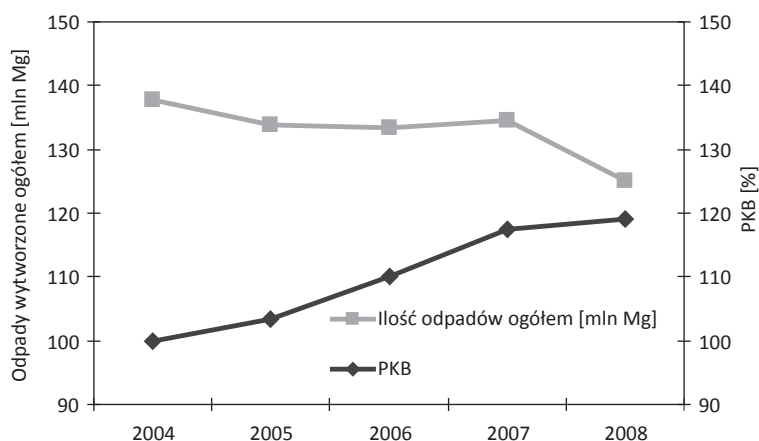
W przypadku Polski problem gospodarki odpadami komunalnymi polega na tym, że dwie skrajne wartości polityki unijnej: unikanie wytwarzania odpadów oraz składowanie są realizowane według odwrotnego porządku. Podstawową technologią przetwarzania odpadów w kraju jest nadal ich składowanie, dodajmy na coraz lepiej do tego przygotowanych składowiskach. Unikanie wytwarzania odpadów pozostaje domeną

³ Ibidem.

⁴ Art. 5, Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (DzU z 2013 r., poz. 21).

rozważań nauk teoretycznych i rozwiązań ustawowych, bez praktycznego przełożenia na realia gospodarcze. Pomimo wielu lat realizacji proekologicznej polityki gospodarki odpadami komunalnymi nie udało się uzyskać istotnego przyrostu strumienia odpadów kierowanych do ponownego wykorzystania, recyklingu w instalacjach czy spalania. Ta rozbieżność pomiędzy deklarowaną piramidą celów Unii Europejskiej a realną strukturą gospodarki odpadami komunalnymi w kraju wskazuje na niewystarczający postęp w realizacji przez Polskę zobowiązań wobec Unii w sferze gospodarki odpadami. Ale wg Raportu Ekologicznego OECD⁵ udało się częściowo osiągnąć jeden z celów strategicznych tj. oderwać tempo wzrostu masy wszystkich wytwarzanych w Polsce odpadów od tempa wzrostu PKB. Tendencja ta ma miejsce także w sferze gospodarki odpadami komunalnymi. W trakcie realizacji krajowego planu gospodarki odpadami, w okresie lat 2004–2008, odnotowano także oddzielenie wzrostu masy wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego PKB (rysunek 1).

Rysunek 1. Zależność pomiędzy PKB a ilością wytwarzanych odpadów (ogółem) w latach 2004–2008 (za 100% przyjęto wartość PKB w 2004 r.)



Źródło: Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014, s. 43.

W ramach krajowej polityki ekologicznej i komunalnej podejmowane są działania, by trend ten utrwalić i poddać jak najwięcej wytwarzanych odpadów procesom technologicznym, które pozwolą na spełnienie kryteriów unijnej polityki ekologicznej. Jest to działanie tym ważniejsze, że Unia nalicza Polsce kary, ok. 70 tys. euro dziennie, za niespełnienie od roku 2010 wymogu osiągnięcia poziomu przetwarzania frakcji biodegradowalnej.

⁵ VI Raport OECD, Trwały, zrównoważony ekologicznie rozwój, 2001 r.

W kraju trwają prace nad budową kilku dużych spalarni odpadów: w Poznaniu, Szczecinie, Krakowie, Białymstoku i Bydgoszczy. Brak jest danych o planach budowy spalarni dla Warszawy, Łodzi, Katowic, czy Wrocławia, a więc aglomeracji, gdzie powstają największe ilości odpadów. W budowie znajduje się pewna liczba instalacji do przetwarzania frakcji biodegradowalnej. Wybudowanie biogazowni zasilanej odpadami komunalnymi planuje m.in. Zabrze⁶. W województwie małopolskim występuje nawet nadwyżka mocy przetwórczych instalacji nad wielkością generowanego tam strumienia odpadów. Według GUS na ponad 12 mln ton wytwarzanych odpadów komunalnych zaledwie ok. 10 mln jest zagospodarowywanych, z czego blisko 7 milionów składowanych⁷. Około 2 milionów ton odpadów pozostaje poza kontrolą systemu i trafia w znacznej mierze do „szarej strefy” nielegalnej utylizacji. Wypada mieć nadzieję, że znowelizowane ustawodawstwo pozwoli na stopniowe przybliżenie realizacji krajowej polityki ekologicznej do celów polityki unijnej i OECD.

Warto zwrócić uwagę, że najtrudniejszym, zarówno z ekologicznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia, do osiągnięcia celem Unii jest unikanie wytwarzania odpadów. Chodzi o zmianę przyzwyczajeń i nawyków nabywców towarów, którzy w wyborach powinni kierować się także ochroną środowiska naturalnego, np. przez rezygnowanie z towarów nadmiernie opakowanych. Dotyczy to przede wszystkim przemysłu kosmetycznego, spożywczego czy zabawek. Obok działań profilaktycznych skierowanych do świadomości wytwórców odpadów stosuje się bodźce finansowe skłaniające producentów i dystrybutorów do unikania zbędnych opakowań. Można także oddziaływać na świadomość konsumentów, stosując model opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych skłaniających do oszczędnego nabywania produktów nadmiernie opakowanych, czy wręcz unikania takich produktów. W ten sposób można np. ukierunkować zachowania wytwórców na ograniczenie nabywania produktów w opakowaniach jednorazowych.

3. Opłata systemowa

Nie trudno zauważyć, że przyjęty w ustawie (u.c.p.g.) system opłat ryczałtowych, a więc uśrednionych i oderwanych od realnie wytwarzanego strumienia odpadów, pomimo zachęty w postaci formalnie niższej stawki, nie sprzyja kształtowaniu postaw proekologicznych. Nie wiąże bowiem na poziomie gospodarstwa domowego czy nie-

⁶ *Planują produkować energię z odpadów*, „Serwis Samorządowy PAP”, dostęp: 3.07.2013.

⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska, Odpady komunalne wytworzone i zebrane*, tab. 29 (286), s. 359, Warszawa 2012.

ruchomości stopniowej świadomej segregacji odpadów z mechanizmem obniżania opłaty realnej. Ustawowy model opłaty można określić jako model opłaty systemowej. Z opłat wnoszonych przez mieszkańców finansowany jest cały system gospodarki odpadami komunalnymi. W tym elementy, na które mieszkańcy nie mają wpływu, jak: koszty administrowania systemem przez gminę czy koszty zorganizowania Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów (PSZOK). Opłata jest więc uśrednionym ryczałtem, niezależnym od poziomu pozyskiwanych odpadów oraz realnego poziomu indywidualnej segregacji, a także stopnia jej czystości. Ryczałt premiuje segregację formalną, zadeklarowaną w oświadczeniu składanym przez mieszkańców i podmioty gospodarcze, bowiem tylko w sposób deklaracyjny można skorzystać z dobrodziejstwa niższego poziomu opłaty. Wybór ten ma charakter pozorny, bowiem trudno przypuszczać, by statystycznie znacząca część wytwórców świadomie zadeklarowała wyższy poziom opłaty naliczanej od odpadów nieposegregowanych, skoro tylko poprzez deklarację może uzyskać wymierną korzyść. Trudno oprzeć się wrażeniu, że system oparto na instytucji segregacji domniemanej, a nie na rachunku kosztów i korzyści.

Samorządy kalkulują poziomy kosztów pozyskania odpadów na poziomie stawki niższej, bo zakładają, że mieszkańcy, kierując się własnym interesem, właśnie ten poziom wybiorą w składanych deklaracjach. Szczególnie w zabudowie wysokiej, gdzie nie ma możliwości skontrolowania stopnia czystości przekazywanych frakcji odpadów zadeklarowanych jako segregowane, doprowadzi to w praktyce do mieszanina obydwu strumieni: odpadów zmieszanych i posegregowanych, a tym samym do ekologicznie demoralizujących praktyk. Zadeklarowane przez niektóre samorządy próby ścisłej kontroli przekazywanego strumienia pod kątem czystości frakcji skazane są z przyczyn oczywistych na porażkę. To jeden ze słabych punktów znowelizowanej ustawy i cena, jaką ustawodawca płaci za oderwanie poziomu opłaty od poziomu wytwarzanego strumienia.

4. Dylematy samofinansowania

Idea wprowadzenia modelu opłaty zryczałtowanej była uzasadniana także koniecznością jak najskuteczniejszego zapewnienia samofinansowania systemowi gospodarki odpadami komunalnymi w gminach. Ponieważ, zgodnie z wolą ustawodawcy, to mieszkaniowiec sam sobie nalicza wysokość opłaty, jej forma powinna być prosta i zrozumiała. Stosunkowo niewysoki poziom opłaty miał zagwarantować gotowość do ponoszenia opłaty przez wszystkich wytwórców odpadów. W systemie gospodarki odpadami komunalnymi działającym w Niemczech nazywa się tę cechę systemu „przymusem przyłączenia i udziału w systemie” (*Anschluss u. Benutzungszwang*).

Zapewnia ona samorządom spójność systemu i możliwość jego skutecznej regulacji, a także łatwiejsze dochodzenie roszczeń w przypadku niepłaconych rachunków. Również w krajowym ustawodawstwie przyjęto tę cechę systemu gospodarki odpadami komunalnymi jako obowiązującą⁸.

Zapisana w artykule 6r ust. 2 zasada samofinansowania oraz, w ustępie 1, zakaz wygospodarowywania nadwyżki finansowej miały stanowić kotwicę neutralności wyniku finansowego systemu. Chodziło o to, by nikt, ani mieszkańcy, ani tym bardziej budżet gminy, nie musieli płacić podwójnie za zagospodarowanie odpadów: raz pod postacią podatków, a dwa – pod postacią opłaty śmieciowej. Unikanie tzw. finansowania krzyżowego jest prawidłowym założeniem ustawy i przyczynia się do jasności zasad gospodarki odpadami oraz akceptacji konieczności ponoszenia opłat na rzecz lokalnej społeczności przez ogół mieszkańców, a nie ich część. Zasada finansowania, w odróżnieniu od zasad mechanizmu opłat i stawek, nie została opatrzona wymogiem konieczności, a jedynie wymogiem powinności. To, z jednej strony, dobre rozwiązanie, pozwalające na czasowe generowanie deficytu, z drugiej strony przyzwala jednak na świadome, lub co gorsza nieświadome, kreowanie deficytu finansowego systemu. Za złamanie zasady samofinansowania ustawodawca nie przewidział żadnych konsekwencji prawnych ani finansowych. Czy w ten sposób świadomie przyczynił się do umacniania szkodliwych praktyk finansowania krzyżowego, pozostaje kwestią otwartą, ale wartą wyjaśnienia.

Neutralny wynik finansowy systemu gospodarki odpadami komunalnymi jest zależny w zasadzie od trzech czynników. Po pierwsze – od ilości wygenerowanych odpadów, czyli kosztów ich pozysku i zagospodarowania w instalacjach spełniających wymogi RIPOK, bądź przejściowo – w instalacjach zastępczych. Po drugie – od kosztów obsługi systemu generowanych przez gminę, w tym kosztów PSZOK. I po trzecie – od zdolności do pokrycia kosztów wygenerowanych przez układ opłaty systemowej oraz skuteczności wnoszenia opłat i egzekwowania potencjalnych zaległości. Gdy koszty systemu oraz suma opłat są sobie równe – system jest samofinansujący oraz stabilny. W przypadku gdyby z jakichkolwiek przyczyn poziom wpłat przez wytwórców odpadów nie pokrywał jego kosztów np. w skali miesiąca, powstaje deficyt na obrotach bieżących, a gmina musi pokryć różnicę z innych wpływów, zgodnie z wymogami dyscypliny finansów publicznych. Ustawa nie przewidziała żadnych rozwiązań, a tym bardziej mechanizmów, kompensujących. Nie przewidziano nawet okresu przejściowego do czasu stabilizacji systemu. Co gorsza, nie przewidziano mechanizmów

⁸ Art. 3 ust. 2 pkt 3, Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2013 r., poz. 228).

finansowych łagodzących wstrząs związany z wprowadzeniem „rewolucji śmieciowej”. Skutki tej reformy pozostaną w całości w gminach.

Samorządy, znając z przeszłości poziom opłat wnoszonych przez mieszkańców za eksploatację mieszkań czy poziom wnoszonego podatku gruntowego, mogą z pewnym przybliżeniem oszacować realny poziom wnoszenia opłat także za gospodarkę odpadami komunalnymi. Raczej mało danych przemawia za tym, by miała ona osiągnąć poziom zbliżony do 100%. W zależności od stopnia zamożności i świadomości obywatelskiej poziomy te mogą się kształtować raczej w przedziałach od 70 do 90%. Najtrudniejszym okresem pod tym względem było II półrocze 2013 r., gdy jeszcze nie funkcjonował w miarę sprawny system wnoszenia opłat i windykowania należności, a już pojawił się, zgodnie z założeniami „rewolucji śmieciowej”, duży strumień odpadów.

5. Dylematy windykacji

Powstaje pytanie, czy z faktu, że opłata ma charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny, można, kalkulując poziom stawki, przyjmować pewien poziom „na zakładkę” na niepoprawnych lub nieuczciwych płatników. Tak uczyniono w Łodzi, uzasadniając czynnikami ryzyka windykacyjnego pierwszą wersję zaskakująco wysokich stawek w wysokości 18 zł od osoby za odpady posegregowane i odpowiednio 36 złotych za nieposegregowane. Według podanych informacji, z czynszem zalegało w mieście w 2012 r. od 9 do 12% mieszkańców korzystających z zasobów komunalnych⁹. W kwestii możliwości uwzględniania marginesu windykacyjnego w kalkulacji stawek głos zabrał wiceminister resortu środowiska, Stanisław Gawłowski, odpowiadając w czerwcu br. na pytania przedstawicieli samorządu w Senacie RP. Minister zaproponował, by stawki opłat skalkulować powyżej poziomu pokrycia kosztów, uwzględniając margines windykacyjny¹⁰. Wprawdzie z art. 6k ust. 2 w katalogu enumeratywnym wskazującym, jakie elementy muszą być uwzględnione przy kalkulacji stawki, nie przyjęto zapisu, iż margines windykacyjny należy do tego zbioru, to kwestia ta budzi jednak wątpliwości środowiska prawniczego i nie została rozstrzygnięta ostatecznie.

Na problemy związane z wymogami przy prawidłowej kalkulacji stawki wskazał członek kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Józef Stęplowski, „gminy muszą zdobyć informacje niezbędne do prawidłowej kalkulacji stawki

⁹ W. Gnacikowska, *Śmieci w Łodzi zdrożają*, „Gazeta Wyborcza” z 24.10.2012.

¹⁰ *Gminne obrachunki*, „Serwis Samorządowy PAP” z 21.06.2013, dostęp: 2.07.2013.

opłaty, tj. przede wszystkim ilość odbieranych odpadów i częstotliwość odbioru, koszty transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania, a także koszty związane z prowadzeniem obsługi administracyjnej systemu. Dane te są niezbędne do prawidłowego określenia stawki w takiej wysokości, która zapewni zwrot poniesionych wydatków. Przyjęcie zasady ustalania stawki na podstawie kosztów nie oznacza, że przejściowo na skutek przyczyn, najczęściej obiektywnych, będzie ona odbiegać od poziomu wydatków. W przypadku zmiany warunków kosztowo-cenowych lub błędów w obliczeniu należy dokonać odpowiedniej korekty jej wysokości. Obecnie ustalenie stawki opłaty jest znacznie utrudnione ze względu na brak bazy danych niezbędnych do sporządzenia precyzyjnych wyliczeń¹¹. Decyzją RIO w Poznaniu, uchylając uchwałę rady gminy Krzymów w kwestii systemu opłat, wykluczono natomiast możliwość bezpośredniego dotowania opłat z budżetu gminy.

Samorządy mogły dokonać wyboru metody opłaty, dostosowując ją do możliwości lokalnej infrastruktury, uwzględniając w pewnej mierze przynajmniej związek pomiędzy wielkością strumienia odpadów generowanych przez nieruchomości a wysokością opłaty. W aglomeracjach oraz tych miastach, gdzie niemal wszystkie gospodarstwa domowe są przyłączone do opomiarowanej sieci wodociągowej, samorządy mogły z powodzeniem wybrać i zastosować metodę naliczania należności za zagospodarowanie odpadów od ilości wody zużytej w danej nieruchomości. Tak postąpiono m.in. w Szczecinie i wielu innych gminach nadmorskich, gdzie masowy napływ turystów istotnie powiększa sezonowo, a i średniorocznie, wielkość strumienia odpadów. System naliczania opłat oparty na zużyciu wody w nieruchomości umożliwia naliczanie i pobór opłat od wszystkich gospodarstw domowych, które korzystają z opomiarowanej sieci wodociągowej. Także od nieruchomości zamieszkiwanych czasowo, co sprawia ogromne problemy w wypadku innych modeli opłat. Ponadto zdolność systemu do identyfikacji zużycia wody nie zależy od ograniczonych do właścicieli nieruchomości, np. spółdzielni mieszkaniowych, możliwości ustalenia liczby mieszkańców w danej nieruchomości np. poprzez system dobrowolnych zgłoszeń czy system meldunkowy. Wydaje się, że system tzw. opłaty wodnej najpełniej realizuje unijną zasadę gospodarki odpadami komunalnymi: „zanieczyszczający płaci”, a więc zasadę sprawiedliwości opartej na zindywidualizowanym, a nie – zbiorowym zużywaniu zasobów. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku opłat taryfowych wodno-kanalizacyjnych.

Tam, gdzie takich możliwości nie ma lub występuje opór społeczny spowodowany dominacją poczucia sprawiedliwości społecznej i akceptacją dla finansowania

¹¹ J. Stęplowski, *Jak ustalić opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2.01.2013.

krzyżowego, można wybrać metodę naliczania opłat od liczby osób lub gospodarstwa domowego. Tak postąpiono np. w Kaliszu, gdzie pomimo dysponowania pełnym, opomiarowanym systemem wodociągowym, miasto ugięło się przed protestem spółdzielni mieszkaniowych i odstąpiło od systemu opłaty wg zużycia wody na rzecz systemu naliczania od osoby. W ten sposób spółdzielnie przeniosły koszty generowane przez osoby nieujęte w ich zasobach i deklaracjach na pozostałe grupy ludności miasta. Pojawia się coraz więcej głosów o spadającej pozornie liczbie osób mieszkających w zasobach zorganizowanych: spółdzielczych czy komunalnych, a nawet wręcz liczby osób zamieszkujących miejscowości. Najlepszą ilustracją tego zjawiska jest sytuacja odnotowana w Poznaniu, gdzie z zasobów spółdzielczych i komunalnych „znika” wiele osób¹². „Gazeta Wyborcza” alarmuje, że chodzi wręcz o tysiące. Czyż nie dlatego spółdzielnie w Kaliszu wymusiły na radzie miasta zmianę systemu naliczania opłat z metody „wodnej” na „pogłówną”?

