

Olga ŁAWIŃSKA, Karina WOLNIAKOWSKA
Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania
olawinska@op.pl, karinawolniakowska@op.pl

WSPÓŁPRACA GMIN W ZAKRESIE GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI NA PRZYKŁADZIE ZWIĄZKU GMIN REGIONU OSTRÓDZKO-IŁAWSKIEGO „CZyste ŚRODOWISKO”

Streszczenie. Realizując zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, władze gmin powinny rozważyć możliwość współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Jedną z możliwości współpracy jest utworzenie nowego lub przystąpienie do już istniejącego związku międzygminnego. Celem artykułu jest wyjaśnienie pozytywnego wpływu, jaki ma inicjowanie i realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych we współpracy z innymi jednostkami samorządu na gospodarowanie odpadami komunalnymi. W części teoretycznej artykułu przeanalizowano istniejący stan prawny w zakresie możliwości współpracy między gminami. Wnikliwą analizę zjawiska współpracy gmin w celu realizacji inwestycji i gospodarki odpadami przeprowadzono w części empirycznej, która obejmuje studium przypadku współpracy gmin w ramach Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”.

Słowa kluczowe: gmina, współpraca, odpady komunalne

COOPERATION BETWEEN COMMUNITIES IN THE MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT ON THE EXAMPLE OF THE UNION OF THE REGION OSTRÓDA-IŁAWA “CLEAN ENVIRONMENT”

Abstract. The aim of the article is to explain the positive impact that initiation and implementation of investment projects can have in cooperation with other units of local government for the municipal waste management. In the theoretical part the existing law status of the possibilities of cooperation between communities are analyzed. The analysis of the phenomenon of municipal cooperation in order to implement the investment was carried out in the empirical part, which includes a case study of the cooperation between communities within the Association of Communities of Ostróda-Iława Region “Clean Environment”.

Keywords: community, cooperation, municipal waste

Wprowadzenie

W Polsce w ostatnich latach wprowadzono reformę w zakresie gospodarki odpadami. Była ona niezbędna ze względu na występujące problemy, w tym nadmierne składowanie odpadów, brak sterowania strumieniem odpadów czy też brak infrastruktury technicznej, ale również ze względu na konieczność wprowadzenia rozwiązań zgodnych z wymogami Unii Europejskiej.¹ Według nowych rozwiązań, przyjętych w 2011 roku odpowiedzialność za gospodarkę odpadami nałożono na gminy. Utworzenie oraz skuteczne zarządzanie systemem gospodarki odpadami może stać się dla pojedynczej gminy zadaniem dosyć trudnym, a nakłady konieczne do ponoszenia dla jego właściwego funkcjonowania niejednokrotnie przekraczają jej możliwości finansowe. W związku z tym gminy poszukują rozwiązań, które by im pomogły we właściwej realizacji tego zadania. Jednym ze sposobów jest współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, np. poprzez tworzenie związków gminnych czy też porozumień gminnych.

Celem artykułu jest wyjaśnienie pozytywnego wpływu, jaki ma inicjowanie i realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych we współpracy z innymi jednostkami samorządu na doskonalenie zarządzania i rozwój infrastruktury w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi. Analizę zjawiska współpracy gmin w celu realizacji inwestycji i gospodarowania odpadami przeprowadzono jako studium przypadku działalności Związku Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” w latach 2009-2013.

1. Gospodarka odpadami komunalnymi – uregulowania prawne

W Polsce zmiany prawne w zakresie gospodarki odpadami² rozpoczęły się od uchwalenia Ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³, która znowelizowała ustawę z 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. W tworzeniu tej ustawy wykorzystano doświadczenia innych krajów europejskich. Przyjęte rozwiązania w 2011 roku w zakresie gospodarki odpadami kładą nacisk przede wszystkim na zagospodarowanie odpadów. Nowy system zakłada, że to samorząd gminny jest odpowiedzialny za gospodarkę odpadami.

¹ K. Wolniakowska, O. Ławińska: Logistic Aspects of Waste Management in Częstochowa Region, *Advances Logistic Systems. Theory and Practice*, nr 1 Vol. 10, 2016, p. 65.

² Gospodarka odpadami, dotyczy gospodarowania odpadami i wytwarzania odpadów. Gospodarowanie odpadami obejmuje następujące działania: zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, wraz z nadzorem tych działań oraz dalsze czynności obejmujące sprzedaż odpadów lub pośrednictwo w ich obrocie. Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013, Nr 0, poz. 21), art. 3 ust.1.

³ Ustawa z 1 lipca 2011 o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz.897 z późn. zm.).

