

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Janina Kawałczewska, Witold Lenart

Zasady gospodarki odpadami komunalnymi w gminie

Wstęp

Problematyka odpadowa w ocenach oddziaływania inwestycji na środowisko zajmuje coraz poważniejsze miejsce. Wynika to także z faktu, że inwestycje związane z gospodarką odpadami będą przez wiele lat najpotrzebniejszymi w polskich gminach. Oceny muszą nadążać za postępem technologii, ale też stosować się do obowiązujących, także stale zmieniających się przepisów. Najistotniejszymi przyczynami zaostrzenia się problemu odpadowego są:

- wytwarzanie coraz większych ilości odpadów, w tym tworzyw sztucznych;
- wyraźne ustawowe skierowanie odpowiedzialności za los odpadów komunalnych do gmin (ustawy: z dnia 8 marca 1990r. „o samorządzie terytorialnym”, z dnia 13 września 1996r. „o utrzymaniu porządku i czystości w gminach”);
- wciąż niski stan świadomości ekologicznej społeczeństwa oznaczający niechęć do samodzielnego rozwiązywania odpadowych problemów.

W Polsce przeważa dziś metoda unieszkodliwiania odpadów poprzez ich składowanie. W wielu miejscowościach rozpoczęto segregację odpadów i odzysk surowców wtórnych. Zbudowano kilkanaście kompostowni odpadów, kilka różnego typu zakładów segregacji odpadów. Wciąż nie może dojść do budowy spalarni odpadów komunalnych. Często można spotkać składowiska odpadów zlokalizowane w przypadkowym zagłębieniu, niepoddane procedurze ocen oddziaływania na środowisko, bez dokumentacji hydrogeochemicznej i podstawowych uzgodnień. Deponowanie w nich różnych odpadów, bardzo często niebezpiecznych, powoduje zanieczyszczenie wód, gleby i roślinności. Zła eksploatacja składowiska (brak kompaktowania odpadów, nieregularne przesypanie warstwą ziemi) powoduje rozwiewanie tworzyw sztucznych i papieru na sąsiednie tereny, utrzymywanie się gryzoni na samym składowisku i nieustanną emisję odorów. To przyczyny niechęci miejscowych społeczności do budowy nowych składowisk, spalarni czy kompostowni. Sytuacja staje się coraz trudniejsza, bo w tym czasie kiedy nie można zlokalizować zakładu utylizacji odpadów, wszyscy wytwarzamy ich coraz więcej. Są w Polsce przykłady dużych aglomeracji wywożących wytworzone odpady komunalne po kilkaset kilometrów w celu ich utylizacji. Wpływ takiego transportu na środowisko może być większy niż skutki utworzenia nowego składowiska nieopodal źródeł odpadów. Bardzo często nie może dojść do budowy zakładu utylizacji, gdyż gminy nie mają wystarczających ilości środków finansowych na ten cel. Jednocześnie wszyscy chcemy mieszkać w czystym środowisku, bez przykrych widoków gór śmieci, rozwiewanych przez wiatr papierów i tworzyw sztucznych. Musimy też sprostać wymogom Unii Europejskiej, stawiającej naszemu krajowi określone wymagania w zakresie ochrony środowiska. Sytuacja nie jest bez wyjścia. W Polsce obowiązują określone przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi. Przepisy te muszą być konsekwentnie przestrzegane. Gospodarowanie odpadami komunalnymi, odpowiednio zorganizowane, nie tylko spowoduje uniknięcie problemów lokalizacyjnych, społecznych, ale doprowadzić może do wypracowania odpowiednich zysków. W dzisiejszej sytuacji administracyjno/prawnej trudno byłoby zorganizować racjonalną gospodarkę odpadami w poszczególnych gminach. Rozwiązać ten problem łatwiej poprzez tworzenie celowego związku gmin.

Odpady komunalne i ich źródła

W świetle obowiązującego prawa odpadami komunalnymi są stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych z zakładów opieki zdrowotnej i zakładów weterynaryjnych. Do nich zalicza się też porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady z porządkowania terenów publicznych i pielęgnacji zieleni na tych terenach. Odpady

o identycznych lub zbliżonym składzie, ale powstające w działalności zakładów przemysłowych, usługowych to odpady podobne do komunalnych (komunalnopodobne). W Polsce, w 1996r. usunięto około 12 mln ton stałych odpadów komunalnych. Dane te dotyczą tylko odpadów usuwanych w sposób zorganizowany. Nie uwzględniają więc odpadów usuwanych na tzw. „dzikie składowiska”. W rzeczywistości ilość wytwarzanych odpadów jest znacznie większa. Można ją szacować na około 15 mln ton w 1999r.