Wydaje się, że wystąpił swoisty paradoks. Powszechnie akceptowane społecznie kryterium wyboru modelu opłaty od liczby osób oparte na zdroworozsądkowym argumentie o wytwarzaniu odpadów przez ludzi, a nie „metry kwadratowe czy wodę” prowadzi w rezultacie do mylnego oszacowania liczby płatników, co przełoży się na wzrost wysokości opłat dla osób płacących. Metody opłat oparte na liczbie osób czy gospodarstw domowych są najbardziej „nieszczelne” i umożliwiają pewnym, zdeteterminowanym grupom unikanie płacenia pełnej opłaty za wytwarzany strumień odpadów.

6. Rozluźnianie rygorów

Zamieszanie spowodowane próbami pogodzenia przez samorzządy dwóch rodzajów sprawiedliwości:

- 1) opartej na indywidualnym zużyciu zasobów,
- 2) społecznej, czyli zapewnienia tego, by płacili wszyscy w miarę proporcjonalnie do wytwarzanego strumienia

spowodowały kolejną nowelizację znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nowelizacja rozluźniła rygory opłat ryczałtowych i umożliwiła bardziej elastyczne kształtowanie stawek, uwzględniając w jeszcze większym stopniu wymogi sprawiedliwości społecznej w tym liczebność gospodarstw domowych. Zmiany te zostały przedstawione w tabeli 1.

¹² M. Bielicka, *Z Poznania zniknęły tysiące osób?*, „Gazeta Wyborcza”, wyd. poznańskie, z 8.07.2013.

Tabela 1. Model nowelizacji opłat i stawek wg znowelizowanej u.c.p.g. z dnia 25.01.2013 r.

Wiele stawek (6j ust. 2a)	<ul style="list-style-type: none"> • Od osoby • Od powierzchni lokalu • Tereny wiejskie • Rodzaj zabudowy
Wiele metod (6k ust. 1)	<ul style="list-style-type: none"> • Wodna • Od osoby • Od gospodarstwa domowego
Wysokość stawek (6k ust. 4)	<ul style="list-style-type: none"> • Zróżnicowanie wysokości • Zwolnienia przedmiotowe • Dopłaty • Zasady opłat

Źródło: opracowanie własne.

Nowelizacja pozwoliła na rozbudowę możliwości dostosowania metod ustalania stawki do lokalnych okoliczności, w tym różnicowania wysokości zwolnień przedmiotowych.

Z punktu widzenia bilansu wpływów i kosztów, jako podstawy samofinansowania systemu lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi, rozluźnienie rygorów kształtowania stawki opłaty ryczałtowej niesie ze sobą ryzyko ograniczenia wpływów potrzebnych do zrównoważenia kosztów, w tym także dosyć kosztownego systemu segregacji odpadów. Przy kalkulowaniu wysokości stawki opłaty systemowej oszacowanie właściwych kosztów zbiórki i transportu posegregowanych odpadów stanowi najtrudniejszy problem. Dlaczego?

Bardzo trudno jest oszacować masę odpadów posegregowanych. Wystarcza uświadomić sobie fakt, że praktycznie poza kontrolą funkcjonuje system skupu surowców wtórnych, na który gmina nie ma żadnego wpływu. Także gotowość gospodarstw domowych do wsparcia tego systemu jest, szczególnie na początku, nieznaną wielkością. Bazowanie tylko na świadomości ekologicznej wytwórców odpadów bywa zawodne, a koszty niezbędne do stworzenia systemu gromadzenia, składające się przynajmniej z trzech podsystemów gromadzenia: odpadów plastikowych, szkła i makulatury, oraz kosztów transportu są wysokie. Z praktyki wiadomo, że część wytwórców traktuje pojemniki do zbiórki selektywnej jak pojemniki na odpady zmieszane. W Niemczech udział frakcji odpadów zmieszanych we frakcji odpadów segregowanych ogółem sięga w niektórych miejscach od 30 do 50%. Szczególnie w zabudowie wysokiej, gdzie nie ma praktycznych możliwości kontroli segregowanego strumienia, problemy związane ze stopniem zanieczyszczenia pogarszają wyniki ekonomiczne i ekologiczne. Można oczywiście sięgać do wskaźników z wojewódzkich planów gospodarki odpadami czy z planu krajowego. Ale mają one charakter uśredniony, często mocno różniący się od lokalnych realiów. W praktyce pozostaje droga przyjęcia wskaźników znanych

z badań morfologicznych strumienia odpadów i założenia drogi dojścia w kolejnych latach do poziomów ustalonych w rozporządzeniu do ustawy. Należy liczyć się w kolejnych latach z koniecznością dokonywania korekt, których zasięg będzie zależał od zachowań wytwórców oraz znajomości miejscowych realiów przez osoby dokonujące kalkulacji stawki. Z pewnością w osiągnięciu zakładanych poziomów odzysku surowców wtórnych pomoże funkcjonowanie lokalnych punktów PSZOK, gdzie wytwórcy będą dobrowolnie dostarczać frakcje odpadów nieprzewidziane do odbioru w regulaminie gospodarki odpadami komunalnymi bądź ilości ponadnormatywne, przekraczające ustalone poziomy odbioru. Jednak próba realizacji oparcia kalkulacji stawki na wymogach art. 6k ustawy u.c.p.g., nakazującego radzie gminy wzięcie pod uwagę „ilości wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych”, napotyka istotną słabość krajowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w postaci braku systematycznych i ustandaryzowanych pomiarów strumienia odpadów wytwarzanych i gromadzonych w miastach i gminach. Zaprzepaszczone dorobek minionych lat, likwidując OBREM w Łodzi, w którym swoje pionierskie prace prowadził B. Maksymowicz. A nie stworzono warunków do kontynuacji badań nad wielkością i cechami morfologicznymi strumienia odpadów prowadzonych w swoim czasie przez zespół A. Jędrzaka i R. Szpadta dla terenu kraju¹³. Swoją drogą ciekawe, co myśleli twórcy ustawy o możliwościach zarządzania strumieniem 12 milionów ton odpadów komunalnych, rezygnując z instrumentów jego pomiaru? Wydaje się, że wybrano drogę „mniejszego zła” – rezygnując z mechanizmu ekonomicznego opartego na pomiarze, na rzecz systemu opłaty oderwanej od strumienia wytwarzanego na poziomie nieruchomości czy gospodarstwa domowego.

Jakkolwiek ostatnio podejmowane są próby pomiarów rzeczywistych strumienia, np. w odniesieniu do odpadów wytwarzanych w gminach wiejskich na Dolnym Śląsku¹⁴ czy ankietowych na Górnym Śląsku¹⁵. Jakkolwiek cenne, badania te nie mają waloru powszechności systemowej, przydatnego gminom i województwom w skali kraju. Badania nad wielkością strumienia nie dotyczą pełnego przekroju realnego strumienia wraz z całą galerią towarzyszących zjawisk negatywnych, jak nielegalna

¹³ A. Jędrzak, R. Szpadt, *Określenie metodyki badań składu sitowego, morfologicznego i chemicznego odpadów komunalnych*, Opracowanie na zlecenie Ministra Środowiska, Kamieniec Wrocławski–Zielona Góra 2006, s. 8.

¹⁴ F. Czyżyk, M. Strzelczyk, *System i zasady gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, w świetle nowych regulacji prawnych*, sprawozdanie w ramach działania 7.2 pt. „Standaryzacja gospodarowania odpadami na obszarach wiejskich” programu wieloletniego na lata 2011–2015, Dolnośląski Ośrodek Badawczy Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego, Wrocław 2012, s. 14.

¹⁵ D. Absalon, B. Ślesak, *Współczesne zachowania konsumenckie w zakresie zużycia wody i wytwarzania odpadów – próba oceny na podstawie badań ankietowych*, Wydział Nauk o Ziemi, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, vol. 13 nr 2, 2011 r., s. 33.

utilizacja czy dystrybucja. Wydaje się, że w tym podejściu tkwi źródło słabości systemu ekonomicznego ustawy, bowiem mechanizm opłaty ryczałtowej nie dysponuje możliwością dystrybucji kosztów opartą na pomiarze regulowanej wielkości. Tym samym nie może prawidłowo dystrybuować obciążeń finansowych systemu na biorące w nim udział podmioty: nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe.

W tym momencie warto wspomnieć o dopuszczalnym przez ustawę podziale strumienia odpadów wytworzonych na terenie gminy na dwa równoległe strumienie odpadów wytwarzane przez: gospodarstwa domowe oraz podmioty gospodarcze. Reguluje to art. 6c ustawy w ustępach: pierwszym oraz drugim, definiujący te strumienie od miejsca ich pochodzenia jako pochodzące z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Rada może na podstawie tego podziału zdecydować o zagospodarowaniu całego strumienia lub jego części pochodzącej z gospodarstw domowych. Warto pamiętać, że także finansowanie tych strumieni odbywa się od siebie niezależnie. Stwarza to możliwości, w przypadku objęcia systemem całego strumienia, pewnego odciążenia kosztów zagospodarowania odpadów dla mieszkańców.

Kłopoty z systemem selektywnej zbiórki odpadów nie zmieniają faktu, że głównym czynnikiem kosztotwórczym lokalnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi jest strefa przetwarzania odpadów. Z praktyki minionych lat oraz dokonywanych kalkulacji wynika, że struktura kosztów lokalnego systemu powinna oscylować wokół średnich wartości przedstawionych w tabeli 2.

Tabela 2. Struktura kosztów w stawce opłaty

Gmina	Administracja + PSZOK ok. 5–10% wolumenu kosztów
Przedsiębiorstwo logistyczne (PGOK)	Pozysk odpadów od wytwórców ok. 40–50% wolumenu kosztów, w tym rosnący udział pozysku surowców wtórnych z selekcji u źródła
Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów (RIPOK)	Przetwarzanie odpadów w instalacji ok. 50–60% wolumenu kosztów

Źródło: opracowanie własne.

Dominujący udział kosztów przetwarzania wynika z nakładów finansowych ponoszonych przez gminy na wybudowanie, modernizację i rozbudowę instalacji do przetwarzania odpadów. Szczególnie tam, gdzie podjęto decyzje inwestycyjne o budowie spalarni lub instalacji typu MBP, a koszty osiągają w aglomeracjach poziomy setek milionów złotych, należy liczyć się ze wzrostem poziomu tej grupy kosztów. W zarządzaniu gospodarką odpadami przez gminę występują elementy kosztotwórcze, które obejmują m.in. zakup nowoczesnego oprogramowania IT,

koszty windykacji czy zarządzania systemem, i niezależnie od przyjętych rozwiązań muszą znaleźć swoje odbicie w bilansie kosztów.

Koszty pozysku strumienia odpadów, czyli gromadzenia i transportu, w przypadku zarówno frakcji zbieranych i odbieranych osobno, jak i frakcji zmieszanej mogą oscylować w granicach 40–50% stawki. Warto pamiętać o rosnącym udziale kosztów segregacji w bilansie kosztów zagospodarowania strumienia. W gminach wiejskich, gdzie systemem gospodarki odpadami komunalnymi objęta była mniejszość gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych, należy liczyć się z dużym wzrostem tej grupy kosztów, co może wpłynąć także na wzrost udziału tego obszaru gospodarki odpadami komunalnymi w bilansie kosztów zagospodarowania, a tym samym i na stawkę. Z kolei udział kosztów pozysku odpadów przekraczający w stawce poziom 50% może świadczyć o złej organizacji przedsiębiorstwa logistycznego i znaczących przerostach zatrudnienia. Przedsiębiorstwo może dysponować zbyt rozległymi nieruchomościami, co zdarza się w przypadku starszych przedsiębiorstw komunalnych, szczególnie zorganizowanych w formie zakładów budżetowych. Przekształcanie tych przedsiębiorstw w spółki z pewnością zaowocuje ograniczeniem wolumenu kosztów i spadkiem udziału w kosztach systemu gospodarki odpadami.

7. Mechanizm powstawania deficytu

Najlepsza wiedza i wola specjalistów od kalkulowania stawek opłat nie może zmienić decyzji organu samorządu lokalnego, rady uprawnionej z mocy ustawy do określania zarówno metody opłaty, jak i wysokości stawki. Rady stanęły więc przed bardzo trudnymi wyborami, jakkolwiek dwuznacznie brzmi to słowo w kontekście wyborów samorządowych na jesieni 2014 roku. W uchwalonej wysokości stawki opłat jak w soczewce skupiają się wszystkie dobre i złe strony lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi. Stawka wyraża je w sposób niezwykle czytelny dla wszystkich uczestników systemu. Kalkulacja stawki i jej obrona najpierw przed radą, a następnie przed mieszkańcami należy do najtrudniejszych zadań organów samorządu, zarządzających gminną gospodarką odpadami komunalnymi.

Omawiane do tej pory zagadnienie kosztów systemu, rozkładanych za pomocą opłaty na wszystkich wytwórców odpadów, jest jednym z kilku czynników, które z woli ustawodawcy rada musi uwzględnić przy ustalaniu wysokości stawki. Ponadto występują czynniki pozasystemowe. W największym skrócie istnieją dwie grupy takich czynników. Pierwszą są interesy grup społecznych uczestniczących w finansowaniu systemu, a drugą – czynniki związane z wyborami samorządowymi. Grupy nacisku to dobrze zorganizowani, dysponujący silnymi instrumentami wpływu w ciałach

przedstawicielskich oraz mediach przedstawiciele grup pochodzących ze świata gospodarki oraz zarządzania dużymi skupiskami nieruchomości mieszkaniowych: spółdzielni, zasobów komunalnych czy wspólnot. Przytoczony powyżej przykład skutecznego nacisku spółdzielni mieszkaniowej na władze Kalisza jest najlepszą ilustracją tego zjawiska. Podobna sytuacja wystąpiła w Bielsku Białej, gdzie miasto odstąpiło od powszechnego zastosowania metody opłaty od zużycia wody na rzecz kalkulacji stawki od liczby mieszkańców w dominujących zasobach osiedli o niskiej zabudowie. Tu również interes grupowy przeważał nad interesem miasta jako skupiska osiedleńczego.

Oprócz kosztów systemu, grup interesów należy jeszcze wspomnieć o nacisku o charakterze politycznym wywieranym przez organizacje polityczne tworzące władze samorządowe, obawiające się o wyniki wyborów w 2014 roku. Nie rozwijając tego wątku, wypada zauważyć, że decyzje samorządów, które świadomie akceptują wyniki przetargów ze stawkami opłat poniżej kosztów funkcjonowania systemu można oficjalnie wytłumaczyć np. racjami społecznymi. Dobrym przykładem tego zjawiska jest Skarżysko-Kamienna, miasto, które ujawniło na oficjalnej stronie internetowej zamiar wygenerowania „planowego deficytu”. Przejrzyście przedstawiono metody kalkulacji kosztów oraz skutki dla budżetu spowodowane przyjęciem zbyt niskiej stawki, nierównoważącej kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Skarżysku¹⁶. Uzasadnienie było proste. Przyjęta i uchwalona ostatecznie stawka była i tak najwyższa w okolicach miasta, a więc przyjęto ją i tak z dużymi oporami. Rada przyjęła stawkę w wysokości 8 zł od osoby, generując planowy deficyt na poziomie ok. 2 milionów złotych rocznie. Należy wyjaśnić, że kalkulacje dla Skarżyska przedstawiono przed prezentacją wyników przetargu na obsługę miasta. Przytoczone dane mają charakter ilustracyjny i dydaktyczny, a nie realny. Gorzej jest, jeżeli zaniżone stawki zostaną zaakceptowane przez radę bez analizy wpływu na budżet gminy. Wówczas gmina ryzykuje stabilność swoich finansów i pogarsza szanse rozwojowe, np. związane z projektami z udziałem środków Unii Europejskiej.

8. Pułapka zaniżonej stawki

W przypadku systemu zarządzającego strumieniem odpadów komunalnych, a więc wielkością z definicji zmienną w czasie, przyjęcie modelu opłaty publicznoprawnej o strukturze ryczałtu musi prowadzić do czasowego zróżnicowania obydwu strumieni: odpadów i pieniędzy. Oznacza to w praktyce, że przyjmując perspektywę miesięczną

¹⁶ Portal miasta Skarżysko-Kamienna, www.skarzysko.pl/ 2012-11-15, dostęp: 1.06.2013.

opłat, każdego miesiąca suma zebranych opłat w ogólnym wolumenie zebranych płatności różni się od kwoty należności za zagospodarowanie odpadów wystawionej przez odpowiednią instalację, najczęściej lokalny RIPOK. Jeżeli przyjąć, że kwota przeznaczona na administrowanie systemem, w tym zarządzanie PSZOK, jest w miarę stała, to różnica, którą gmina przeznacza na sfinansowanie zagospodarowania strumienia odpadów, zarówno tych zbieranych selektywnie, jak i zmieszanych, ma także charakter stały, niezależny od wielkości zagospodarowywanego strumienia.

W zasadzie mogą wystąpić trzy opcje. Po pierwsze – zebrana kwota odpowiada należnościom, co jest możliwe, ale mało prawdopodobne. Po drugie – uzyskana kwota przekracza poziom należności. Albo z powodu zawyżonej już na etapie kalkulacji stawki, albo jeżeli w wyniku konkurencyjnego przetargu uzyskano stawkę poniżej poziomu opłaty samofinansującej. Wiadomo skądinąd, że wystąpiły przypadki ofert, w których stawka nie pokrywała nawet kosztu jednostkowego unieszkodliwiania odpadów. Po trzecie – zebrana kwota minus niezapłacone należności, tzw. windykacja, nie pokrywa kosztów zagospodarowania odpadów.

Przypadek pierwszy ma charakter statystycznie wyjątkowy i można go w praktyce pominąć. Przypadek drugi zasługuje na baczność uwagę. Zakładając, że gminy i aglomeracje skalkulowały koszty systemu na poziomie samofinansowania, jak to uczyniło Skarżysko, to, uwzględniając wspomniany margines „windykacyjny”, należy założyć, że występujące nadwyżki finansowe mają charakter ograniczony w czasie. Wystąpią w poszczególnych miesiącach, trudnych do zbilansowania, np. wakacyjnych, gdzie strumień odpadów gwałtownie maleje. Wysokość stawki kalkuluje się w przekroju rocznym, w którym bilans obydwu strumieni: należności i opłat powinien wypaść w okolicach zera. Może pojawić się pokusa pochopnego obniżenia stawki ze wspomnianych wyżej przyczyn. Przestrzegaj przed tym na wspomnianym spotkaniu w Senacie RP minister Gawłowski, zalecając wstrzymanie się z pochopnymi decyzjami i odczekanie do momentu, gdy ujawni się realny poziom wpłat i margines windykacji.