Zmiany w systemie gospodarowania odpadami miały na celu przede wszystkim uszczelnienie całego systemu gospodarowania, wdrożenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”, wzrost liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, recyklingu, zmniejszenie ilości odpadów komunalnych przekazywanych na składowisko odpadów, całkowitą likwidację nielegalnych składowisk odpadów, zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska związanych z transportem odpadów komunalnych, a także monitorowanie postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność dotyczącą odbierania od tychże właścicieli odpadów komunalnych.⁴ Gospodarkę odpadami regulują również: ustawa o odpadach⁵ oraz ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁶.

Jedną z przyczyn przeprowadzenia reformy w zakresie gospodarki odpadami w Polsce była konieczność sprostania wymogom Unii Europejskiej. W Unii Europejskiej sukcesywnie wprowadzane oraz doskonalone są zasady określające strategię w zakresie gospodarowania odpadami, wśród których można wyróżnić: zapobieganie wytwarzania odpadów, recykling odpadów, maksymalne ograniczenie składowania odpadów, rekultywacja, bezpieczny transport odpadów.⁷ Celem unijnej polityki jest zatem unikanie odpadów oraz ich maksymalne wykorzystanie, a także ich bezpieczne usuwanie i transport.

Gminy, zgodnie z nałożonym na nich harmonogramem, przygotowały się do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami. Jednak nie wszystkie przyjęte przez nie rozwiązania będą określone jako zadawalające, więc jednostki te w dalszym ciągu będą poszukiwały rozwiązań umożliwiających spełnienie ustawowych wymogów w zakresie gospodarki odpadami. Jednym z nich jest współpraca z innymi podmiotami JST, w tym np. tworzenie związków międzygminnych czy też porozumień międzygminnych

2. Związki międzygminne i inne rodzaje współpracy pomiędzy gminami

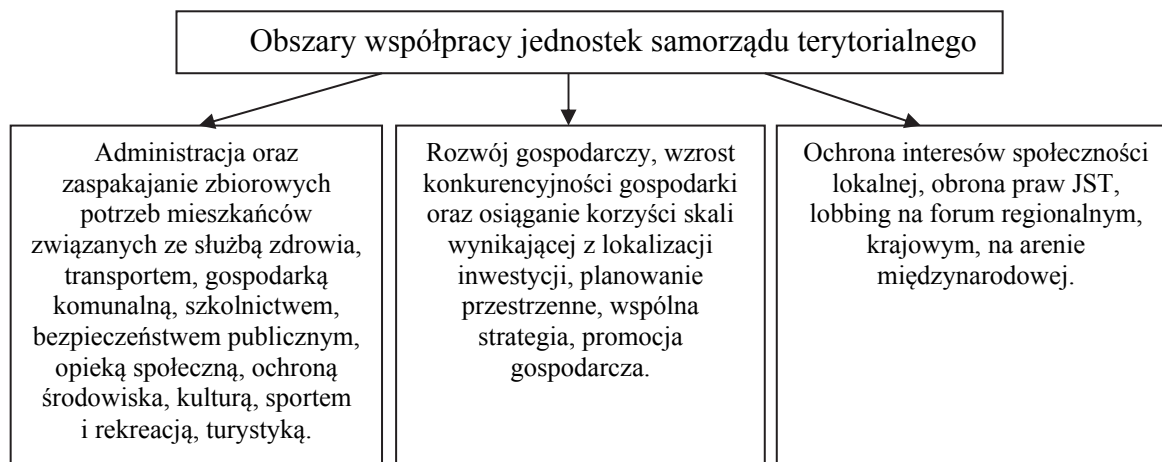
Jak już wyżej wskazano jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować zadania publiczne samodzielnie lub przy współpracy z innymi JST. Współpraca może dotyczyć różnych obszarów. T. Kaczmarek wskazał na trzy główne obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego, co przedstawiono na rysunku 1.

⁴ O. Ławińska: Gospodarka odpadami w gminach powiatu myszkowskiego w świetle nowych uwarunkowań prawnych. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Łódź 2014, s. 230.

⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013, Nr 0, poz. 21).

⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2013, poz. 888).

⁷ J. Klatka, M. Kuźniak: Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 16.



Rys. 1. Obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Kaczmarek: Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Wyd. Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2005, s. 235.

W praktyce spotykamy się z różnymi formami współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce nie ma jednej ustawy regulującej współdziałanie pomiędzy JST. Regulacje te znajdują się w różnych aktach prawnych.⁸ W niniejszym rozdziale uwaga została skupiona na współpracy między gminami. Według ustawy o samorządzie gminnym⁹ wyróżniamy następujące formy współpracy między gminami: związki międzygminne, porozumienia gminne oraz stowarzyszenia.