Ilość i właściwości odpadów zależne są od tego, gdzie one są wytwarzane. Znacznie więcej powstaje odpadów w dużych miastach (około 350 kg/mieszkańca/rok) niż w małych miastach (około 250 kg/mk/rok) i na terenach wiejskich (około 150 kg/mk/rok). Wyższa średnia ogólnopolska wynika z doliczenia odpadów komunalnopodobnych. Są to wielkości mniejsze od europejskich, nie mówiąc już o północnoamerykańskich. Trend wzrastający jest bardzo wyraźny i w perspektywie trudno będzie zatrzymać się przed uznawaną za granicę pojemności środowiska liczbą 400 kg/mk/rok. Właściwości odpadów wytwarzanych w miastach zależą od charakteru zabudowy, zagęszczenia i lokalizacji obiektów handlowych, usługowych lub przemysłowych, wyposażenia budynków mieszkalnych w urządzenia grzewcze (jeśli w budynkach znajdują się tradycyjne urządzenia grzewcze, to w odpadach znajdują się duże ilości popiołu i mało odpadów palnych). Inny jest skład odpadów zimą niż latem. Odpady powstające w Polsce są inne niż w krajach Unii Europejskiej (mniej jest w Polsce tworzyw sztucznych, wciąż dużo części organicznych, sporo papieru, metali, szkła, odpadów niebezpiecznych). Przyczyną jest niedostatecznie rozwinięta selektywna zbiórka odpadów i dominacja systemu unieszkodliwiania odpadów poprzez ich wywóz i deponowanie na składowiskach.

Poniższa tabela przedstawia charakterystykę odpadów powstających w miastach i wsiach w Polsce w 1992r.

Tabela 1

Wskaźnik	Wartości średnie oraz graniczne					
	duże miasta		małe miasta		tereny wiejskie	
	1	2	3	4	5	6
Wskaźnik nagromadzenia (objętościowy) [m ³ /mk/rok]	1,23	0,90-1,55	0,75	0,30-0,90	0,35	0,20-0,50
Wskaźnik nagromadzenia (masowy) [kg/mk/rok]	196	120-250	200	150-450	120	70-200
Odpady spożywcze						
- roślinne [%]	29,7	22,4-33,0	11,5	5,5-20,5	3,7	0,0-5,5
- zwierzęce [%]	3,7	2,9-4,2	2,5	0,5-4,5	0,8	0,0-1,8
Papier i tektura [%]	22,6	17,9-27,0	8,5	1,5-20,0	3,5	0,5-8,5
Tworzywa sztuczne [%]	7,3	4,6-8,2	2,5	1,0-4,0	1,0	0,5-2,5
Tekstylia [%]	2,9	2,0-4,8	2,5	0,5-5,5	1,5	0,5-3,0
Szkło [%]	1,6	8,3-11,8	12,5	2,5-25,5	10,0	3,5-18,5
Metale [%]	4,1	3,7-5,0	5,5	2,0-10,0	8,5	2,0-20,5

Organiczne pozost. [%]	3,7	1,8-4,4	11,0	4,5-20,5	18,0	3,0-30,0
Mineralne pozost. [%]	5,1	3,3-4,4	15,5	8,0-20,0	32,0	10,0-20,0
Wilgotność [%]	49,5	40,0-55,5	34,0	28,0-48,0	32,0	25,0-39,0
Części palne [%]	22,6	18,5-26,6	16,0	10,0-20,0	12,0	8,0-20,0
Części niepalne [%]	27,9	21,4-39,4	50,0	30,0-65,0	56,0	40,0-70,0
Ciepło spalania [kJ/kg]	9 027	7437-10355	2450	2010-4040	1927	1200-2700
Węgiel organiczny [% sm]	20,7	15,5-25,8	12,9	6,0-18,0	7,9	4,5-16,0
Azot organiczny [% sm]	1,2	0,8-1,5	0,5	0,1-0,7	0,4	0,1-0,5
Fosfor [%P ₂ O ₅]	0,7	0,6-0,8	0,6	0,2-0,8	0,5	0,1-0,7

Świadomość głębokich zaniedbań w gospodarce odpadami sprawia, że samorzady gmin postawiły sobie za jedno z zadań priorytetowych radykalną poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Pomocą dla ich działań jest stworzone w ostatnich latach instrumentarium prawne umożliwiające służbom ochrony środowiska i gminom egzekucję prawidłowego postępowania z odpadami. Ponadto stworzony został system instytucjonalnego i ekonomicznego wspomagania inicjatyw w tym zakresie.