W przypadku trzecim zaniżona stawka może mieć charakter gospodarczy lub społeczny. Przypadek gospodarczy dobrze charakteryzuje paradoks „pułapki zaniżonej stawki”, w którą mogą wpaść zarówno niewielkie, ubogie gminy, wielkie, bogate aglomeracje, jak i przedsiębiorcy lekkomyślnie oferujący stawki poniżej kosztów. Mechanizm przetargowy postawił wiele firm zajmujących się logistyką odpadów komunalnych w sytuacji bez wyjścia. Ponieważ horyzont czasowy przetargów przeważnie nie przekracza przeciętnie okresu 0,5 do 2 lat, wiele firm podejmuje bardzo ryzykowne decyzje, oferując stawki poniżej kosztów własnych. O ile w przetargach wyłącznie na odbiór i transport ryzykuje się wyłącznie zagrożeniem bilansu firmy, to w przetargach na odbiór, transport i zagospodarowanie ryzykuje się egzystencją przedsiębiorstwa.

Należności z instalacji przetwarzających odpady mogą sięgać poziomu 50–70% kosztów takich przedsiębiorstw. O ile w przypadku dużych przedsiębiorstw sieciowych, które dysponują wysokim kapitałem zapasowym, szansa utrzymania się na rynku równoważy ryzyko utraty części kapitału zapasowego, to w przypadku przedsiębiorstw średnich i niewielkich ryzyko może oznaczać zagrożenie egzystencji firmy. W tym przypadku należy zasygnalizować zagrożenie powstaniem nowej „szarej strefy” nielegalnej utylizacji odpadów. Tym razem nie ze strony części wytwórców, ale tych przedsiębiorstw, które do oficjalnego systemu unieszkodliwiania odpadów dołączyły nową instalację „stodołę z sitem”, gdzie dokonuje się „cudu” przekodowania odpadów zmieszanych na odpady posortowane. Ten wątek wart jest dokładnego zbadania tym bardziej, że znane są przypadki akceptowania przez gminy zaniżonych stawek.

„Pułapka zaniżonej stawki” ma charakter dwustronny. Jak wspomniano, ryzykują przede wszystkim przedsiębiorstwa. Ale ryzykują także samorządy, akceptujące zaniżone stawki, a tym samym opłaty i związany z nimi deficyt obrotów, który przełoży się na kolejną „dziurę budżetową”. Zaniżanie stawki ze względów politycznych odbywa się pod presją zbliżających się wyborów samorządowych. Jest to kwestia, która wymyka się analizie ekonomicznej. Ale warto rozważyć jej skutki dla budżetów gmin, kiedy to zaniżona stawka prowadzi do chronicznego deficytu systemu i dodatkowego obciążenia budżetu. Wybór terminu „pułapka” nie jest przypadkowy. Według badań Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta z roku 2012, gminy, które przejęły obowiązki zagospodarowania odpadów w drodze referendum i nie potrafiły samodzielnie zrównoważyć kosztów systemu w przeciągu pierwszych trzech lat jego działania, pozostawały w tej „pułapce”¹⁷. A warto przypomnieć, że przejmowanie obowiązków przez gminy w drodze referendum dotyczyło wyłącznie kosztów logistycznych, bez kosztów zarządzania i organizacji PSZOK.

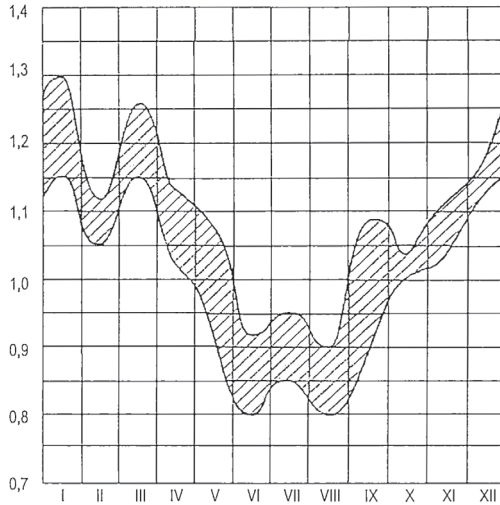
Mechanizm kreowania tej sytuacji został opisany powyżej, a także przedstawiony w cytowanej niżej publikacji¹⁸. Przedstawiony wywód warto uzupełnić o dwa istotne wątki. Wątek pierwszy został zilustrowany empirycznym wykresem, pochodzącym z badań nad rozkładem miesięcznym strumienia odpadów nagromadzonych w ciągu roku¹⁹.

¹⁷ RAPORT UOKiK: *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, <http://uokik.gov.pl/publikacje>, Warszawa, luty 2012, dostęp: 24.06.2013, s. 323.

¹⁸ Z. Grzymała, E. Górnicki, *Wpływ wyboru metody naliczania opłat na efektywność ekonomiczną systemu gospodarki odpadami komunalnym*, w: Z. Grzymała i in., *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

¹⁹ M. Żygadło, *Strategia gospodarki odpadami komunalnymi*, Polskie Zrzeszenie Techników i Inżynierów Sanitarnych, Poznań 2001, s. 132.

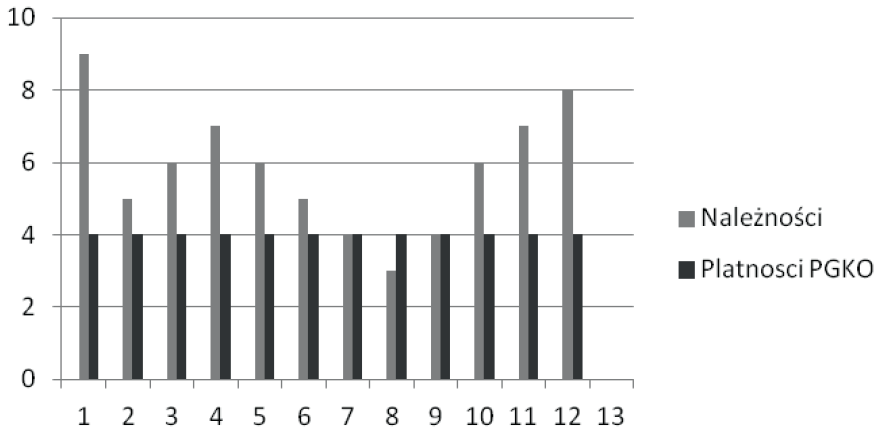
Rysunek 2. Ilość odpadów nagromadzonych miesięcznie w skali roku



Źródło: M. Żygadło, *Strategia gospodarki odpadami komunalnymi*, Polskie Zrzeszenie Techników i Inżynierów Sanitarnych, Poznań 2001, s. 136.

Na rysunku 2 można wyraźnie wyróżnić cztery fazy kształtowania się strumienia w ciągu roku. Fazy te odpowiadają mniej więcej interwałom kwartalnym. Największy strumień występuje w kwartałach I i IV, a najmniejszy w miesiącach letnich, na przełomie II i III kwartału. Gdyby przeprowadzić krzywą trendu, przybrałaby kształt litery „U”. Wykres bardzo dobrze ilustruje problemy przedsiębiorstw logistycznych, które w miesiącach letnich muszą odpowiednio dostosowywać zdolności usługowe do realnej ilości nagromadzonych odpadów, by utrzymać poziom kosztu jednostkowego pozysku. Strumień płatności składający się z równych płatności na rzecz przedsiębiorstwa logistycznego i proporcjonalnych na rzecz instalacji RIPOK przy opłacie proporcjonalnej powinien układać się odpowiednio do rozkładu strumienia w czasie z rysunku 2. Ale tak nie będzie, bowiem opłata od mieszkańców ma charakter ryczałtowy, o stałym przebiegu w czasie, a koszty, a tym samym płatności na rzecz instalacji przetwarzania odpadów, mają charakter dynamiczny, proporcjonalny do dostarczanych ilości odpadów. Musi dojść do rozwarcia tych wielkości. Sytuację tę można zilustrować jak na rysunku 3.

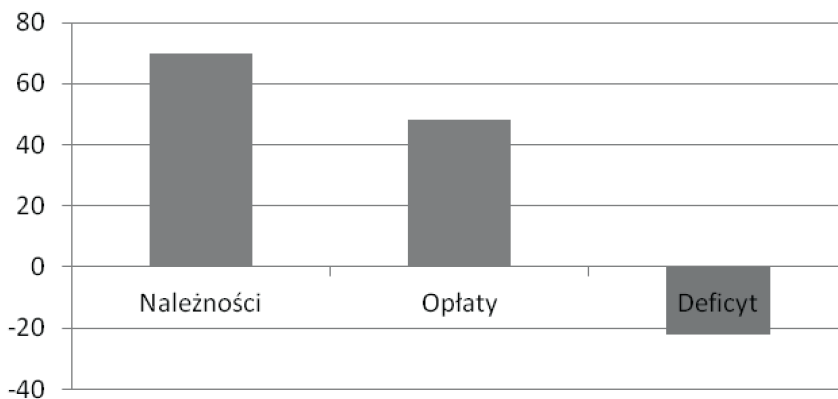
Rysunek 3. Płatności gminy z opłaty ryczałtowej a poziom należności RIPOK



Źródło: Z. Grzymała, E. Górnicki, *Wpływ wyboru metody naliczania opłat na efektywność ekonomiczną systemu gospodarki odpadami komunalnym*, w: Z. Grzymała i in., *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 113.

Widoczne na rysunku 3 różnice wynikają z dynamiki i rozbieżności w czasie strumienia odpadów i płatności gmin z przyjmowanych opłat. W tym przykładzie prowadzi to do powstawania deficytu w kilku miesiącach; wyrównanie ma miejsce jedynie w lipcu i wrześniu, a niewielka nadwyżka występuje w sierpniu. Jednak łączny bilans należności i płatności w przypadku systemu z zaniżoną stawką, niezależnie od przyczyn, musi być ujemny, co zilustrowano na rysunku 4.

Rysunek 4. Skumulowany bilans należności i płatności gminy w układzie zaniżonej stawki



Źródło: opracowanie własne.

Omawiany problem widać wyraźnie w układzie skumulowanego rocznego bilansu lokalnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi przedstawionego na rysunku 4. Deficyt roczny jest sumą miesięcznych deficytów i superat. Przypadek nadwyżki w sierpniu nie zmienia bilansu. Wprawdzie w każdym konkretnym przypadku proporcje kosztów zagospodarowania będą kształtowały się inaczej, ale logika bilansu ujawnia mechanizm generowania deficytu z powodu zaniżonej stawki opłaty. W tym przykładzie nie uwzględniono zjawiska marginesu windykacyjnego, by nie komplikować sytuacji. Ale jego wpływ będzie oczywisty – pogłębi naszkicowany deficyt. W tym kontekście warto dodać, że wspomniane czynniki, wpływające na wysokość stawki, mogą mieć o wiele szerszy charakter. Na przykład nowelizacja do znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z lutego 2012 r. wprowadziła możliwość „rozluźnienia” mechanizmu kreowania opłat i stawek z jednym, nieukrywaniem celem: obniżenia wysokości opłat dla mieszkańców. Zwiększyło to czynniki ryzyka deficytu systemu, a tym samym podniosło koszty dla budżetu gminy. Szczególnie wysokie ryzyko występuje wszędzie tam, gdzie wprowadzono model opłaty naliczanej na osobę, stwarza to bowiem pokusę zaniżania liczby lokatorów mieszkań w zabudowie wysokiej, o czym wspomniano wyżej na przykładach Poznania i Kalisza.

Sytuacji tę można by złagodzić, gdyby ustawodawca, decydując się na opłatę ryczałtową, przyjął rozwiązanie, w którym miesięczne płatności są traktowane jak zaliczki na poczet płatności, a nie płatności. Rozliczenie następowaloby po zamknięciu roku i ustaleniu wyniku gospodarczego. Straty musiałyby pokryć i tak budżet. Ale w przypadku nadpłaty można by uzyskaną nadwyżkę zagospodarować w systemie gospodarki odpadami komunalnymi lub przeznaczyć na obniżkę opłat w roku następnym. Także pewnej elastyczności uległby system windykacji, co polepszyłoby relacje z wytwórcami odpadów. Być może takie rozwiązanie znajdzie się w zestawie propozycji do kolejnej nowelizacji ustawy.

Z przytoczonego, uproszczonego przykładu wynika jeden wniosek. Przyjmowanie zaniżonej stawki jest obciążone ryzykiem wpadnięcia w swoistą „pułapkę”, z której wyjście jest bardzo trudne. Generuje także ryzyko zarówno dla samorządów, jak i przedsiębiorstw. Czy korzyść, polegająca na łagodniejszym wejściu mieszkańców w „rewolucję śmieciową”, równoważy wspomniane ryzyko, pozostaje kwestią, którą na własną odpowiedzialność muszą rozstrzygać lokalne władze samorządowe.

9. Podsumowanie

Zagadnienie wpływu wysokości stawki opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych na budżety gmin, budzące ostatnio wiele uwagi i kontrowersji, nie ma jeszcze własnej literatury przedmiotu. Stąd konieczność sięgania po „źródła gorące”: prasę i portale internetowe. Jak bardzo złożone jest to zagadnienie i nierozpoznane, świadczą przytoczone opinie wiceministra środowiska ze spotkania z samorządami w Senacie RP w 2013 r. na temat możliwości tworzenia „zakładek” na margines windykacyjny przy okazji kalkulowania stawek opłat przez samorządy. Jest jednak coraz więcej głosów świadczących o tym, że nawet niewielkie gminy zdają sobie sprawę z konsekwencji dla własnych budżetów w przypadku przyjęcia zaniżonych stawek opłat²⁰.

W drugiej połowie 2013 r., kiedy ruszy nowy system gospodarki odpadami komunalnymi, dojdzie w sposób nieuchronny do wyraźnego zróżnicowania strumieni odpadów i płatności. Przy czym wiele wskazuje na to, że początkowo strumień odpadów może gwałtownie rosnąć, bowiem mieszkańcy będą chcieli się pozbyć zalegających ich piwnice i strychy odpadów, korzystając zarówno z dostępnych systemów logistycznych, jak i PSZOK. Ze strumieniem pieniędzy może być odwrotnie. W II połowie 2013 r. będzie trwała początkowa identyfikacja wytwórców odpadów, będą weryfikowane deklaracje i dane, w tym dotyczące wysokości samodzielnie naliczanych opłat, a także ujawni się skala marginesu windykacji. Sama windykacja pociągnie za sobą pożyteczne procesy pomocne dla wyjaśnienia i zdefiniowania wątpliwych zagadnień czy słabo lub w ogóle nieuregulowanych w znowelizowanej ustawie kwestii. Należy liczyć się np. z utrudnieniami przy wnoszeniu opłat przez osoby starsze, nieprzyzwyczajone do przelewów bankowych, preferujące wpłaty gotówkowe w kasie. Te wszystkie czynniki złożą się na sytuację, w której początkowo strumień opłat na przestrzeni najbliższych miesięcy będzie silnie ograniczony.

Także przedsiębiorstwa logistyczne, niezależnie od wygranych przetargów, poznają prawdziwe koszty wygranych przetargów, co w wielu przypadkach może być przykrym zaskoczeniem i prowadzić nawet do zmiany strategii rozwojowej. Szczególnie, że w wielu przypadkach zaoferowane w przetargach stawki nie pokrywają kosztów przetworzenia odpadów, nie mówiąc o kosztach ich pozyskania. Co oznacza dla gminy spore ryzyko w przyszłości, jeżeli firma zbankrutuje. Charakterystyczną wypowiedź burmistrza Radziejowa z województwa kujawsko-pomorskiego przytoczyła „Gazeta

²⁰ A. Banasik, *Etyka i pieniądze. Burmistrz Zelowa nie pobierze opłat za niepłatących*, „Serwis Samorządowy PAP”, dostęp: 20.06.2013.

Prawna²¹: „Mamy umowę i interesuje nas tylko to, czy śmieci będą zebrane. Reszta to wewnętrzne sprawy przedsiębiorstwa. Gmina ma na razie inne problemy, takie jak ściągalność opłat śmieciowych”²¹. Jest to postawa może zgodna z interesami gminy, ale niezgodna z wymogami ustawy o zamówieniach publicznych, która nakłada obowiązek bardzo starannego obchodzenia się z publicznymi pieniędzmi.

Wyniki gospodarcze lokalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi będą podliczone w pierwszej połowie 2014 r. i opublikowane, gdy zmagania wyborcze ruszą pełną parą. W gminach i aglomeracjach, gdzie stawki ustalono na poziomach niewystarczających dla samofinansowania systemu, nie będzie atmosfery do ich korekty. Jedynymi ogniwami systemu, które będą działać w stabilnych warunkach, będą instalacje przetwarzające odpady, w tym instalacje regionalne. Chociaż, jak słychać z ich grona, strumień odpadów podlega od początku 2013 r. niepokojącym wahaniom, wykazując trend spadkowy.

Summa summarum obiektywny obraz krajowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi po reformach roku 2013 ujrzy światło dzienne dopiero w I połowie roku 2015, gdy zostaną podliczone wyniki roku 2014. Do tego czasu musimy poczekać z ocenami generalnymi co do sprawności całego systemu. Wypada mieć nadzieję, że nowe władze samorządowe podejmą się skorygowania poziomów stawek, zmierzając do samofinansowania. Jednak przytoczone ostrzeżenie UOKiK o trzyletniej karencji dla tych, którzy od początku wygenerują straty systemowe, stanowi swoiste ostrzeżenie: wydobyć się z „pułapki zaniżonej stawki” jest trudniejsze, jak się niektórym włodarzom gmin wydaje. Dlatego należy sygnalizować sytuacje, wśród których mechanizm generowania deficytu budżetowego z tytułu zaniżonych stawek opłat należy do jednych z najistotniejszych zagrożeń nowego modelu gospodarki odpadami komunalnymi.

„Rewolucja śmieciowa” miała być skutecznym antidotum na problemy ekologiczne towarzyszące gospodarce odpadami komunalnymi poprzez przejęcie bezpośredniej odpowiedzialności za zagospodarowanie strumienia odpadów komunalnych przez samorządy. Początkowe duże wsparcie dla tej reformy ze strony samorządów było uzasadnione także wizją przejścia strumienia pieniędzy pochodzącego z opłat, co miało umacniać pozycję gospodarczą samorządów w regionie oraz wobec potencjalnych inwestorów. Samorządy były przekonane, że przejmą kontrolę nad kierunkiem przepływu strumienia odpadów. Jednak wprowadzony ustawą mechanizm ekonomiczny oparty na modelu opłaty publicznoprawnej usztywnił system gospodarki odpadami

²¹ T. Żółciak, *Rewolucja w śmieciach: odpady trafią do lasu, ale już posortowane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.07.2013.

komunalnymi na szczeblu lokalnym, umożliwiając jego niezbilansowanie ekonomiczne, mimo prawnych gwarancji dla samofinansowania systemu.