Jedną z form współpracy między gminami jest związek międzygminny. Może on zostać powołany w celu wspólnej realizacji zadań publicznych, a także w celu wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej określonych podmiotów¹⁰. Aby utworzyć związek konieczne jest podjęcie uchwały rad gmin, które są zainteresowane jego utworzeniem. Przy utworzeniu związku międzygminnego, a także przystąpieniu do związku wymagane jest przyjęcie jego statutu, konieczne przez bezwzględną większość głosów składu rady (zainteresowanych lub zainteresowanej gminy) określonego w ustawie¹¹. Projekt statutu musi być wcześniej uzgodniony z wojewodą, który może, lecz nie musi zająć stanowiska w sprawie projektu.¹² Istnieje dobrowolność w zakresie tworzenia związków, z tym, że może być ustawowo nałożony obowiązek utworzenia związku¹³. Ważną zmianą,

⁸ Szerzej na temat aktów prawnych regulujących współdziałanie pomiędzy JST: O. Ławińska: Realizowanie gminnych inwestycji infrastrukturalnych we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego na przykładzie Związku Gmin Dorzecza Wisłoki, [w:] M. Sipa, K. Wolniakowska (red.): Zarządzanie współczesną organizacją. Wydawnictwo WZ Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2014, s. 81.

⁹ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz.594 z późn. zm.). W dniu 1 stycznia 2016 weszła w życie ustawa nowelizująca – Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 1045).

¹⁰ Art. 64. ust.1 Ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 1045).

¹¹ Art. 67 ust.1, Ibidem.

¹² Art. 67 ust 1b, Ibidem.

¹³ Przykładem może być Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1994, Nr 48, poz.195). Obecnie obowiązuje Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz.361

jest, że do związku międzygminnego może przystąpić powiat. Wówczas następuje przekształcenie ze związku międzygminnego w związek powiatowo – gminny¹⁴. Zatem oprócz współdziałania poziomego, została dopuszczona możliwość współpracy pionowej.

Związek wykonuje powierzone mu zadania we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność, dlatego że posiada on osobowość prawną.¹⁵ Z dniem ogłoszenia statutu, prawa i obowiązki gmin – uczestników związku międzygminnego, związane z realizacją zadań przekazanych związkowi przechodzą na niego.¹⁶

Kolejną formą współpracy gmin jest porozumienie międzygminne, polegające na powierzeniu do wykonania jednej gminie określonych przez nie zadań publicznych innej lub innych gmin. Gmina przejmująca zadanie przejmuje również prawa oraz obowiązki pozostałych gmin, które są związane z danym jej zadaniem. Gminy te są natomiast zobowiązane do udziału w kosztach realizacji tego zadania.¹⁷

Stowarzyszenia gmin – powstają celem wspierania idei samorządu terytorialnego, w tym wykonywania zadań publicznych oraz obrony wspólnych interesów¹⁸. Gminy mogą tworzyć stowarzyszenia z innymi gminami, ale również z powiatami, województwami czy też z innymi osobami prawnymi (np. organizacjami obywatelskimi).¹⁹ Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach.²⁰ Gminy w ramach współpracy mogą również przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne i inne.

3. Przesłanki tworzenia związków międzygminnych

W literaturze można spotkać się z różnymi przesłankami, czy też uwarunkowaniami, motywami podejmowania współpracy międzygminnej w formie związku międzygminnego. Zawsze jednak podejmowanie jakiegokolwiek współpracy wiąże się z oczekiwaniem uzyskania pewnych korzyści.

Wskazywanymi głównymi przyczynami tworzenia związków jest aspekt ekonomiczny – osiągnięcie efektu gospodarczego, racjonalizacja działań – związana ze wspólnymi celami

z późn. zm.). Przewidywała ona możliwość powołania obligatoryjnego związku komunalnego. Za B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*. Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2009, s. 262.

¹⁴ Art. 72a ust. 1. Ustawy z 25 czerwca 2015 r. zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw.

¹⁵ H. Gawroński: *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2010, s. 131.

¹⁶ *Ibidem*, s. 131.

¹⁷ Art. 74 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁸ Art. 84 ust. 1 *Ibidem*.

¹⁹ O. Ławińska: *Realizowanie gminnych ...*, op.cit., s. 82.