Uwarunkowania prawno-organizacyjne

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zasady gospodarki odpadami komunalnymi są:

- Ustawa z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132 poz.622 z późniejszymi zmianami) oraz na jej podstawie przepisy prawa miejscowego, tj. uchwały rad gmin, regulujące szczegółowe zasady postępowania z odpadami komunalnymi na terenie danej gminy;
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997r. o odpadach (Dz.U. Nr 96 poz.592 z późniejszymi zmianami) oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze;
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity - Dz.U. z 1994r. Nr 49 poz.196 z późniejszymi zmianami);
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89 poz.415 z późniejszymi zmianami);
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. z 1994r. Nr 89 poz.414 z późniejszymi zmianami);

i rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw.

Ustawa „o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Do obowiązku gminy należy:

- budowa, utrzymanie i eksploatacja składowiska odpadów komunalnych i obiektów wykorzystania lub unieszkodliwiania tych odpadów;
- tworzenie warunków do selektywnej zbiórki odpadów i współdziałania z jednostkami organizacyjnymi, zajmującymi się wykorzystaniem odpadów;

- współdziałanie z samorządem powiatu w organizowaniu gospodarki odpadami niebezpiecznymi wydzielonymi z odpadów komunalnych;
- w ramach stanowienia prawa miejscowego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego terenowego inspektora sanitarnego ustala w drodze uchwały szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawierające:
 1. wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości,
 2. rodzaj urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych i zasady ich rozmieszczenia,
 3. częstotliwość, zasady i sposób usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości oraz z innych terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Właściciele nieruchomości są zobowiązani do:

- wyposażenia nieruchomości w urządzenie służące do gromadzenia odpadów oraz utrzymania tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym oraz do przyłączenia się do istniejącej kanalizacji sanitarnej;
- gromadzenia odpadów komunalnych w urządzeniach do tego służących;
- usuwania i unieszkodliwienia odpadów komunalnych (obowiązek udokumentowania usunięcia odpadów).

Jeśli właściciele nieruchomości nie udokumentują sposobu usuwania odpadów, obowiązek ten ciąży na gminie, za pobraniem stosownej opłaty. Rada gminy może kształtować wysokość opłaty od ekwiwalentu za wykonaną usługę, aż do opłaty restrykcyjnej. Działalność związana z usuwaniem, wykorzystywaniem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych może być prowadzona przez gminne jednostki organizacyjne lub przez inne podmioty gospodarcze, dysponujące stosownymi zezwoleniami wójta, burmistrza lub prezydenta. Ustawa „o utrzymaniu czystości i porządku” zawiera sankcje za prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu, wykorzystywaniu i unieszkodliwianiu odpadów bez zezwolenia oraz za niewywiązywanie się właścicieli nieruchomości z obowiązku wyposażenia nieruchomości w urządzenie służące do gromadzenia, usuwania i unieszkodliwiania odpadów.

Szereg działań dla gmin wynika także z ustawy „o odpadach”. Dotyczą one głównie:

- uzgodnień dla wytwarzających odpady inne niż niebezpieczne w ilości od 1÷1000 ton/rok;
- uchwalania programów gospodarki odpadami;
- lokalizacji zakładów unieszkodliwiania odpadów;
- opinii dla starostów lub wojewodów zezwalających na wytwarzanie lub odbiór odpadów niebezpiecznych i wytwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne w ilości większej niż 1000 ton/rok.