Kluczowym elementem systemu, niezależnie od możliwości wyboru modelu opłaty, okazała się kalkulacja stawki opłaty. W wysokości stawki, jak w soczewce, skupią się wszelkie problemy lokalnych społeczności w sferze gospodarki odpadami komunalnymi. Posiadanie lub brak instalacji przetwarzania odpadów, wysoka lub niska kultura recyklingu, poziom nielegalnej utylizacji i dystrybucji odpadów – wszystkie te czynniki znajdują swoje odbicie w wysokości stawek opłat. Uchwalanie wysokości stawek powierzono radom gmin, czyli gremiom silnie uwrażliwionym na impulsy społeczne. W toczącej się debacie pojawiło się wiele głosów przestrzegających samorządy przez krótkowzrocznym akceptowaniem zbyt niskich stawek. Co musi odbić się nie tylko na kondycji gminnej gospodarki odpadami, ale także na budżetach gmin – najważniejszym źródle finansowania działalności publicznej oraz rozwoju na podstawie środków unijnych. Wiele samorządów zrozumiało ostrzeżenia formułowane przez naukę i praktykę. Wiele innych będzie musiało radzić sobie z dodatkowym źródłem deficytu budżetowego.

Samorządy powinny dążyć do uchwalania stawek opłat za zagospodarowanie strumienia odpadów na poziomie samofinansowania systemu. Tylko takie postępowanie nie rodzi zagrożenia dla budżetu gmin i miast. Zaniżone stawki opłat, nawet jeżeli początkowo oznaczają brak wzrostu opłat, to mogą odbić się dotkliwie na finansach gmin. Najlepszym komentarzem dla problemów poruszanych w artykule są dane Ministerstwa Finansów, które w połowie 2013 r., szacowało, że w 2014 r. aż 129 samorządów nie spełni indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W tym: 103 gminy, 5 miast na prawach powiatu i 21 powiatów²². Przedstawiciele samorządów uważają te dane za zbyt optymistyczne. Wydaje się wskazane, rozważając koncepcje obniżania stawek w perspektywie roku 2014, uwzględnić te informacje, aby nie znaleźć się na „czarnej liście” ministerstwa.

Najbardziej skutecznym instrumentem w sferze zarządzania gospodarką komunalną, prowadzącym do likwidacji negatywnych skutków mechanizmu opłaty ryczałtowej o charakterze publicznoprawnym, byłoby opracowanie taryfy opłat o charakterze cywilnoprawnym, która powiązałaby poziom wytwarzanych odpadów z wysokością ponoszonej opłaty. W Katedrze Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego SGH podjęto prace nad tym rozwiązaniem, które w przyszłości pozwoli gminom na zarządzanie strumieniem odpadów w sposób obiektywny i racjonalny, dostosowany do unijnej zasady „zaśmiecający płaci”. Taryfa oparta na modelu opłaty proporcjonalno-

²² Portal Samorządowy, *Ile samorządów nie uchwali budżetów?*, www.portalsamorzadowy.pl/, dostęp 5.06.2013.

-ryczałtowej, a więc „podążająca” za wielkością strumienia, wyeliminuje mechanizm generowania deficytu na obrotach bieżących i rocznych. Tym samym samorządy otrzymałyby instrument zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi stabilizujący ich finanse przy jednoczesnej realizacji celów ekonomicznych i ekologicznych gminy.

Bibliografia

Publikacje zwarte

1. Absalon D., Ślesak B., *Współczesne zachowania konsumenckie w zakresie zużycia wody i wytwarzania odpadów – próba oceny na podstawie badań ankietowych*, Wydział Nauk o Ziemi, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska 2011, vol. 13 nr 2.
2. Czyżyk F., Strzelczyk M., *System i zasady gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, w świetle nowych regulacji prawnych*, sprawozdanie w ramach działania 7.2 pt. Standaryzacja gospodarowania odpadami na obszarach wiejskich programu wieloletniego na lata 2011–2015, Dolnośląski Ośrodek Badawczy Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego, Wrocław 2012.
3. Grzymała Z., Górnicki E., *Wpływ wyboru metody naliczania opłat na efektywność ekonomiczną systemu gospodarki odpadami komunalnymi*, w: Grzymała Z. i in., *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
4. Jędrzak A., Szpadt R., *Określenie metodyki badań składu sitowego, morfologicznego i chemicznego odpadów komunalnych*, opracowanie na zlecenie Ministra Środowiska, Kamieniec Wrocławski – Zielona Góra 2006.
5. Żygadło M., *Strategia gospodarki odpadami komunalnymi*, Polskie Zrzeszenie Techników i Inżynierów Sanitarnych, Poznań 2001.

Artykuły prasowe

1. Bielicka M., *Z Poznania zniknęły tysiące osób?*, „Gazeta Wyborcza”, wyd. poznańskie, z 8.07.2013.
2. Gnacikowska W., *Śmieci w Łodzi zdrożeją*, „Gazeta Wyborcza” z 24.10.2012.
3. Stęplowski J., *Jak ustalić opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2.01.2013.

4. Żółciak T., *Rewolucja w śmieciach: odpady trafią do lasu, ale już posortowane*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2.07.2013.

Materialy internetowe

1. Banasik A., *Etyka i pieniądze. Burmistrz Zelowa nie pobierze opłat za niepłacących*, „Serwis Samorządowy PAP”, dostęp: 20.06.2013.
2. GK, *Ile samorządów nie uchwali budżetów?*, Portal Samorządowy, www.portalsamorzadowy.pl, dostęp: 5.06.2013 r.
3. *Gminne obrachunki*, „Serwis Samorządowy PAP” z 21.06.2013, dostęp: 2.07.2013.
4. *Planują produkować energię z odpadów*, Portal Samorządowy za PAP, www.portalsamorzadowy.pl, dostęp: 3.07.2013.
5. Portal Samorządowy, *Ile samorządów nie uchwali budżetów?*, www.portalsamorzadowy.pl/, dostęp 5.06.2013.
6. RAPORT UOKiK: Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, <http://uokik.gov.pl/publikacje>, UOKiK, Warszawa, luty 2012, dostęp: 24.06.2013.
7. Skarżysko Kamienna, portal miasta: www.skarzysko.pl, dostęp: 1.06.2013.

Dokumenty prawne

1. VI Raport OECD, Trwały, zrównoważony ekologicznie rozwój, OECD 2001.
2. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014, Uchwała nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie KPGO 2014 (MP z 2010 r., poz. 1138).
3. Główny Urząd Statystyczny, Ochrona Środowiska 2012 r. Odpady komunalne wytworzone i zebrane, Warszawa 2012.
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (DzU z 2013 r., poz. 21).
5. Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2013 r., poz. 228).

The Impact of Municipal Waste Management Charge Rate on the Municipal Budget

Summary

The system of charges for the management of municipal waste stream was defined in the Act on management of municipal waste amended in 2011 and 2013. The legislators deliberately detached the level of charges from the volume of the stream of waste generated by individual and collective entities as they wanted the compulsion of incurrance of equal and relatively small charges to make the waste generators deliver all the generated stream to the logistic system of waste acquisition, which will enable the ecological processing. Furthermore, the guarantee of lower charges to those who declare selective collection of charges created an additional leverage of support for waste segregation at its source, which is a goal of the ecological policy pursued by Poland and the European Union. Simultaneously, despite *soft* limitations in Art. 6.2.2, it is possible for the municipalities to calculate charge rates in such amounts as to enable the generation of deficit covered within the municipal budget. The deficit has not been mandatorily reduced with regard to its absolute or relative volume, or the time of settlement. This contradiction between the instrument of charge creation and the goal of the Act recommending self-financing of the system was not noticed by the legislators.

Keywords: charge, rate, reduced rate

Grzegorz Maśloch

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Małgorzata Bogacz

Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp.

Magdalena Sobierajczyk

Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp.

Społeczno-gospodarcze uwarunkowania rekultywacji i rewitalizacji obszarów miejskich (na przykładzie miejskiego składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp.)

Streszczenie

Do głównych wyzwań, przed jakimi stoją polskie miasta, należy zaliczyć potrzebę podjęcia niezwłocznych działań rekultywacji i rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Problemy związane z procesami rekultywacji i rewitalizacji mogą być rozpatrywane w wielu aspektach, wśród których do najistotniejszych należy zaliczyć konieczność poszukiwania nowych możliwości zagospodarowania i wykorzystania obszarów zdegradowanych. W tym aspekcie szczególnie trudne są działania dotyczące zagospodarowania terenów o zdegradowanym środowisku naturalnym po byłych składowiskach odpadów. Dlatego też w artykule dokonano analizy uwarunkowań rekultywacji i rewitalizacji obszarów miejskich na przykładzie projektu rekultywacji i rewitalizacji miejskiego składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp.

Słowa kluczowe: rekultywacja, rewitalizacja, zrównoważony rozwój, odpady komunalne

1. Wprowadzenie

Rekultywacja i rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich należy do głównych wyzwań, przed jakimi stoją polskie miasta. Problemy rekultywacyjne i rewitalizacyjne mogą być rozpatrywane w wielu aspektach, wśród których jednym z najistotniejszych staje się poszukiwanie nowych możliwości zagospodarowania i wykorzystania obszarów zdegradowanych – a w szczególności terenów o zdegradowanym środowisku naturalnym po byłych składowiskach odpadów. Dlatego też celem artykułu jest analiza uwarunkowań rekultywacji i rewitalizacji obszarów miejskich na przykładzie projektu rekultywacji i rewitalizacji miejskiego składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp. w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych.

2. Istota procesów rekultywacji i rewitalizacji i ich znaczenie dla współczesnych miast

Rekultywacja obejmuje zespół działań zmierzających do przywrócenia naturalnego ukształtowania terenu i/lub osiągnięcia przez glebę lub ziemię zawartości substancji zgodnych z wymaganymi standardami w celu nadania lub przywrócenia terenom zdegradowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych¹. Jest to proces, w wyniku którego zdegradowane tereny środowiska przyrodniczego przywracane są jako tereny ponownie użyteczne. Jest to nie tylko realizacja zaprojektowanych zabiegów technicznych i biologicznych, ale także prowadzenie działań aż do momentu uznania, że teren może być zagospodarowany zgodnie z przeznaczeniem².

Rewitalizacja natomiast jest procesem, który w literaturze przedmiotu jest bardzo szeroko i niejednoznacznie definiowany³. W pewnym zakresie ramy rewitalizacji wyznacza definicja przyjęta przez UE, zgodnie z którą rewitalizacja to „kompleksowe, zintegrowane, kilkuletnie, lokalne programy inicjowane przez samorząd terytorialny dla realizacji działań technicznych, gospodarczych i społecznych – przy uwzględnieniu zasad: spójności terytorialnej i ochrony środowiska naturalnego – na

¹ *Program rządowy dla terenów poprzemysłowych*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2004 r., Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004, s. 3.

² <http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/ochrona-ziemi/zamykanie-i-rekultywacja-skladowisk-odpadow-komunalnych-/>, dostęp: 10.01.2014.

³ Zob.: Z. Grzymała, *Rewitalizacja obszarów problemowych*, w: *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 88–98.

zróżnicowanych obszarach, takich jak: zdegradowane dzielnice miast lub obszary poprzemysłowe i powojkowe”⁴.

Jak wynika z analizy powyższych definicji, rekultywacja jest zatem jedynie wstępnym etapem rewitalizacji terenu poprzemysłowego, polegającym na naprawianiu szkód w środowisku naturalnym wyrządzonych działalnością przemysłową, czyli doprowadzeniem terenu do stanu wystarczającego, aby nadać mu nowe funkcje użytkowe. Natomiast rewitalizacja obejmuje proces rekultywacji i proces ponownego zagospodarowania terenu (w tym oczyszczenie, przebudowę i modernizację istniejącego pokrycia terenu), które przywrócą stan umożliwiający pełnienie przez ten teren funkcji użytkowych⁵.

Podjęcie działań rewitalizacyjnych wymaga analizy negatywnych i pozytywnych zjawisk, jakie występują na danym obszarze oraz konsultacji społecznych. Ponieważ degradacja na różnych obszarach przejawia się w inny sposób, proces rewitalizacji odbywa się w trzech zasadniczych sferach⁶:

- 1) gospodarczej,
- 2) społecznej,
- 3) materialno-przestrzennej.

P. Lorens sklasyfikował następujące cele rewitalizacji dla każdej ze sfer⁷:

- cele dotyczące sfery gospodarczej określane są jako cele ekonomiczne – dotyczą ogólnego ożywienia gospodarczego, stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i turystyki, przywrócenia wartości nieruchomościom;
- cele dotyczące sfery społecznej określane są jako cele społeczne – dotyczą likwidacji patologii, przeciwdziałania przestępczości, tworzenia więzi społecznych, promocji kultury i sztuki oraz edukacji, aktywizacji zawodowej, przeciwdziałania bezrobociu;
- w sferze materialno-przestrzennej są to cele:
 - urbanistyczno-architektoniczne – dotyczą renowacji, remontów, modernizacji, rewaloryzacji nieruchomości mieszkaniowych i poprzemysłowych oraz przestrzeni publicznych, także zmiany sposobu użytkowania obiektu i zmiany jego funkcji,

⁴ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Slovnicek/>, dostęp: 10.01.2014.

⁵ *Program...*, op.cit., s. 4.

⁶ M. Węglowski, *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, red. W. Rydzik, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 37.

⁷ P. Lorens, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4, s. 29.

- techniczne – obejmują poprawę jakości sieci ciepłowniczych, kanalizacyjnych, wodociągowych, energetycznych oraz układu infrastruktury komunikacyjnej,
- środowiskowe – dotyczą działań zmierzających do przywrócenia równowagi ekologicznej na danym obszarze, a także likwidacji zagrożenia dla zdrowia mieszkańców, wynikającego z zanieczyszczenia środowiska.

Nadrzędnym celem rewitalizacji jest rozwój obszaru miasta, na którym zaistniały niekorzystne zjawiska. Likwidacja problemów w wymienionych płaszczyznach (społecznej, gospodarczej, materialno-przestrzennej) powoduje wzrost atrakcyjności danej dzielnicy, miasta, a nawet regionu. Stwarza to lepsze warunki życia dla mieszkańców oraz sprzyja inwestycjom.

Jeżeli uznamy zatem, że rewitalizacja odnosi się do „celowej odbudowy i ożywienia zniszczonych, czy też zdegradowanych, obszarów miejskich celem przywrócenia im utraconych lub nadania nowych funkcji”⁸, należy pamiętać o kryteriach warunkujących uznanie programu za rewitalizację (tabela 1).

Tabela 1. Kryteria warunkujące uznanie programu za rewitalizację

Cechy	Rewitalizacja	Inne formy interwencji w przestrzeni miejską – nie są rewitalizacją
1. Cele rewitalizacji	Cele są odniesione do sfery społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej; działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne są tym celom podporządkowane	Prace remontowo-budowlane, które nie mają wskazanego celu społecznego, gospodarczego lub ekologiczno-przestrzennego
2. Reakcja na kryzys	Kryzys obejmuje dany obszar i przejawia się równocześnie w wielu dziedzinach	Działania podejmowane są poza obszarem kryzysowym; stąd tak ważne jest wyznaczenie obszaru do rewitalizacji
3. Udział różnych partnerów lokalnych	Udział różnych partnerów z sektora: publicznego (gminy, służby publiczne), biznesu oraz sektora pozarządowego, jak też i samych mieszkańców	Program nie włącza partnerów prywatnych: komercyjnych i niekomercyjnych
4. Kompleksowość	Rewitalizacja to plan działań wielowątkowych, synergicznych; mają one wywołać zmianę jakościową na całym obszarze rewitalizacji, w tym zawsze zmianę jego negatywnego wizerunku	Lista działań punktowych, niepowiązanych ze sobą i nieukładających się w spójny, całościowy program

Źródło: E. Strzelecka, *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2011, nr 2, s. 662.

⁸ J.J. Parysek, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005, s. 166.

Rekultywacja i rewitalizacja miast, poprzez poprawę jakości stanu naturalnego obszarów przemysłowych i nadanie im nowych funkcji, może mieć znaczący wpływ na rozwój gospodarczy miasta oraz na spójność społeczną i stanowi najlepsze rozwiązanie dla wykorzystania cennych i deficytowych terenów w centrum miast.

3. Rekultywacja i rewitalizacja miejskiego składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp. w celu utworzenia terenów rekreacyjnych

Gorzów Wielkopolski to miasto z ponad 750-letnią historią. Rozciąga się na powierzchni 86 km² Ziemi Lubuskiej i liczy ok. 125 tys. mieszkańców. Miasto usytuowane jest nad rzeką Wartą na granicy dwóch krain geograficznych: Równiny Gorzowskiej oraz Kotliny Gorzowskiej.

Teren zamkniętego składowiska odpadów komunalnych i przemysłowych, na którym wybudowano pole golfowe, znajduje się w lewobrzeżnej części miasta Gorzowa Wlkp., w dzielnicy Zawarcie. Rozpatrywany obszar znajduje się w pradolinie rzeki Warty, pomiędzy kanałem Ulgi a rzeką Wartą.

Teren ten jest niekorzystny pod względem hydrogeologicznym, ponieważ w dużej mierze uzależniony jest od poziomu wód Warty i zasilania przez opady atmosferyczne. Występują tu płytko zalegające wody gruntowe (1–2 m p.p.t.) oraz warstwy przepuszczalne, m.in.: piaski i żwiry o współczynniku przepuszczalności w zakresie 0,03–0,7 m/h. Z tego powodu dawniej, przy wysokich stanach wód mogło dochodzić do kontaktu wód podziemnych z odciekami z wysypiska⁹. Użytkowanie zrehabilitowanego obecnie wysypiska¹⁰ rozpoczęto w roku 1962. Pierwsza kwatery posiadała wielkość 3,1 ha, a jej eksploatację, poczynając od roku 1978, prowadzono przez ponad 20 lat. W następnych latach teren ten powiększono o dalsze 11,7 ha i eksploatowano do roku 1989¹¹. Z początkiem maja 1989 r. zaczęto zagospodarowanie kolejnej kwatery, która pierwotnie liczyła 1,42 ha, lecz z czasem powiększono ją do rozmiarów około 3,0 ha. Korzystanie z tej części składowiska zakończono w maju 1995 r.

⁹ Opracowanie projektowe. *Rekultywacja zamkniętego wysypiska odpadów komunalnych Gorzów ul. Śląska. Projekt technologiczny rekultywacji wysypiska odpadów komunalnych*, Technika dla Środowiska, Arka Konsorcjum, Poznań 1997.

¹⁰ Opracowanie projektowe. *Ocena oddziaływania zamkniętego wysypiska komunalnego przy ul. Śląskiej w Gorzowie Wlkp. i wytyczne do rekultywacji*, Technika dla Środowiska, Arka Konsorcjum, Poznań 1996.

¹¹ Ibidem.

W 1984 r. na terenie starej wyeksploatowanej kwatery, liczącej ok. 2,8 ha powstało składowisko osadów pokoagulacyjnych, pochodzących z oczyszczalni zakładowej, należącej do Zakładu Przemysłu Jedwabniczego „SILWANA”¹². Odpady przemysłowe były dostarczane również z zakładów: „Stilon” (odpady po depolimeryzacji kaprolaktamu), oraz „Ursus”, z którego dostarczane były masy formierskie i rdzeniarskie. Od 1985 r. na terenie starego składowiska znajdowało się wylewisko ścieków z szamb pochodzących z Gorzowa Wlkp., które eksploatowane było do roku 1992. Rocznie na tym terenie wylewano ok. 25–45 tys. m³ ścieków, co przez siedem lat daje ok. 175–315 tys. m³ ścieków bytowo-gospodarczych. Ostatecznie na powierzchni 17,5 ha zdeponowano 4,2 mln m³ odpadów, co w sumie stanowi 20 m miąższości odpadów¹³.

Składowisko odpadów komunalnych składało się z czterech kwater¹⁴. W roku 1985 zamontowano wokół składowiska 8 piezometrów, z uwagi na konieczność wykonania wielu badań, oceniających wpływ oddziaływania analizowanego składowiska na środowisko, z czego dwa z czasem uległy likwidacji. Przeprowadzona we wrześniu 1985 r. analiza gleby wykazała słabe zanieczyszczenie bakteriologiczne. Powierzchnia składowiska wymagająca rekultywacji wyniosła 17,5 ha, a wyboru przyjętego rozwiązania technicznego dokonano na podstawie obowiązujących wówczas przepisów prawa dotyczących rekultywacji składowisk odpadów¹⁵.

Okres eksploatacji oficjalnie zakończony został w roku 1995. Jednak wskutek niewystarczających zabezpieczeń po tej dacie dochodziło do składowania odpadów w sposób nieuporządkowany. Przed przystąpieniem do rekultywacji powierzchnia składowiska wymagała uprzątnięcia zalegających odpadów wielkogabarytowych, m.in.: części złomu, płyt betonowych, oraz opon. Z tego powodu powierzchnia w wielu miejscach wymagała ostatecznego ukształtowania poprzez niwelację¹⁶.

Od czasu zamknięcia składowiska Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. rozpoczął proces inwestycyjny, polegający na rekultywacji składowiska odpadów, który w początkowym etapie wymagał uzyskania wielu uzgodnień oraz decyzji. Proces rekultywacji, według projektu, polegał zasadniczo na przeprowadzeniu procesu odgazowania korpusu oraz ukształtowaniu wierzchowiny. Roboty ziemne podzielono na dwa etapy. Pierwszy polegał na wykonaniu niwelacji wierzchowin składowiska. Zalecono zlikwidowanie odpadów wielkogabarytowych, poprzez ich usunięcie z powierzchni składowiska, wbudowanie w jego bryłę lub wykonanie bezpośrednio na istniejącej nawierzchni nasypu gruntu mineralnego złożonego z 20–30-centymetrowej

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

warstwy piasku, pełniącego funkcję warstwy drenującej, oraz gruntu mineralnego, stanowiącego bazę do wytworzenia podglebia.

Drugi etap prac obejmował działania związane ze stabilizacją, które wykonano poprzez odpowiednie ukształtowanie i dowiezienie materiału mineralnego, oraz zastosowanie geowłókniny. Tym samym złagodzone ich powierzchnię w stosunku 1:2,5. Na powierzchni skarp następowało obrywanie fragmentów zboczy, w wyniku którego dochodziło do odsłonięcia warstw odpadów. Z uwagi na licznie rozwijające się procesy erozji wodnej oraz osuwiska konieczne było obsianie powierzchni skarp mieszanką traw. W tym celu wskazano zastosowanie kupkówki pospolitej, kostrzewy czerwonej i łąkowej, życicy trwałej oraz mietlicy rozłogowej, a także tymotki pospolitej i roślin motylkowych. W celu zabezpieczenia przed niekontrolowanymi wybuchami biogazu proces rekultywacji składowiska w kolejnym etapie prac polegał głównie na wykonaniu odgazowania.

Konieczność tego działania potwierdzały występujące samozapłony, będące rezultatem gromadzenia się biogazu w wolnych przestrzeniach składowiska. Wykonanie zabiegu odgazowania w znaczący sposób przyczyniało się do stymulacji procesów wegetacyjnych roślin, poprzez likwidację strefy beztlenowej w zasięgu systemów korzeniowych.

Przeprowadzone wcześniej sondowania wykazały, że w starszych częściach wysypiska dynamika wydzielania biogazu była niska. Jedynie większe ilości stwierdzono w kwaterze najpóźniej eksploatowanej w części południowej. Projekt rekultywacji zakładał, po zamknięciu wysypiska i ukształtowaniu jego kopał, wykonanie systemu studni biernego odgazowania, ze stropem o miąższości minimum 50 cm grubości.

Kolejnym elementem rekultywacji składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp. było wprowadzenie zieleni, która, obok roli krajobrazotwórczej i estetycznej, odgrywała rolę izolacyjno-sanitarną oraz rekultywacyjną. Zastosowany pas zieleni izolacyjnej, przyjmujący budowę zespołowego, wielopiętrowego oraz wielogatunkowego pasa, reprezentuje typ zadrzewiania przyzakładowego, pełniącego funkcję ochronną. Wprowadzenie izolacji roślinnej podyktowane jest zabezpieczeniem przed niekorzystnym wpływem wysypiska na otoczenie, hamowaniem uciążliwych zapachów oraz wydzielających się gazów. Pomaga w ograniczaniu hałasu oraz stanowi ochronę przed wywiewaniem zanieczyszczeń poza obszar składowiska.

Z uwagi na budowę zastosowany pas zieleni stanowi filtr, który pochłania stałe i gazowe zanieczyszczenia powietrza. Redukuje natężenie hałasu oraz działa jako bariera akustyczna. Drzewa ze względu na swoje właściwości oddziałują na poprawę warunków mikroklimatycznych i regulację stosunków wodnych. Poza tym pas zieleni stanowi zasłonę bryły składowiska, tworzy dodatkowe miejsca bytowania wielu gatunków roślin i zwierząt. Zadanie zostało zrealizowane w ramach rekultywacji technicznej i rekultywacji biologicznej.

Rekultywacja techniczna obejmowała:

- ukształtowanie wierzchowiny składowiska,
- konstrukcję warstwy rekultywacyjnej,
- uporządkowanie gospodarki odciekami.

W szczególności przeprowadzone zostały uporządkowanie terenu, dostawa gruntów mineralnych, dostawa gruntu urodzajnego, plantowanie terenu i wydobywanie ziemi z lokalnych wykopów w celu pozyskania ziemi do rekultywacji oraz wykonania zabiegów agrotechnicznych.

Rekultywacja biologiczna oraz zagospodarowanie biologiczne objęło wysiew traw, zakrzewianie i zadrzewienia. W ramach rekultywacji biologicznej wykonano następujące prace:

- zadrzewienie terenu, w tym: nasadzenie wraz z zakupem materiału, zakup materiałów dodatkowych (paliki, woda, ziemia żyzna),
- zakrzewienie terenu, w tym: nasadzenie wraz z zakupem materiału, zakup materiałów dodatkowych (woda, ziemia żyzna),
- założenie trawników, w tym: roboty agrotechniczne, założenie trawników na wierzchowinach, założenie trawników na skarpach.
- zabiegi agrotechniczne i zastosowanie preparatów agrotechnicznych.

Monitoring składowiska rozpoczęto w 1999 roku. Początkowo badania wykonywane były dwa razy w roku.

Przedsięwzięcie polegające na budowie pola golfowego na terenie zrekultywowanego składowiska odpadów przy ul. Śląskiej rozpoczęto w 2004 r. od złożenia wniosku przez ZUO Sp. z o.o. o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy. Wniosek o decyzję obejmował wówczas budowę 18-dołkowego pola golfowego na 20–25-hektarowym terenie oraz budowę niepodpiwniczonych obiektów parterowych: budynku klubowego wraz z zapleczem technicznym o łącznej powierzchni ok. 500 m².

Decyzją Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 21.09.2010 r. stwierdzono brak potrzeb przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla wskazanego przedsięwzięcia, którego inwestorem jest ZUO Sp. z o.o. Ponadto uznano, że realizacja budowy pola golfowego przyczyni się do waloryzacji terenu nieczynnego składowiska odpadów pod względem krajobrazowym i użytkowym, wpłynie na ożywienie wskazanego terenu, nie będzie wiązać się z niekorzystnym oddziaływaniem na elementy środowiska¹⁷.

Lokalizacja inwestycji poza obszarami wymagającymi specjalnej ochrony, ze względu na występowanie gatunków roślin, zwierząt i ich siedlisk, nie będzie

¹⁷ Zgodnie z Decyzją Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. WSR.XII.7624-1-20/10 z dnia 21.09.2010.

wywierać istotnego wpływu na środowisko przyrodnicze¹⁸. Potwierdzeniem tej decyzji jest opinia Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, według której zgodnie z wykonaną ekspertyzą geotechniczną i sanitarną wykazano, że przeprowadzone badania biogazu wydzielanego z kwater wysypiska wskazywały na brak obecności metanu i dwutlenku węgla w punktach pomiarowych – kwatery A, C, D (wg badań z 2009 roku) oraz znikomą ilość gazów resztkowych przy wypływie swobodnym, niepowodującą przekroczeń dopuszczalnych norm na granicy gleby i powietrza (wg badań z 2002 r.).

Tym samym uznano, że jakość powietrza w obrębie nieczynnego składowiska odpadów przy ul. Śląskiej nie odbiega od jakości powietrza na innych terenach mieszkalnych miasta. Dowiedziono, że realizacja przedsięwzięcia nie spowoduje naruszenia struktury składowiska, ustabilizowanej w wyniku naturalnego osiadania masy odpadów. Wskazane umocnienie spowodowane zostało za pomocą procesu mineralizacji odpadów biodegradowalnych oraz grawitacyjnego zagęszczenia odpadów¹⁹. Uzasadnieniem uzyskania zgody na realizację inwestycji był również fakt, iż przedsięwzięcie nie wiązało się z ingerencją w istniejącą warstwę odpadów oraz nie wpłynęło na zmianę stopnia zagrożenia stateczności składowiska, wynikającej z występujących okresowo w tych rejonach wysokich stanów rzeki Warty.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę bilans zapotrzebowania na wodę oraz ewapotranspirację, stwierdzono, że nawadnianie pola nie spowoduje zmiany stanu wód podziemnych, chemizmu wody oraz kierunków przepływu podziemnego, a zakładana intensywność nawadniania nie powinna powodować zmian struktury masy odpadów, w tym pęcznienia lub częściowej utraty nośności²⁰. Ustalono m.in.: warunki kształtowania ładu przestrzennego, warunki ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego, a także wskazano warunki zabudowy.

4. Efektywność ekonomiczna budowy pola golfowego Zawarcie w Gorzowie Wlkp.

Decyzja o rekultywacji i rewitalizacji zamkniętego składowiska odpadów miała priorytetowe znaczenie dla miasta oraz jego mieszkańców. Decydująca była stale rosnąca ingerencja zdegradowanego terenu w środowisko. Warto również zaznaczyć, że obecność zamkniętego składowiska wpływała na marginalizację tej części

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

miasta oraz osłabiała atrakcyjność tego terenu i znacząco pogarszała warunki życia jej mieszkańców. Dodatkowo można było zaobserwować brak zainteresowania ze strony potencjalnych inwestorów.

Inwestycja rekultywacji zamkniętego składowiska odpadów częściowo została sfinansowana pożyczką z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w udziale 36,65%. Celem programu, który NFOŚiGW realizuje od 2010 r., w ramach udzielanych pożyczek, jest zamknięcie i rekultywacja składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, niespełniających wymogów prawnych lub uciążliwych dla środowiska. NFOŚiGW ustanowił szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć. Zgodnie z warunkami musi m.in.: wykazać się wiarygodnym montażem finansowym, zasadnością i kwalifikowalnością kosztów, trwałością finansową projektu, a także osiągnięciem efektu ekologicznego.

Zgodnie z kryteriami programu do kosztów kwalifikowalnych podlegających dofinansowaniu zaliczono:

- rekultywację techniczną, obejmującą ukształtowanie wierzchołki składowiska, konstrukcję warstwy rekultywacyjnej oraz uporządkowanie gospodarki odciekami,
- odgazowanie składowiska, w tym: wykonanie studni odgazowujących oraz instalacji do pozyskania biogazu,
- rekultywację biologiczną, mającą na celu wprowadzenie roślinności,
- instalację do monitoringu, np. wykonanie piezometrów.

Umowa pożyczki przewidywała oprocentowanie stałe, wynoszące 2% w stosunku rocznym, raty i odsetki spłacane kwartalnie. Umowa z NFOŚiGW uwzględniała częściowe umorzenie pożyczki do wysokości 30%, w zależności od otrzymanej pomocy publicznej. Koszty i źródła finansowania przedsięwzięcia objęte wnioskiem o pożyczkę z NFOŚiGW zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Koszty i źródła finansowania przedsięwzięcia objęte wnioskiem o pożyczkę z NFOŚiGW

Lp.	Wyszczególnienie	Koszty poniesione dotychczas	Koszty niezbędne do zakończenia przedsięwzięcia	Koszt całkowity przedsięwzięcia	Koszt kwalifikowany przedsięwzięcia	Udział w stosunku do kosztów kwalifikowanych
			2010 rok			
1	Środki własne wnioskodawcy	18 656,00	583 076,00	601 732,00	498 500,00	25,00%
2	Pożyczka NFOŚiGW		1 495 500,00	1 495 500,00	1 495 500,00	75,00%
RAZEM		18 656,00	2 078 576,00	2 097 232,00	1 994 000,00	100,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

Zgodne z wnioskiem o dofinansowanie prace obejmowały rekultywację techniczną, w ramach której:

- uporządkowano 175 000 m² terenu,
- dostarczono 50 000 m³ gruntów mineralnych,
- dostarczono 27 600 m³ gruntu urodzajnego,
- poddano plantowaniu 175 000 m² terenu,
- wydobyto 50 000 m³ ziemi z lokalnych wykopów w celu pozyskania ziemi do rekultywacji,
- wykonano zabiegi agrotechniczne,
- zakupiono preparaty do wykonania prac.

Wykonano rekultywację biologiczną polegającą na:

- zadrzewieniu oraz zakrzewieniu terenu,
- założeniu trawników.

Na 175 000 m² powierzchni wykonano roboty agrotechniczne, na wierzchowinach założono 166 500 m² trawników, z kolei na skarpach wykonano 8700 m² trawników.

Koszt rekultywacji 1 ha: 2 097 331 zł/17,5 ha wyniósł 119 847 zł/ha w odniesieniu do całkowitych kosztów inwestycyjnych związanych z realizacją przedsięwzięcia. Zgodnie z umową Inwestor w celu potwierdzenia efektywności zadania zobowiązany jest do utrzymania trwałości projektu przez okres 5 lat od zakończenia inwestycji. Budowa pola golfowego w Gorzowie Wlkp. rozpoczęła się wraz z rozstrzygnięciem przetargu nieograniczonego, ogłoszonego 2 lutego 2010 r. Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. prowadził postępowanie na wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę 9-dołkowego pola golfowego przy ul. Śląskiej w Gorzowie Wlkp. z niezbędną infrastrukturą oraz wykonanie robót budowlanych wg opracowanej dokumentacji. W drodze zamówienia publicznego Wykonawca zobowiązany był złożyć ofertę zgodną z opisanym przedmiotem zamówienia w programie funkcjonalno-użytkowym, według której inwestycja została podzielona na trzy etapy. Zakończona procedura przetargowa pozwoliła na wyłonienie wykonawcy oraz rozpoczęcie robót budowlanych, które wykonano zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia oraz ofertą wykonawcy.

W Polsce golf uważany jest za sport niszowy, jednak z roku na rok powstaje coraz więcej nowych obiektów, w szczególności w okolicy dużych aglomeracji miejskich, których infrastruktura umożliwia naukę gry w golfa. Najczęściej obiekty golfowe budowane są przez inwestorów prywatnych wraz z zapleczem hotelowo-wypoczynkowym lub szkoleniowo-konferencyjnym, co umożliwia szybszy zwrot poniesionych nakładów. Pomimo korzyści dla gmin, wynikających ze wzrostu wartości gruntów i nieruchomości znajdujących się w pobliżu pola oraz rozwoju turystyki golfowej, do tej pory

w Polsce nie prowadzono tego typu inwestycji z udziałem środków samorządowych, co jest bardzo popularne w innych krajach.

Ponadto dzięki możliwości budowy pola golfowego, na każdym dużym terenie, jest to również sposób na rozwiązanie problemów zagospodarowania gruntów zdegradowanych i nieatrakcyjnych inwestycyjnie.

Ośrodki golfowe w Polsce charakteryzują się nierównomiernym rozmieszczeniem, co wpływa z jednej strony na ich zagęszczenie w wybranych częściach Polski oraz na brak tego typu infrastruktury na pozostałych terenach²¹. Silna konkurencja pól golfowych występuje w szczególności w okolicy dobrze rozwiniętych ośrodków miejskich m.in.: Trójmiasta, Warszawy, Wrocławia oraz Katowic. Dużym zainteresowaniem cieszą się akademie golfowe, najczęściej składające się ze strzelnicy, putting & chipping green i kilku krótkich dołków. Obiekty te powstają na obrzeżach miast, przy obiektach hotelowych i gospodarstwach agroturystycznych²². W okresie zimowym doskonałą alternatywą są obiekty ze sztuczną nawierzchnią lub całoroczne hale, albo symulatory do gry w golfa. Koszty budowy pola golfowego są wysoką barierą wejścia do sektora i kształtują się na różnym poziomie, co przede wszystkim uwarunkowane jest wielkością obiektu. Szacuje się, że wybudowanie 18-dołkowego pola golfowego to inwestycja wielkości ok. 2–3 mln euro, a jej najbardziej kapitałochłonnym elementem są prace ziemne, stanowiące ok. 40% wartości całej budowy. Pozostałe koszty związane są z budową infrastruktury, na którą składają się m.in.: hotele lub obiekty konferencyjne, dzięki którym przedsiębiorca, przy właściwym zarządzaniu, może osiągnąć największe zyski²³.

Koszty utrzymania pola golfowego są kwestią indywidualną oraz bardzo zróżnicowaną, a podstawowym czynnikiem generującym wysokość nakładów jest standard pola. Koszt utrzymania 9-dołkowego pola w ciągu roku to inwestycja ok. 700 000–900 000 złotych.

W myśl przeprowadzonych analiz przez ZUO Sp. z o.o. realizacja inwestycji nie zakończy się na wybudowaniu obiektu. Przed jego uruchomieniem oraz w trakcie prowadzonej działalności inwestor musi być przygotowany do poniesienia znacznych kosztów finansowych. Wybrane wydatki poniesione przed otwarciem pola golfowego to²⁴:

- koszt zakupu profesjonalnych maszyn do pielęgnacji obiektu,
- szkolenie i zatrudnienie kadry,

²¹ Dokumentacja Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

²² Ibidem.

²³ <http://www.euroinfrastructure.eu/finanse-i-prawo/pola-golfowe-w-ppp-fanaberia-czy-szansa-dla-gmin/>, dostęp: 11.10.2013.

²⁴ Dokumentacja Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

- wyposażenie w urządzenia i pojazdy niezbędne do funkcjonowania obiektu,
- zakup symulatora golfowego,
- działania marketingowe.