Standardy europejskie

Porównując obowiązujące w Polsce regulacje prawne w dziedzinie gospodarki odpadami z odpowiednimi przepisami Wspólnot Europejskich można stwierdzić, że ustawy „o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” oraz „o odpadach” wprowadziły zasady racjonalnego postępowania z odpadami, zapobiegania powstawaniu ich lub minimalizacji ich ilości, usuwania odpadów z miejsc ich powstawania, oraz wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska. Ustawa „o odpadach” jest zbieżna z dwiema głównymi dyrektywami Unii Europejskiej w dziedzinie odpadów (dyrektywą 75/442 o odpadach i dyrektywą 91/689 o odpadach niebezpiecznych). Zbieżność ta nie oznacza pełnej zgodności z wymienionymi dyrektywami,

gdyż ustawa nie przejmuje wiernie użytych w dyrektywie 75/442 pojęć i związanych z nimi definicji, ani też nie zawiera wystarczającego upoważnienia ustawowego do pełnego transformowania dyrektywy 94/62 w sprawie opakowań i odpadów z opakowań, czy też dyrektyw w sprawie usuwania przepracowanych olejów (75/439) lub PCB/PCT (96/59).

Rozporządzenie Ministra OŚZNiL z dnia 24 grudnia 1997r. w sprawie klasyfikacji odpadów obejmuje wykaz odpadów z podziałem na grupy oraz listę odpadów niebezpiecznych. Wykaz odpadów zawarty w wyżej wymienionym rozporządzeniu ujmuje wszystkie grupy i rodzaje odpadów objętych wykazem stanowiącym załącznik do decyzji Komisji Europejskiej 94/3/WE z 20 grudnia 1993r. (tzw. Europejski Katalog Odpadów), nadając im analogiczną nazwę. Wprowadza też pewne uzupełnienia, co nie jest sprzeczne z zasadami i filozofią prawa wspólnotowego. Lista odpadów niebezpiecznych jest więc nieco dłuższa, niż ogłoszona w załączniku do decyzji Rady 94/904. W szczególności zachodzą pewne niespójności.

Zgodne z dyrektywami są również:

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 października 1998r. w sprawie szczegółowych zasad usuwania, wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych (transpozycja dyrektyw 91/689 oraz 94/67 w sprawie spalania odpadów niebezpiecznych - oddzielne składowanie każdego rodzaju odpadów niebezpiecznych, wymagana temperatura spalania, zawartość tlenu w gazach odlotowych);
- rozporządzenie Ministra OŚZNiL z dnia 12 września 1998r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz służących do przekazywania informacji o rodzaju i ilości odpadów umieszczonych na składowisku odpadów i o czasie ich składowania.

Istotne różnice występują w sprawie opakowań. Dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów z opakowań znajduje zbyt małe odzwierciedlenie w ustawie o odpadach. Dyrektywa obejmuje opakowania i powstałe odpady, zwracając także uwagę na zmniejszenie ilości i objętości odpadów z opakowań oraz zwiększenie ich ponownego wykorzystania. Rozporządzenie Ministra OŚZNiL w sprawie oznaczania opakowań dotyczy tylko jednego aspektu dyrektywy, tj. znakowania ich w celu lepszego wykorzystania. Prawo wspólnotowe będzie rozszerzone o dyrektywę wprowadzającą ograniczenie w stosunku do ilości odpadów deponowanych na składowiskach oraz dyrektywę radykalnie zmniejszającą poziom dopuszczalnych emisji ze spalania odpadów. Przygotowywana w Polsce nowelizacja ustawy „o odpadach” zapewne uwarunkowana te będzie uwzględniać. I o tym dostosowaniu polskiego prawa odpadowego do wymogów prawa wspólnotowego muszą pamiętać zarówno wytwarzający odpady, jak i gminy, których zadania w zakresie gospodarki odpadami są ściśle określone.

Formy organizacyjne gospodarki odpadami

Jak wykazano wyżej, zadania utylizacji odpadów komunalnych należą do gminy. Zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996r. „o gospodarce komunalnej” (Dz.U. Nr 9 poz.43) o wyborze sposobu prowadzenia i formach gospodarki komunalnej decyduje rada gminy. Gmina może powierzyć wykonanie zadań osobom fizycznym, prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej w drodze umowy, na zasadach ogólnych z zastosowaniem ustawy „o zamówieniach publicznych”. Działalność polegającą na usuwaniu, wykorzystywaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych mogą prowadzić jednostki organizacyjne własne gminy nie posiadające osobowości prawnej, utworzone przez gminę w celu realizacji określonych zadań w dziedzinie gospodarki odpadami, na podstawie:

1. prawa publicznego:

- związki komunalne, utworzone w trybie ustawy z dnia 8 marca 1990r. „o samorządzie terytorialnym”,
 - inna gmina na mocy porozumienia komunalnego zawieranego w trybie wymienionej wyżej ustawy;
2. umów cywilnoprawnych:
- osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,
 - spółki cywilne,
 - spółki kapitałowe, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne.