Wybrane wydatki po otwarciu²⁵:

- koszt bieżącej pielęgnacji pola,
- koszty eksploatacyjne,
- koszty dzierżawy/podatku od gruntu,
- koszty zatrudnienia,
- inne koszty nieujęte w wykazie.

Planowana struktura nakładów inwestycyjnych i finansowych pola golfowego Zawarcie została zaprezentowana w tabeli 3.

Tabela 3. Planowana struktura nakładów inwestycyjnych i finansowych pola golfowego Zawarcie

Grupa nakładów	Nakłady w zł	Struktura nakładów
Budowa pola golfowego	3 500 000	86%
Wyposażenie pola golfowego, w tym:	580 000	14%
Domek klubowy	200 000	5%
<i>Driving range</i>	80 000	2%
Zakup maszyn	200 000	5%
System alarmowy	50 000	1%
Pozostałe wyposażenie	50 000	1%
Razem netto	4 080 000	100%
Podatek VAT	897 600	
Razem brutto	4 977 600	

Źródło: dokumentacja Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

Analiza wykonana przez ZUO Sp. z o.o. ukazuje, że przychody z oferowanych usług podstawowych (rysunek 1), będą obejmować:

- przychody dla pola golfowego:
 - działalność strzelnicy golfowej (żetony, wypożyczanie sprzętu),
 - opłaty za wstęp jednorazowy na pole golfowe (runda 9 dołków),
 - sprzedaż karnetów weekendowych,
 - sprzedaż karnetów miesięcznych,
 - sprzedaż karnetów całorocznych (nieograniczona liczba wejść na pole w trakcie sezonu),

²⁵ Ibidem.

- działalność instruktora i akademii golfa;
- przychody dla budynku klubowego:
 - działalność sklepu golfowego ze sprzętem oraz pamiątkami,
 - działalność symulatora golfowego,
 - wynajem sali konferencyjnej,
 - działalność wypożyczalni przy budynku klubowym,
 - sprzedaż napojów oraz przekąsek,
 - wynajem symulatora do organizacji małych imprez okolicznościowych,
 - działalność domu klubowego jako miejsca spotkań m.in. dla społeczności golfowej;
- przychody z pakietów dodatkowych:
 - organizacja szkoleń, połączonych z nauką gry w golfa,
 - organizacja firmowych imprez integracyjnych,
 - organizacja cyklicznych turniejów firmowych,
 - wynajem pola podmiotom zewnętrznym (organizacja m.in.: turniejów oraz innych imprez).

Z prognoz ZUO Sp. z o.o. wynika, że kluczowymi przychodami w początkowym okresie działalności pola będą:

- opłaty roczne, stanowiące 18% przychodów,
- organizacja imprez firmowych, 11% przychodów,
- opłaty za kursy na zieloną kartę, 10% przychodów,
- pakiety m.in.: rodzinne, dla firm, 19% przychodów,
- opłaty za koszyk piłek 8% przychodów.

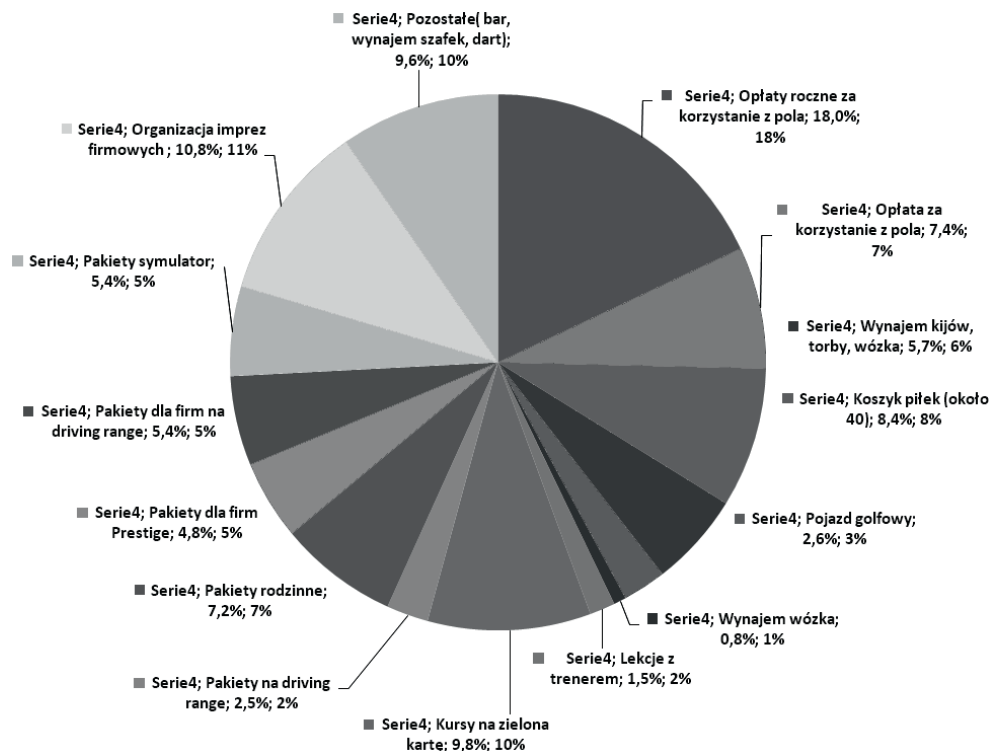
Zgodnie z prognozowanymi przez ZUO Sp. z o.o. przychodami i kosztami w okresach rocznych wynik finansowy netto działalności pola golfowego w okresie następnych dwóch lat zamknie się stratą: w 2014 r. w wysokości –357 664,04 zł, a w 2015 r. –338 127,14 zł.

Z uwagi na duży udział w kosztach operacyjnych kosztów stałych strata będzie rosła, gdy jedynym źródłem dochodu z pola golfowego będzie podstawowy zakres usług²⁶. W celu przedstawienia, jaki poziom przychodów powinien być osiągnięty, aby pole golfowe Zawarcie uzyskało wynik dodatni przy założeniu kosztów stałych i zmiennych, na podstawie roku 2013 obliczono wartościowy próg rentowności²⁷ (rysunek 1).

²⁶ Dokumentacja Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

²⁷ Ibidem.

Rysunek 1. Prognoza przychodów w 2013 r.



Źródło: dokumentacja Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

Przeprowadzona analiza prognozy rentowności przez ZUO Sp. z o.o. ukazuje, że dopiero przychody na poziomie 1 000 000 zł pozwolą na zachowanie płynności finansowej i osiągnięcie niewielkiego progu zyskowności. Należy podkreślić, że elementem, który może znacznie poprawić wynik operacyjny, jest obniżenie kosztów, tj. podatku od nieruchomości w połączeniu z większą dywersyfikacją źródeł przychodów ze sprzedaży²⁸.

Rentowność sektora jest w dużej mierze uzależniona od wzrostu popularności golfa w naszym kraju, a co za tym idzie od zwiększenia liczby graczy. Nowy obiekt, jakim będzie pole golfowe Zawarcie, wymaga wzmoczonych działań marketingowych. Niezbędne jest również szukanie dodatkowych źródeł finansowania opartych na zasadach sponsoringu i partnerstwa. Zasadne jest także szukanie tańszych rozwiązań w sferze wyposażenia *driving range* i budynku klubowego. Rozbieżność cenowa na rynku wśród pól golfowych jest bardzo duża, ponadto istnieje możliwość stosowania

²⁸ Ibidem.

rozwiązań substytucyjnych, które nie muszą oznaczać niższej jakości produktu²⁹. Zakres usług pola golfowego jest pojęciem dynamicznym i może ulec zmianie, uzależnione jest to od wymagań rynku. Wysokość wpływów w tym aspekcie będzie stanowiła o wielkości przychodów dla firmy. Obok działalności komercyjnej należy również zwrócić uwagę na dynamikę oraz rozwój rynku.

Popularyzacja golfa poprzez działania *non profit* może wpłynąć w przyszłości na zwiększenie liczby graczy. Ważnym aspektem działalności pola golfowego będzie szkolenie młodzieży i współpraca ze środowiskiem akademickim. Niezwykle istotne z punktu widzenia pola golfowego jest pozyskanie sponsora tytularnego i licznych partnerów.

5. Podsumowanie

Rekultywacja i rewitalizacja na terenach zurbanizowanych wymagana jest najczęściej w miejscach, gdzie prowadzono inwestycje związane z budową domów, obiektów komercyjnych i infrastruktury przemysłowej oraz modernizacją instalacji podziemnej, np. wodnej i kanalizacyjnej, elektrycznej oraz telefonicznej³⁰. Coraz częściej stanowi także wyzwanie dla miast (gmin), które na swym terenie zlokalizowane mają nieczynne składowiska odpadów.

Jednym z takich miast jest Gorzów Wlkp., który do niedawna na terenie ok. 20 ha miał zlokalizowane nieczynne składowisko odpadów dla miasta. Głównym celem, jaki przyświecał ZUO Sp. z o.o., była rekultywacja składowiska w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych. Tak zrodził się pomysł budowy 9-dółkowego pola golfowego dla mieszkańców Gorzowa Wlkp. Nazwa została wyłoniona w drodze konkursu otwartego, w ramach którego wpłynęło ponad 200 propozycji, z której wyłoniono nazwę „Pole golfowe Zawarcie”.

Łącznie powierzchnia pola golfowego zajmuje obszar 30 ha. Pole ma charakter municypalny, budowa została wykonana ze środków własnych Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp., natomiast prace rekultywacyjne sfinansowane zostały z pomocą preferencyjnej pożyczki udzielonej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

W początkowym okresie działalności obiektu, z uwagi na małą popularność golfa na terenie województwa lubuskiego, istnieje zagrożenie powolnego zwrotu kosztów,

²⁹ Ibidem.

³⁰ *Rekultywacja i rewitalizacja terenów zdegradowanych*, red. J.F. Lemański, S. Zabawa, Futura Grzegorz Łuczak, Poznań 2006, s. 119–120.

a nawet generowania strat. Ważnym aspektem finansowym dla inwestora są bariery podatkowe (grunty) oraz inne bariery formalne w zależności od regionu i miejsca, w którym prowadzona jest inwestycja. W chwili obecnej w Polsce tylko pojedyncze pola nie przynoszą strat. Wielu z inwestorów liczy na szybki wzrost popularności dyscypliny, który to zaowocuje potencjalnymi zyskami.

Z ekonomicznego punktu widzenia największą rację bytu mają obiekty typu *driving range* i akademie golfa w dużych miastach oraz ich okolicach. Koszty utrzymania 9-dołkowego pola golfowego są niewspółmiernie niższe w porównaniu do pól 18-dołkowych. Godnym uwagi jest wariant rozwojowy, czyli budowanie pola etapami. W pierwszym etapie *driving range*, następnie akademie golfa, budynek klubowy z odpowiednim zapleczem gastronomicznym, budowa pola 9-dołkowego i w zależności od zapotrzebowania rynku obiekt 18-dołkowy³¹.

Największym atutem pola będzie jego położenie. W niespełna 5 minut można dojechać na miejsce z centrum miasta i cieszyć się spokojem oraz pięknymi widokami. Golf ma przewagę nad wieloma dyscyplinami sportu, ponieważ jest adresowany do szerokiego grona odbiorców, niezależnie od wieku.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

1. *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
2. Lorens P., *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4.
3. Maśloch G., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w Unii Europejskiej*, w: Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń, E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
4. Maśloch G., *Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Nr 243, Wrocław 2012.
5. *Opracowanie projektowe. Ocena oddziaływania zamkniętego wysypiska komunalnego przy ul. Śląskiej w Gorzowie Wlkp. i wytyczne do rekultywacji*, Technika dla Środowiska, Arka Konsorcjum, Poznań 1996.

³¹ Dokumentacja Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o.

6. *Opracowanie projektowe. Rekultywacja zamkniętego wysypiska odpadów komunalnych Gorzów ul. Śląska. Projekt technologiczny rekultywacji wysypiska odpadów komunalnych*, Technika dla Środowiska, Arka Konsorcjum, Poznań 1997.
7. Parysek J.J., *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005.
8. *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacyjnych*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2003.
9. *Program rządowy dla terenów przemysłowych*, Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2004 r., Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.
10. *Rekultywacja i rewitalizacja terenów zdegradowanych*, red. J.F. Lemański, S. Zabawa, Wydawnictwo Futura Grzegorz Łuczak, Poznań 2006.
11. Strzelecka E., *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2011, nr 2.
12. Węglowski M., *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, red. W. Rydzik, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

Strony www

1. www.euroinfrastructure.eu.
2. www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
3. www.nfosigw.gov.pl.

Socio-Economic Determinants of Recultivation and Revitalisation of Urban Areas as Exemplified by a Municipal Landfill in Gorzów Wielkopolski

Summary

The recultivation and revitalisation of degraded urban areas are among the major challenges faced by Polish towns. The recultivation and revitalisation problems may be considered in a variety of aspects. One of the most important is the search for new possibilities of management and use of degraded areas, in particular the areas of degraded natural environment by the former landfills. That is why the goal of this

article is to analyse the determinants of recultivation and revitalisation of a landfill in Gorzów Wielkopolski so as to create recreational areas there.

Keywords: recultivation, revitalisation, sustainable development, municipal wastes

Michał Łukaszewski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Ograniczenia możliwości finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych gmin w Polsce wobec zmian regulacji prawnych

Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do wykonywania wielu zadań o podstawowym znaczeniu dla społeczności lokalnych. Ich realizacja wymaga nakładów finansowych niejednokrotnie przekraczających możliwości samofinansowania przez te podmioty. Celem badania będącego przedmiotem opracowania jest wykazanie wpływu regulacji prawnych (zarówno pozytywnego, jak i negatywnego) na możliwości pozyskiwania finansowania przez gminy. Artykuł podejmuje problematykę najważniejszych aspektów otoczenia regulacyjnego istotnego dla możliwości pozyskiwania finansowania zewnętrznego przez jednostki samorządu terytorialnego. Autor koncentruje się na najmniejszych organizacyjnie podmiotach samorządowych – gminach. Na potrzeby artykułu przeprowadzony został podział czynników regulacyjnych na popytowe – ograniczające bezpośrednio jednostki samorządowe poprzez limity zadłużenia oraz podażowe – wpływające na skłonność banków do finansowania podmiotów władz lokalnych. Autor opiera analizę na danych pozyskanych ze sprawozdań finansowych gmin oraz banków.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie samorządów, kredytowanie samorządów, finanse publiczne

1. Wprowadzenie

Reforma administracyjna 1999 roku¹ wprowadziła w Polsce nowy podział terytorialny. Obok dotąd istniejących województw i gmin pojawiły się powiaty. Reforma zmieniła jednocześnie w znacznym stopniu podział obowiązków poszczególnych jednostek samorządowych, przenosząc wiele zadań realizowanych dotychczas przez województwa na jednostki niższego rzędu, czyli powiaty i gminy. W kolejnych latach część zadań należących wcześniej do jednostek centralnych, jak np. utrzymanie zakładów opieki zdrowotnej, delegowano na jednostki samorządowe. Podstawowymi jednostkami objętymi zmianami w zakresie realizowanych zadań były gminy. Powiaty, które powstały jako nowy szczebel samorządu terytorialnego, nie mając realnego dostępu do źródeł finansowania w postaci opłat i podatków lokalnych oraz w rzeczywistości pozostając w swoistym oderwaniu od lokalnych potrzeb, nie realizowały tak szerokiego wachlarza usług społecznych jak gminy². Już rok po wprowadzeniu reformy zidentyfikowana została słabość powiatów jako jednostek nierealizujących w stopniu satysfakcjonującym stawianych przed nimi celów³. Dlatego w niniejszym artykule kładzie się nacisk na analizę możliwości pozyskiwania finansowania przez gminy, jako podstawowej, a zarazem najważniejszej, jednostki samorządu terytorialnego, pomijając w rozważaniach powiaty i województwa. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań prawnych wpływających na możliwość pozyskiwania finansowania przez gminy.

2. Zakres, cel i metoda badawcza

Gminy, obok finansowania bieżących potrzeb społeczności lokalnych⁴, realizują niejednokrotnie wieloletnie projekty inwestycyjne, dla których wymagane jest specyficzne, ustrukturyzowane finansowanie.

W niniejszym opracowaniu autor przyjął dwukierunkowy sposób oceny możliwości pozyskiwania środków przez gminy. Ze strony popytowej przedstawia ograniczenia

¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603.

² Abstrahuje się od sytuacji miast na prawach powiatu, których charakterystyka działania i możliwości finansowania znacznie różnią się od powiatów.

³ Ustęp 1, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2001 r. w sprawie oceny funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, M.P. z 2001 r. nr 16, poz. 249.

⁴ M. Wakuła, *Wybrane aspekty zadłużania się gmin*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie”, Akademia Podlaska w Siedlcach, Nr 84/2010, s. 140.

nałożone bezpośrednio na gminy przez obowiązujące akty prawne, w szczególności ustawę o finansach publicznych⁵ i wynikające z niej zmniejszone możliwości zadłużania się. Ze strony podażowej analizuje uwarunkowania prawne obowiązujące banki, będące, obok funduszy strukturalnych, jednym z podstawowych źródeł środków pieniężnych dla jednostek samorządowych przy realizacji projektów. Szczególna uwaga została poświęcona dyrektywom Unii Europejskiej (dalej: UE) oraz uchwałom Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) w zakresie dotyczącym finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

W badaniu autor posługuje się krytycznym przeglądem literatury, obejmującym obowiązujące akty prawne oraz wykorzystuje opracowania naukowe dotyczące zadłużania się jednostek samorządowych. Dane będące podstawą badań pochodzą z baz KNF, Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego oraz opracowań Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

3. Czynniki wpływające na możliwości finansowania zadań gmin w świetle obowiązujących przepisów prawa

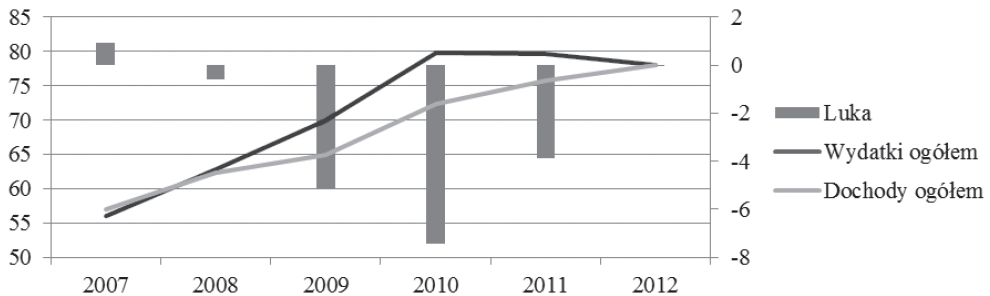
Zadania realizowane przez gminy podzielić można na dwie podstawowe grupy. Obowiązkowe (własne i zlecone), narzucone przez akty prawne wyższego rzędu, np. utrzymywanie placówek oświatowych, konserwacja ulic czy nadzorowanie lokalnej pomocy społecznej oraz fakultatywne, zależne od możliwości budżetowych gminy w danym okresie, np. inwestycje w obiekty użyteczności publicznej. Niezależnie jednak od grupy zadań podstawową przeszkodą w ich realizacji jest najczęściej brak odpowiednich środków finansowych. Ważnym źródłem finansowania, w szczególności od 2007 r., stały się dla gmin programy operacyjne realizowane na podstawie funduszy UE. Aktywność gmin w korzystaniu z funduszy regionalnych i krajowych dorównywała aktywności przedsiębiorstw prywatnych⁶. Większość inwestycji skupiała się na infrastrukturze drogowej, komunikacyjnej i środowiskowej. Wykorzystanie funduszy strukturalnych wymaga od beneficjenta wniesienia adekwatnego wkładu własnego. Jego źródłem – w przypadku gmin – często były kredyty uzyskane w bankach lub rzadziej stosowane, emisje obligacji, również za pośrednictwem banków.