Własne jednostki organizacyjne gminy, nie posiadające osobowości prawnej, powoływane są przez gminę na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990r. „o samorządzie terytorialnym”. Mają one formę zakładu budżetowego lub gospodarstwa pomocniczego i tworzone są według zasad określonych w prawie budżetowym oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991r. w sprawie zakładów budżetowych i zakładów pomocniczych (Dz.U. Nr 42 poz.183). Decyzja o powołaniu zakładu budżetowego lub gospodarstwa pomocniczego należy do kompetencji gminy. Działają one w imieniu gminy, która ponosi odpowiedzialność za ich zobowiązania, mają natomiast samodzielność organizacyjną i ograniczoną samodzielność ekonomiczną. Nie mają prawa dokonywania odpisów amortyzacyjnych, co pozbawia je środków na inwestycje. Gmina musi je więc dotować z własnego budżetu lub szukać środków zewnętrznych. Zakład budżetowy i gospodarstwo pomocnicze są zwolnione z płacenia podatku. Gmina ma wprawdzie wpływ na realizację wyznaczonych zadań, ale formy te mają trudności w odtwarzaniu zużytego majątku trwałego, co może grozić załamaniem świadczenia usług (przy dużej kapitałochłonności).

Związki komunalne i porozumienia komunalne mogą tworzyć gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, jakimi są zadania własne gminy.

Związek komunalny powstaje na podstawie uchwał rad gmin zainteresowanych współpracą w danym zakresie (np. oczyszczanie ścieków, unieszkodliwianie odpadów).

Związek wykonuje swoje zadania określone w statucie, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Osobowość prawną nabywa po zarejestrowaniu z datą ogłoszenia statutu.

Porozumienie komunalne jest formą współdziałania gmin, przy czym nie polega ono na wspólnej realizacji zadań, ale na przejęciu wykonywania określonych zadań przez jedną gminę na rzecz innej gminy lub gmin.

Na podstawie umów cywilnoprawnych zadania gmin w zakresie gospodarki odpadami mogą wykonywać osoby fizyczne, prowadzące działalność gospodarczą, spółki cywilne i spółki kapitałowe. Osoby fizyczne i spółki cywilne prowadzą działalność na podstawie zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej według ustawy z dnia 23 grudnia 1989r. „o działalności gospodarczej” (Dz.U. Nr 41 poz.324 z późniejszymi zmianami). Gminy, według ustawy „o gospodarce komunalnej”, mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub przystępować do takich spółek. Gminy mogą także tworzyć jednoosobowe spółki kapitałowe i przystępować do spółek z udziałem innych akcjonariuszy (Skarbu Państwa, innych gmin, osób fizycznych i prawnych), zagranicznych osób fizycznych i prawnych. Spółki, w których uczestniczy gmina otrzymują majątek wydzielony z mienia komunalnego, za pomocą którego realizują powierzone im zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Są one autonomicznymi podmiotami wobec organów gmin i podlegają obowiązkowi podatkowemu na zasadach ogólnych. Jeżeli gmina powierza

wykonanie zadań z zakresu gospodarki odpadami innym niż własne podmiotom, to najpierw musi udzielić im zezwolenia na taką działalność. Natomiast zawarcie konkretnej umowy może nastąpić z zachowaniem przepisów ustawy „o zamówieniach publicznych”. Zawarcie umowy przez gminę z jakimkolwiek podmiotem nie zwalnia gmin z publicznoprawnego obowiązku wykonywania zadań własnych gmin. Możliwe jest przeniesienie odpowiedzialności na inny podmiot na podstawie konstrukcji związku lub porozumienia komunalnego. Umowy cywilnoprawne mogą mieć różny charakter prawny (np. przy usuwaniu odpadów - umowy zlecenia, przy unieszkodliwianiu odpadów - umowy o dzieło, składowaniu odpadów - umowa dzierżawy, budowie kompostowni - umowy o wykonanie prac projektowych, budowlanych). Często zawiera się łączne umowy na projektowanie inwestycji, jej wykonanie, finansowanie i zarządzanie obiektem po przekazaniu go do eksploatacji.