⁵ Art. 243 (m.in.), Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 i 1241.

⁶ A. Osiecki, *Gminy prą do przodu*, „Rzeczpospolita”, 16 lipca 2012.

Były to najczęściej wykorzystywane instrumenty dłużne⁷. Jednostki samorządowe postrzegane są jako atrakcyjni klienci instytucji finansowych, ponieważ nie posiadają zdolności upadłościowej, a dysponują stałymi źródłami dochodu i dodatkowo nie mają problemów ze zbytem oferowanych usług. Jednocześnie w dobie kryzysu gospodarczego banki preferują klientów o lepszych perspektywach terminowej spłaty zadłużenia. Paradoksalnie, kryzys gospodarczy, który ma wpływ na zwrócenie się przez instytucje finansowe w stronę relatywnie bezpiecznego kredytowania JST, zmniejsza zdolność do obsługi zadłużenia przez te jednostki. Najbardziej skutki kryzysu odczuwają większe gminy, uzależnione od dochodów z podatków od osób prawnych. W mniejszym stopniu spowolnienie gospodarcze dotyka małe jednostki, które polegają na subwencjach centralnych i podatkach od osób fizycznych⁸. Dochody jednostkowe gmin powiększone o subwencje centralne są często niewystarczające do realizacji wszystkich ich zadań (rysunek 1), w szczególności zadań związanych z realizacją inwestycji.

Rysunek 1. Wydatki i dochody gmin w latach 2007–2012 (oś lewa), luka dochodowa (oś prawa) w mld PLN



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z systemu BESTI⁹.

Biorąc to pod uwagę, ustawodawca wprowadził odgórne ograniczenia zadłużania podmiotów samorządowych.

⁷ J. Sierak, *Gospodarka Finansowa Jednostek Samorządu Terytorialnego*, w: J. Maślach, J. Sierak, *Gospodarka i Finanse Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 191.

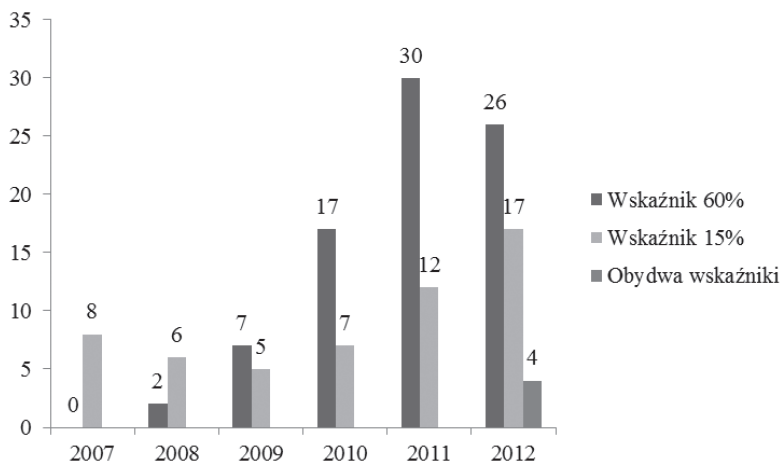
⁸ W. Misiąg, *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, „E-finanse”, www.e-finanse.com, Nr 3/2009.

⁹ System Ministerstwa Finansów agregujący sprawozdania finansowe JST w ujednoczonej bazie danych.

3.1. Czynniki wpływające na popyt

Analizując ograniczenia zadłużania jednostek samorządowych od strony popytowej, należy odróżnić przepisy będące w mocy do końca 2013 r. od przepisów wchodzących w życie w 2014 r. Przepisy obowiązujące od 2014 r. znane są gminom od momentu ich ogłoszenia w 2009 r. i dlatego wiele gmin dostosowuje swoje budżety do nowych regulacji¹⁰. Do końca 2013 r. obowiązywały przepisy, które oddziaływały dwukierunkowo na proces zadłużania JST. Z jednej strony poziom długu jednostki samorządowej nie mógł przekroczyć 60% rocznych dochodów budżetowych, a z drugiej – łączna kwota spłat odsetek od kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem nie mogła być wyższa niż 15% dochodów budżetowych¹¹. Analiza danych z systemu BESTI@ wykazuje, że w latach 2007–2011 następował systematyczny wzrost liczby gmin, które przekraczały dopuszczalne ustawą poziomy zadłużenia (rysunek 2).

Rysunek 2. Liczba gmin przekraczających wskaźniki ustawowe w latach 2007–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z systemu BESTI@.

W 2011 r. już 42 gminy nie mogły dalej się zadłużać. Wskaźnik 60% rocznych dochodów budżetowych przekroczyło 30 z nich, a 12 – wskaźnik 15% dochodów

¹⁰ Opracowanie przygotowano w końcu 2013 r.

¹¹ Art. 169 i 170, Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

budżetowych. Przekroczenie wskaźników oznaczało dla nich zahamowanie inwestycji, jak również ograniczenie możliwości finansowania bieżącego. Interesującym zjawiskiem jest widoczne wyhamowanie trendu wzrostowego liczby gmin wykazujących przekroczenia wskaźników w 2012 r. Zjawisko to jest efektem istotnych rzeczywistych oraz księgowych zmian w gospodarce finansowej gmin związanej z potrzebą dostosowania do wymogów wskaźnika wynikającego z art. 243 znowelizowanej ustawy o finansach publicznych (omawianego w kolejnym akapicie). Wyżej przywołane ograniczenia obowiązują jedynie do końca 2013 r. Biorąc pod uwagę fakt, że dotknęły one średnio poniżej 2% gmin¹² w najgorszym okresie sprawozdawczym (2012), można uznać, że nie stanowiły one znaczącego czynnika ograniczającego popyt na finansowanie zewnętrzne zwrotne.

Od 2014 r. ustalone wskaźniki zadłużenia zastąpione zostały indywidualnymi wskaźnikami dla każdej JST. W miejsce jednolitych indyktorów określonych stałymi programami każda gmina zobowiązana jest do wyznaczenia indywidualnego wskaźnika obowiązującego na podstawie danych z lat poprzednich. Podstawowym warunkiem jest, że dana JST nie może uchwalić budżetu, dla którego niespełnione jest poniższe równanie.

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłata kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

$n, n - 1, n - 2, n - 3$ – rok budżetowy oraz lata poprzedzające rok budżetowy.

Przedstawiony wzór uwzględnia wartości z wykonania budżetu dla trzech poprzednich lat, przy czym dla okresu $n - 1$ bierze się pod uwagę dane z końca III kwartału zamiast danych rocznych (wynika to z faktu, iż w momencie uchwalania budżetu dane

¹² Liczba gmin w Polsce jest zmienna w czasie w związku z podziałem lub konsolidacją jednostek i oscyluje w granicach 2400 podmiotów.

roczne mogą być jeszcze niedostępne). D. Walczak widzi istotne zagrożenia związane z wprowadzeniem wskaźnika wynikającego z art. 243. Należą do nich¹³:

- ograniczenie wykorzystywania przez jednostki środków z UE do finansowania zadań inwestycyjnych (jednostki, które pozyskają większe środki, zostaną za to ukarane obniżeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia),
- możliwość poprawy indywidualnego wskaźnika zadłużenia przez sprzedaż, nawet niezbędne, majątku samorządowego,
- brak uwzględnienia w liczniku przychodów (dodatnie kwoty w liczniku zwiększają wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia), które nie zwiększają długu, np. nadwyżki budżetowej lub wolnych środków, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok obliczenia wskaźnika,
- oparcie nowego wskaźnika na nadwyżce operacyjnej (dochody bieżące minus wydatki bieżące), która szczególnie w warunkach kryzysu finansowego może być trudna do osiągnięcia,
- obliczanie wskaźnika wyłącznie na podstawie danych historycznych, przez co nie uwzględnia się sytuacji bieżącej ani przyszłej, istotnej z punktu widzenia inwestycji.

Na skutek obowiązywania art. 243, 77 gmin nie mogłoby uchwalić zaplanowanych budżetów¹⁴, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia są równe zeru lub ujemne¹⁵. Szacunkowe skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika dopuszczalnego poziomu zadłużenia są znacznie bardziej rozległe niż w przypadku ograniczeń obowiązujących do końca 2013 r. Jeżeli założyć, że dane pozyskane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie są obciążone błędem, to ponad 3% gmin będzie miało poważne problemy, uchwalając budżety na 2014 r. (rysunek 3). Decydującym momentem był koniec roku 2013 – analiza danych śródrocznych wskazała na zmniejszenie tempa zadłużania (na datę przeprowadzenia badania nie były dostępne jeszcze zaudytowane dane finansowe za rok 2013). Już w 2012 r. widoczna była poprawa podstawowych wskaźników gmin, co w dużej mierze wynika z procesu dostosowawczego względem nowego porządku prawnego.

¹³ D. Walczak, *Dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako istotna determinanta ich prawidłowego funkcjonowania*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Nr 91/2011.

¹⁴ W raporcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji znalazł się błąd interpretacyjny skutków niespełnienia warunku z art. 243. Autorzy raportu zakładają, że JST niespełniające warunku nie będą mogły spłacać zobowiązań. Jest to swoisty skrót myślowy, jednostki te nie będą mogły uchwalić budżetu zakładającego spłaty przekraczające wskaźnik, co nie jest jednoznaczne z zaprzestaniem spłat.

¹⁵ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena Sytuacji Samorządów Lokalnych – Raport*, 2013.

Rysunek 3. JST, które w 2012 r. nie spełniały warunku z art. 243 ustawy o finansach publicznych



Źródło: Ocena Sytuacji Samorządów Lokalnych – Raport MAC, Warszawa 2013, s. 5.

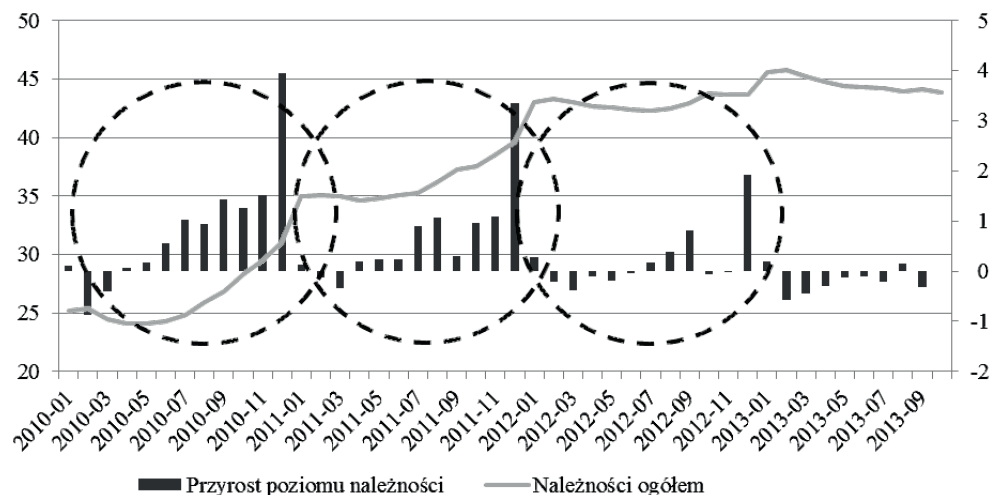
Jeżeli gminy dalej będą poprawiać wskaźniki finansowe, rzeczywisty skutek wprowadzenia art. 243 nie będzie tak silny, jak prognozowany na podstawie danych z lat poprzednich. Dwutorowy charakter przepisów obowiązujących do końca 2013 r. ma jednak negatywne skutki. Chociaż zasady wynikające z art. 243 wchodzi w życie w 2014 r., już w latach poprzedzających widać było, że gminy starały się dostosować do przepisów, które będą obowiązywać w przyszłości. Ten swoisty dualizm prawny nie sprzyjał stabilności planowania rozwoju jednostek samorządowych, co dodatkowo zaostrzały częste zmiany przepisów dotyczących działalności JST¹⁶.

¹⁶ D. Hałaburda, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Nr 91/2011.

3.2. Czynniki wpływające na podaż

Istotnym do rozważenia czynnikiem wpływającym na możliwości finansowania zadań gmin jest strona podażowa rozumiana w niniejszym opracowaniu jako skłonność banków do pożyczania pieniędzy JST. Abstrahuje się od czynników czysto rynkowych, takich jak koszt pieniądza (stopy referencyjne NBP) czy też poziom konkurencji na rynku, skupia się natomiast na regulacjach prawnych, które potencjalnie mogą mieć wpływ na wysokość podaży kredytów dla gmin. Dane przedstawione na rysunku 4 opracowane zostały na podstawie sprawozdań bankowych agregowanych przez KNF. Widać w nich konsekwentną cykliczność przyrostu poziomu należności (rysunek 4 – słupki na wykresie, wartości na osi prawej).

Rysunek 4. Należności sektora samorządowego w bankach w mld PLN (oś lewa) i zmiany poziomu należności (oś prawa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego, http://www.uknf.gov.pl/opracowania/sector_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html, dostęp: 8.12.2013.

Ma ona związek ze specyfiką działalności jednostek samorządowych. Znaczne przyrosty z końcem roku wynikają z potrzeb uzupełniania powstałych deficytów budżetowych oraz rozpoczęcia inwestycji, na które pozostały środki w budżetach. Z drugiej strony początek roku to okres, kiedy JST starają się nie zaciągać nowych zobowiązań, przynajmniej do czasu uchwalenia stałych budżetów na rok bieżący. Długookresowo (na wykresie krzywa „należności”) poziom należności jednostek samorządu terytorialnego w bilansach banków wzrasta, chociaż wzrosty w latach

2012–2011 są wyraźnie niższe niż w 2010 r. Szczególnie wyróżnia się rok 2012. Nie bez znaczenia dla tych wartości mogła mieć zapowiedź wprowadzenia od 2014 r. indywidualnego limitu zadłużenia dla JST. Interesujące jest widoczne mniejsze ograniczenie kredytowania w okresie 2012–2011 (rok do roku).

Banki w swojej działalności regulowane są m.in. przepisami UE, które określają stosunek minimalnego poziomu funduszy własnych do posiadanych przez nie aktywów. W zależności od stosowanej metody kalkulacji wymogów kapitałowych¹⁷ różnym typom ekspozycji¹⁸ przypisane mogą być inne poziomy wag, określających wymagany poziom kapitału w stosunku do danej ekspozycji. W przypadku stosowania metody standardowej ekspozycjom wobec polskich JST, denominowanym i finansowanym w złotych, bank może przypisać wagę preferencyjną ryzyka równą 20%¹⁹. Większości ekspozycji standardowo przypisuje się wagę równą 100%. Oznacza to, że instytucja finansowa decydująca się na kredytowanie JST musi wykazać się posiadaniem 5-krotnie niższego kapitału niż w przypadku finansowania np. przedsiębiorstwa prywatnego. Waga ryzyka 20% obowiązuje dla ekspozycji JST bez zmian od momentu wejścia w życie pierwszej uchwały regulującej zasady wyznaczania wymogów kapitałowych. Zmianom ulegały przepisy, opierające się na tej regulacji, a dotyczące koncentracji zaangażowań. Jednym z podstawowych ograniczeń, obok wymaganego kapitału, działalności kredytowej banków jest maksymalny poziom zaangażowania banku w jeden podmiot lub grupę podmiotów powiązanych. Zgodnie ze stosownymi przepisami Prawa bankowego²⁰ maksymalny poziom ekspozycji wobec jednego podmiotu lub grupy podmiotów powiązanych²¹ nie może przekroczyć 25%²² funduszy własnych banku. Dla ekspozycji wobec JST stosuje się dodatkowo pomniejszenie wartości ekspozycji na potrzeby kalkulacji współczynnika koncentracji o 80%. Pomniejszenie to miało istotne znaczenie dla możliwości finansowania gmin, które, realizując duże projekty ze wsparciem funduszy europejskich, bez dodatkowej ulgi koncentracji

¹⁷ Dopuszczalne jest stosowanie metody standardowej wg określonych regulacyjnie ścisłych zasad lub metody wewnętrznych ratingów (podstawowej lub zaawansowanej) opartej na obliczeniach własnych instytucji finansowej. Stosowanie jednej z dwóch metod indywidualnych wymaga zgody regulatora krajowego – w przypadku Polski Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

¹⁸ Ekspozycja obejmuje należności i udzielone zobowiązania finansowe.

¹⁹ Par. 31 zał. 4, Uchwała nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (z późn. zm.).

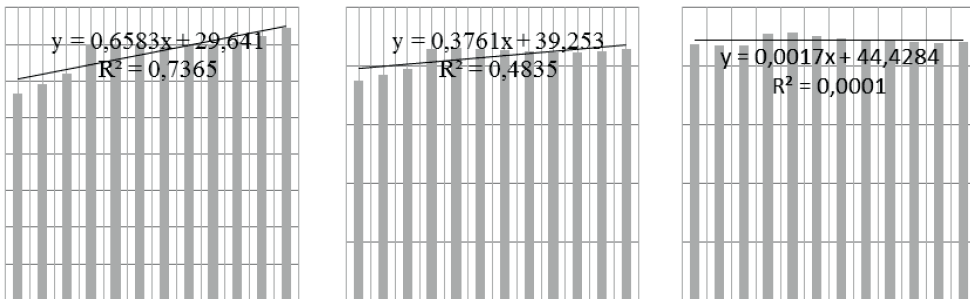
²⁰ Art. 70, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU z 2012 r., poz. 1376, 1385, 1529 z późn. zm.

²¹ Definicja podmiotów powiązanych zależna jest od interpretacji instytucji finansowej w ramach odgórnych ograniczeń, takich jak 50-procentowy udział właścicielski jednego podmiotu w drugim czy też wywieranie znaczącego wpływu przez jeden podmiot na drugi.

²² Dla grup zawierających instytucje finansowe dopuszcza się alternatywny próg 150 mln EUR.

mogłyby być finansowane jedynie przez największe podmioty rynku bankowego. W okresie od września 2011 r. do czerwca 2012 r. wprowadzone zostało dodatkowe zwolnienie²³. Wszystkim ekspozycjom wobec JST spełniającym warunki przypisania wagi 20% zgodnie z uchwałą dotyczącą adekwatności kapitałowej, dopuszczalne było przypisanie 100% pomniejszenia na potrzeby kalkulacji koncentracji zaangażowań. Wprowadzenie dla ekspozycji JST możliwości przyjmowania 100% odliczenia wartości ekspozycji w kalkulacji koncentracji zaangażowań skutkowało wzrostem zainteresowania banków finansowaniem gmin (w szczególności tych banków, które były bliskie przekroczenia limitów ustawowych). W celu ustalenia, czy takie zdarzenie miało miejsce, a dokładniej czy na skutek wprowadzenia zwolnienia koncentracji dla ekspozycji JST, przeprowadzona została analiza trendów należności JST w 3 okresach. Dodatkowo dokonano porównania trendów krótkookresowych (rysunek 5) z trendem długookresowym (rysunek 6).

Rysunek 5. Poziom należności JST w okresach wrzesień 2010 – sierpień 2011; wrzesień 2011 – sierpień 2012; wrzesień 2012 – sierpień 2013 w mld PLN



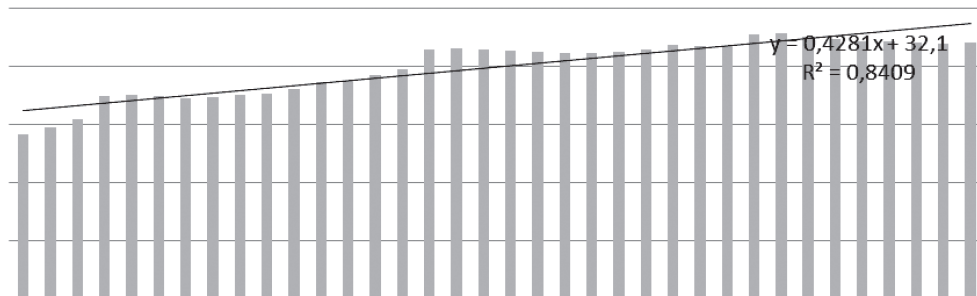
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF, http://www.uknf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html, dostęp: 8.12.2013.

Dane dla okresu przed wejściem w życie obowiązywania zwolnienia koncentracji dla JST wskazują na dynamiczny przyrost należności sektora samorządowego w bankach – wartość współczynnika nachylenia krzywej trendu wynosi 0,6583 przy statystyce R^2 równej 0,7365 wskazującej na akceptowalne dopasowanie trendu do danych. Wynik ten jest lepszy (silniejszy wzrost) od długookresowego trendu zmiany poziomu należności, dla którego współczynnik nachylenia krzywej wyniósł 0,4281

²³ Par. 6 ust. 5, Uchwała nr 208/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków uwzględniania zaangażowań przy ustalaniu przestrzegania limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań.

przy statystyce R^2 równej 0,8409. Wartość statystyki R^2 powyżej 0,8 wskazuje na dobre dopasowanie krzywej trendu do analizowanych danych.

Rysunek 6. Długookresowy trend należności JST w bankach w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF, http://www.uknf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html, dostęp: 8.12.2013.

Zdecydowanie większą różnicę trendów zaobserwować można dla okresu obowiązywania zwolnienia oraz dla okresu po zakończeniu obowiązywania zwolnienia. Współczynnik nachylenia krzywej trendu zmian poziomu należności samorządowych w bankach dla okresu od września 2011 r. do sierpnia 2012 r. wyniósł 0,3761. Jest on zdecydowanie niższy niż współczynnik dla całego okresu lub współczynnik dla 12 miesięcy go poprzedzających (tabela 1).

Tabela 1. Zestawienie wyników analizy trendów należności JST w latach 2009–2013

Wyszczególnienie	Współczynnik nachylenia krzywej trendu	Punkt przecięcia z osią Y	Statystyka R^2
12 miesięcy przed obowiązywaniem zwolnienia	0,6583	29,6408	0,7365
12 miesięcy obowiązywania zwolnienia	0,3761	39,2532	0,4835
12 miesięcy po obowiązywaniu zwolnienia	0,0017	44,4284	0,0001
Cały analizowany okres (36 miesięcy)	0,4281	32,1000	0,8409

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF, http://www.uknf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/dane_o_rynku/Dane_miesieczne.html, dostęp: 8.12.2013.

Wskazuje to, że odmiennie od oczekiwanego wzrostu atrakcyjności finansowania JST wystąpił spadek atrakcyjności finansowania. Pewnym ograniczeniem wniosko-
wania jest słabe dopasowanie krzywej trendu do danych (statystyka R^2 w wysokości 0,4835), co związane jest z większym zróżnicowaniem poziomu należności w czasie (okresy spadków). Analiza okresu po uchynieniu zwolnienia wykazała praktyczne

zatrzymanie wzrostu należności – krzywa trendu jest niemal płaska. Choć współczynnik ten nadal jest minimalnie dodatni, co oznacza trend wzrostowy, to jego siła jest znacznie niższa (0,0017) niż w okresie obowiązywania zwolnienia lub w całym okresie analizy. Do wyników tych należy podchodzić jednak z ostrożnością – wartość statystyki R^2 wyniosła jedynie 0,0001, co wskazuje na całkowity brak dopasowania danych do trendu liniowego – na co wpłynęły niewielkie wahania wartości należności o zmiennej wartości (w dół i w górę). Najprostszym wnioskiem z przedstawionych zestawów danych może być, że zmiany wprowadzone uchwałą 208/2011 nie miały wpływu na poziom zaangażowań banków w kredytowanie gmin. Należy jednak mieć na uwadze, że jednostki samorządowe już w 2010 r. poinformowane były o zmianach prawnych dotyczących zasad wyznaczania zadłużenia (art. 243; por. II.1) i dostosowywały swoje budżety do nowego wskaźnika, który wyznaczany będzie na podstawie danych za lata 2011–2013. Jedną z metod poprawy wartości wskaźnika było ograniczenie zaciągania zobowiązań. Wpływ zmian prawnych w zakresie koncentracji na stronę podażową możliwości finansowania gmin jest zatem trudny do oszacowania. Można postawić tezę, że wprowadzenie zwolnienia złagodziło spowolnienie trendu przyrostu należności (0,3761 w stosunku do 0,0017 po jego likwidacji), jednak ze względu na brak możliwości oczyszczenia danych z wpływu zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o finansach publicznych nie można jednoznacznie stwierdzić występowania takiego zjawiska.

Ostatnim poruszonym w niniejszym opracowaniu czynnikiem o charakterze podażowym jest przyjęta w czerwcu 2013 r. dyrektywa CRD IV²⁴ oraz akt wykonawczy CRR²⁵. Sektor bankowy oczekiwał m.in. złagodzenia zasad wobec samorządów lokalnych. Ostateczna wersja aktu prawnego nie wprowadziła jednak znaczących zmian za wyjątkiem jednego wyłączenia. Art. 115 wspomnianego rozporządzenia wskazuje na możliwość wyłączenia z kalkulacji koncentracji zaangażowań niektórych podmiotów samorządowych, o ile ich dochody są tożsame z dochodami budżetu centralnego i znajdują się one na liście dopuszczonych podmiotów. Lista ta na moment powstawania niniejszego artykułu nie była jeszcze dostępna, lecz analiza zapisów rozporządzenia wskazuje, że z dużym prawdopodobieństwem nie znajdzie się na niej żadna gmina – prawdopodobnie obejmie jedynie województwa.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, DzU UE seria L z dnia 27 czerwca 2013 r.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, DzU UE seria L z dnia 27 czerwca 2013 r.

4. Podsumowanie

Na podstawie przeanalizowanych w punkcie 3 danych wyciągnąć można wnioski dotyczące istotności ograniczeń zarówno popytowych, jak i podażowych finansowania gmin:

- ograniczenia wynikające ze „starej” ustawy o finansach publicznych, tj. wskaźniki 60% i 15%, miały niewielki wpływ na możliwości zadłużania się gmin, stanowiły ograniczenie tylko dla nieznacznej (poniżej 2%) części tych podmiotów;
- wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243) skutkowało znacznym ograniczeniem możliwości zadłużania się dla większej ilości gmin (powyżej 3,15%) – jednocześnie obserwuje się proces dostosowawczy do nowego wskaźnika i rzeczywiste skutki nowego porządku prawnego odczuć będzie można w 2014 r.;
- wyprzedzająca informacja o zmianie stanu prawnego ograniczeń zadłużenia JST (indywidualne limity w miejsce ustawowych) skutkowało wdrożeniem bardziej restrykcyjnej polityki zadłużania gmin, pomimo obowiązywania bardziej liberalnych wskaźników, co znajduje swoje odzwierciedlenie w poziomie należności JST w bankach;
- ulga „koncentracji” wprowadzona przez KNF dla ekspozycji JST w okresie sierpień 2011 – czerwiec 2012 miała trudny do oszacowania wpływ na poziom należności JST w bankach, głównie za sprawą zmian w obszarze ustawy finanse publiczne;
- w obecnym kształcie prawnym nie ma podstaw do oczekiwania wpływu nowej dyrektywy CRD IV (dokument wykonawczy CRR) na poziom należności gmin w bankach.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU z 2012 r., poz. 1376, 1385, 1529 z późn. zm.
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2001 r. w sprawie oceny funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, M.P. z 2001 r. nr 16, poz. 249.
3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 i 1241.
5. Uchwała nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (z późn. zm.).
6. Uchwała nr 208/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków uwzględniania zaangażowań przy ustalaniu przestrzegania limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań.
7. Uchwała nr 173/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 19 czerwca 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie szczegółowych zasad i warunków uwzględniania zaangażowań przy ustalaniu przestrzegania limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań oraz uchwałę w sprawie wymagań dotyczących identyfikacji, monitorowania i kontroli zaangażowań, w tym dużych zaangażowań.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, DzU UE seria L z dnia 27 czerwca 2013 r.
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, DzU UE seria L z dnia 27 czerwca 2013 r.

Artykuły i opracowania

1. Hałaburda D., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych*, Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Nr 91/2011.
2. Maśloch J., Sierak J., *Gospodarka i Finanse Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
3. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena Sytuacji Samorządów Lokalnych – Raport*, 2013.
4. Misiąg W., *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, E-finance, www.e-finance.com, Nr 3/2009.
5. Osiecki A., *Gminy prą do przodu*, „Rzeczpospolita”, 16 lipca 2012 r.
6. Wakuła M., *Wybrane aspekty zadłużania się gmin*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Nr 84/2010.

7. Walczak D., *Dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako istotna determinanta ich prawidłowego funkcjonowania*, Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Nr 91/2011.

Limitations on Financing Current and Investment Municipal Tasks in Poland due to the Changes in Legal Regulations

Summary

Local self-government entities are obliged to implement a lot of tasks of basic significance for local communities. Their implementation requires financial outlays, frequently exceeding the self-financing capabilities of these entities. The study is to examine and indicate a positive and negative impact of legal regulations on the financing to be obtained by municipalities. The article concerns the problem of the most important aspects of regulatory environment essential for the possibilities of external financing acquisition by local self-government entities. The author focuses on the organisationally smallest self-government entities, i.e. municipalities. In the article, the regulatory factors are divided into demand factors, which limit the local self-government entities directly through debt limits and supply factors affecting bank inclinations to finance local authority entities. The author's analysis is based on the data obtained from financial reports made by municipalities and banks.

Keywords: local self-government entities, self-government indebtedness, crediting self-governments, public finance

Recenzja książki pt. „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego” pod redakcją naukową Grzegorza Maślocha i Jacka Sieraka

**Wydawca: Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162.
Liczba stron: 598, rok wydania: 2013, wydanie I**

Książka pt. „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego” zawiera starannie opracowany dorobek dotyczący szeroko pojętej problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Czytelnik znajdzie w książce bardzo bogate i udokumentowane informacje na temat zmian funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i stojących przed nim wyzwań rozwojowych – zwłaszcza w zakresie społeczno-gospodarczym.

Praca składa się ze wstępu, czternastu rozdziałów merytorycznych, zakończenia i spisu literatury. Recenzowana książka jest dziełem czternastu autorów – głównie pracowników naukowych SGH, związanych z Podyplomowym Studium Menadżerów Samorządu Terytorialnego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

W rozdziale pierwszym prof. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak przekazuje czytelnikowi wiedzę na temat ustroju i organizacji samorządu terytorialnego. Omawia podstawy prawne jego funkcjonowania, zadania i organizację w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich, wykazuje także miejsce i rolę samorządu terytorialnego w systemie administracyjno-prawnym i społeczno-gospodarczym współczesnej Europy.

Rozdział drugi, napisany przez dr. Grzegorza Maślocha i dr. hab. Zbigniewa Grzymałę, obejmuje wybrane zagadnienia rozwoju lokalnego i regionalnego. Ukazane są one w szerokim ujęciu, z uwzględnieniem procesów globalizacji i zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej. Uzupełnieniem są rozważania dotyczące rewitalizacji obszarów problemowych.

Problematyka zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest przedmiotem rozważań rozdziału trzeciego autorstwa prof. dr. hab. Alojzego Zalewskiego. Autor, bazując na teorii oraz praktyce organizacji i zarządzania, omawia w nim pojęcie i funkcje zarządzania w sektorze publicznym, wykazuje różnice między zarządzaniem

w sektorze publicznym i prywatnym, podkreśla także zasadność stosowania nowoczesnych metod zarządzania wpływających na efektywność działań władz lokalnych (nowe zarządzanie publiczne, rządzenie publiczne).

W rozdziale czwartym dr Marek Ziółkowski przybliży czytelnikowi zagadnienia zarządzania strategicznego. Rozpatruje je w szerokim kontekście uwarunkowań rozwoju lokalnego i regionalnego oraz kształtowania rozwoju zrównoważonego i konkurencyjności jednostek terytorialnych. Ważną część rozdziału stanowi analiza instrumentów zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego.

Rozdział piąty poświęcony jest problematyce gospodarki finansowej. Dr Jacek Sierak przedstawia w nim podstawy prawne finansów samorządu terytorialnego, procedury budżetowe, źródła dochodów i kierunki wydatków budżetowych. Analizuje zasadność i cele sięgania po instrumenty dłużne, omawia też wybrane problemy zarządzania, koncentrując się na procesie budżetowania i wieloletnim planowaniu finansowym.

Ocena projektów inwestycyjnych jest tematyką rozdziału szóstego. Dr Grzegorz Maśloch przedstawia tu metody oceny projektów inwestycyjnych, analizę kosztów i korzyści oraz praktyczne aspekty przygotowania projektów współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej. W części dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko dr Marek Ziółkowski zwraca uwagę czytelnika na procedury i praktyczne aspekty ocen oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych.

Rozdział siódmy dotyczy problematyki gospodarki przestrzennej. Dr Katarzyna Sadowy omawia w nim podstawy prawne i dziedziny planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego. Wykazuje znaczenie tej problematyki w zaspokajaniu potrzeb ludności i działalności sektora prywatnego. Autorka zamieszcza także informacje o międzynarodowych dokumentach i wzorcach planistycznych.

Rozdział ósmy, autorstwa dr hab. Marty Sadowy, poświęcony jest problematyce gospodarki komunalnej. Jego pierwsza część obejmuje zagadnienia ekonomiki, a druga – zarządzania gospodarką komunalną. Autorka dokonuje ocen stanu gospodarki komunalnej w Polsce. Zapoznaje czytelnika z podstawami organizacyjno-prawnymi, charakteryzuje zapotrzebowanie na usługi komunalne, przedstawia mierniki wykorzystania majątku, zasobów, koszty i elementy analizy ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa. W części poświęconej zarządzaniu omawia istotę i funkcje tego procesu, politykę inwestycyjną, taryfową oraz zarządzanie jakością.

Rozdział dziewiąty pt: „Restrukturyzacja gospodarki komunalnej” dr hab. Zbigniewa Grzymały podejmuje problemy gospodarki komunalnej i zmian, jakie nastąpiły w tym zakresie w Polsce po 1989 r.

Dziesiąty rozdział został poświęcony problematyce gospodarki mieszkaniowej. Dr Marek Majchrzak omawia tu metodykę sporządzania planów zarządzania nieruchomościami, ich cele i funkcje. Atutem rozdziału jest jego praktyczny charakter, wyrażający się układem i prezentacją zawartości planu zarządzania nieruchomością.

Usługi społeczne samorządu terytorialnego są przedmiotem analizy zawartej w rozdziale jedenastym. Prof. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak omawia w nim teoretyczne i praktyczne problemy związane z ich świadczeniem i finansowaniem w Polsce oraz wybranych krajach europejskich. Przedstawia pojęcie, zakres i formy polityki społecznej, źródła ich finansowania, omawia także współpracę z organizacjami pozarządowymi.

W rozdziale dwunastym dr Eleonora Ludwicyńska-Kuczmera oraz mgr Dominik Ludwicyński omawiają zagadnienia zarządzania zasobami ludzkimi i organizacji pracy menedżera jednostki samorządu terytorialnego. Wykazując specyfikę sektora publicznego, Autorzy zwracają uwagę na konieczność stosowania technik menedżerskich w celu uzyskania jak najwyższej efektywności działań.

Komunikacja społeczna i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym to przedmiot rozważań rozdziału trzynastego, autorstwa dr. Marka Golenia i mgr. Filipa Flisowskiego. Autorzy podkreślają w nim znaczenie komunikacji społecznej, prezentują sposoby pomiaru zapotrzebowania na nią i jej skuteczności. W części praktycznej prezentowane są przykładowe formy i narzędzia skutecznej komunikacji społecznej stosowane w jednej z warszawskich dzielnic.

Ostatni, czternasty rozdział publikacji, dotyczy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami prywatnymi. Dr Remigiusz Górniak przedstawia w nim uwarunkowania współpracy partnerów, jej podstawy prawne i źródła finansowania. Odnosi się także do praktycznego zastosowania tej formy realizacji zadań w Polsce.

W pracy wykorzystano bogaty materiał empiryczny, wsparty rzetelnymi studiami literatury przedmiotu oraz źródeł prawa i opatrzone cennymi komentarzami. Książkę wzbogacają przykłady z praktyki, wykresy i tabele.

Podsumowując, należy stwierdzić, że recenzowana książka stanowi niezwykle cenne i użyteczne kompendium wiedzy na temat gospodarki i finansów samorządu terytorialnego, a sformułowane w niej wnioski, zalecenia, uwagi mogą okazać się bardzo przydatne w praktyce gospodarczej. O ponadprzeciętnych walorach recenzowanej książki stanowią także aktualność i ranga podjętej problematyki, skład zespołu autorskiego oraz wysoki poziom naukowy wszystkich zaprezentowanych w książce rozdziałów.

Z pełnym przekonaniem książkę pt: „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego” można zarekomendować wszystkim pracownikom samorządowym, pracownikom instytucji publicznych oraz całego środowiska akademickiego.

Warszawa, 14.02.2014 r.

prof. zw. dr hab. inż. Krzysztof Florian Wierzbicki
Rektor Wyższej Szkoły Infrastruktury i Zarządzania w Warszawie
ul. Rostafińskich 4, 02-593 Warszawa
krzysztof.wierzbicki@wsiiz.pl