Perspektywy rozwiązywania problemów odpadowych w gminach

W najbliższej przyszłości, w związku z dostosowaniem polskiego prawa ekologicznego do wspólnotowego, musimy zweryfikować zasady postępowania z odpadami. Składować można będzie tylko te odpady, których nie można wykorzystać. Tak więc samorzady gmin i powiatów problematyce postępowania z odpadami winny nadać priorytet nie tylko w programie ochrony środowiska, ale i w strategii rozwoju gminy.

Wypełnianie przez gminy ich ustawowych działań, które ustawa o samorządzie terytorialnym definiuje jako „zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” dokonywane jest przez stworzenie warunków dla innych podmiotów lub przez bezpośrednie uczestniczenie w obrocie gospodarczym. Gminy są:

- organizatorem, koordynatorem, regulującym działalność gospodarczą innych podmiotów;
- bezpośrednim uczestnikiem gry rynkowej (podmiotem gospodarczym).

Działalność gospodarcza gminy musi być zawsze postrzegana w kontekście zadań administracji publicznej, do której samorząd gminy został powołany. Ale jest ona bardzo specyficzna, bo sprowadza się do:

- występowania w stosunkach z gminą elementów władztwa (prawo ustalania stawek opłat za usuwanie odpadów, udzielanie zezwoleń na działalność związaną z usuwaniem i unieszkodliwianiem odpadów);
- prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej przede wszystkim dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty gminnej, nie zaś dla osiągnięcia zysku;
- zaspakajania potrzeb komunalnych, które mają charakter potrzeb elementarnych (muszą być zaspakajane w odniesieniu do wszystkich członków gminy) oraz cechują się charakterem absolutnym (bez względu na sytuację społeczną muszą być zaspokajane codziennie);
- wykonywanie usług komunalnych, w głównej mierze w warunkach monopolu naturalnego.

Z powyższego wynika, że funkcjonowanie zasady wolnego rynku w dziedzinie gospodarki komunalnej są w gminie w pewnym zakresie ograniczone. Jednak istnieje możliwość powstawania i rozwoju rynkowych struktur organizacyjnych. W opinii Najwyższego Sądu Administracyjnego (wyrok z 4 kwietnia 1991r.) ustawodawstwo polskie gwarantuje nie tylko udział samorządu we władzy, ale również swobodę działalności gospodarczej na równi z innymi podmiotami prawa. Daje się zaobserwować wyraźny trend do odchodzenia od regulacji administracyjno-prawnych na rzecz cywilnoprawnych. Świadczą o tym następujące fakty:

1. na mocy ustawy z 20 grudnia 1996r. „o gospodarce komunalnej”:

- zlikwidowano w gminach państwowe przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej, a powstały jednoosobowe spółki gmin,
 - stworzono możliwość powierzenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym i prywatnym osobom prawnym na równi z własnymi organizacjami gminy,
 - dano obowiązek stosowania wobec wszystkich podmiotów gospodarczych jednakowych procedur przetargowych (zgodnie z ustawą „o zamówieniach publicznych”);
2. ustawa „o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” uzależnia uzyskanie pozwolenia od gminy na prowadzenie usług w zakresie unieszkodliwiania odpadów jeśli ubiegający się o zezwolenie spełnia warunki wymagane przy takich usługach;
 3. spółki komunalne nie są wyłączone z przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990r. „o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym”.

Dalsze możliwości rozwoju struktur rynkowych w gospodarce odpadami należy dostrzegać w postępie prywatyzacji, wzroście zapotrzebowania na instytucje gospodarki odpadami, wynikającego z konieczności usunięcia znacznych zaległości w tym zakresie. Będzie to wymagało zaangażowania znacznego kapitału. Warto pomyśleć także o kapitale prywatnym, co będzie gwarantem szybkiego uporania się z problemami gospodarki odpadami komunalnymi.

Priorytet gminny dla inwestycji z sektora odpadowego wywołać powinien rozszerzenie skali ocen oddziaływania na środowisko różnego rodzaju obiektów traktujących odpady. Zgodnie ze stosownym rozporządzeniem są to co najmniej inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska. Część z tych inwestycji będzie finansowana z zewnątrz, co zwiększy zainteresowanie poprawnym przeprowadzeniem procesu OOS. Wyżej przytoczone zasady prowadzenia działalności w tym sektorze powinny ułatwić spojrzenie eksperta na konkretne zadanie inwestycyjne.

Mgr Janina Kawałczewska,
Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska
Starostwa Powiatowego w Płocku

Dr Witold Lenart,
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Uniwersytetu Warszawskiego