²⁰ (Dz.U. z 2001, Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

oraz wykonywaniem jednakowych zadań lub brak możliwości wykonywania swoich obowiązków oraz zadań pojedynczo przez gminy.²¹ Klasyfikację przesłanek współdziałania międzygminnego dokonał B. Kołsut, wskazując na następujące²²:

- zbyt duże rozdrobnienie w strukturze terytorialnej kraju,
- powiązania funkcjonalno – przestrzenne,
- korzyści skali.

Pierwsze dwie przesłanki związane są z organizacją terytorialną i problemami z nimi związanymi, natomiast ostatnia stanowi rodzaj wyzwania, czyli osiągnięcia jak najlepszych efektów z realizacji zadania.

W literaturze spotkać można jeszcze inny podział motywów, który wyróżnia trzy grupy:²³

- wspólne dostarczanie usług (bądź wykonywanie innych zadań gminnych),
- utrzymanie obecnego status quo,
- odpowiedź na zmieniające się warunki zewnętrzne.

W ramach pierwszego motywu - wspólne dostarczanie usług korzyści dla gmin ze współpracy mogą wystąpić w kilku sytuacjach²⁴:

- a) Kiedy podstawowym motywem jest chęć obniżenia kosztów dostarczania usług dzięki korzyściom skali. Jest to najczęściej wskazywany powód do tworzenia związków. Korzyści skali dzięki funkcjonowaniu w związku międzygminnym można osiągnąć, np. poprzez wykorzystanie siły przetargowej związku, ponieważ np. wykonywanie danej usługi odnosi się do większych obszarów (gmin/powiatów), co może spowodować uzyskanie korzystniejszych cen od przedsiębiorców. Zwiększoną efektywność w wykonywaniu zadań, dla których został utworzony związek można osiągnąć dzięki specjalizacji osób w nim zatrudnionych. Łatwiej w związku międzygminnym ustalić i wydzielić koszty związane z danym zadaniem publicznym.²⁵ Prowadzenie wspólnej działalności umożliwia również zgromadzenie większych środków finansowych, a tym samym wygenerowanie rezerwy na wykonywanie wspólnego działania, minimalizację kosztów stałych, zdolność do wynajęcia specjalistów. Prócz tego wspólne działania daje możliwość rozwiązywania problemów o większej skali, uzyskując w ten sposób priorytet w uzyskaniu zewnętrznego źródła finansowania.²⁶

²¹Z. Leoński: Nauka administracji. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 136.

²²B. Kołsut: Uwarunkowania współdziałania międzygminnego w Polsce. „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 20, 2012, s. 88.

²³P. Swaniewicz, A. Gendziwiłł, J. Krukowska, M. Lackowska: Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 18-20.

²⁴Ibidem, s. 18-19.

²⁵A. Porawski (red): Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby, Raport przygotowany w ramach projektu „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”. Związek Miast Polskich, Poznań, 2013, s. 12. <http://www.partnerstwa.jst.org.pl/baza-wiedzy/325-raport-o-stanie-wspolpracy-pomiedzy-samorzadami> (odczyt 5.05.2017).

²⁶D. Kijowski, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski: Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego. Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Kraków 2004, s. 90.

- b) W przypadku bardzo małych gmin, które nie są w stanie samodzielnie wykonywać niektórych zadań (bądź zdolność do ich wykonania jest kwestionowana) wówczas korzyść ze współpracy polega na poszerzeniu zakresu dostarczanych usług. W Polsce ten motyw występuje rzadko.
- c) W przypadku regionów zintegrowanych funkcjonalnie, lecz podzielonych administracyjnie (politycznie) współdziałanie między gminami daje możliwość koordynacji zarządzania usługami, np. transport publiczny, promocja rozwoju gospodarczego, planowanie przestrzenne.
- d) „Lepsza widoczność” – oznacza wspólną promocję danego regionu przez kilka gmin, aby przyciągnąć zewnętrznych inwestorów czy też rozwinąć turystykę.

W drugiej grupie motywów współdziałanie ma służyć utrzymaniu obecnego status quo – uniknięcia reformy terytorialnej (zwłaszcza w sytuacji dużej fragmentacji terytorialnej).²⁷ Kolejny motyw – odpowiedź na zmieniające się warunki zewnętrzne – związany najczęściej z zewnętrznymi silnymi zachętami do współpracy, np. dotacje, bądź też z konkurencyjnymi wyzwaniem z globalizacją.²⁸

W badaniach empirycznych²⁹ przeprowadzonych w różnych krajach w latach 2014-2015 wskazuje się na różne motywy tworzenia związków międzygminnych (tabela 1).

Tabela 1

Motywy podejmowania współpracy międzygminnej w różnych krajach europejskich
(częstość wskazywania w %)

	Obniżenie kosztów	Ubieganie się o fundusze	Uczenie się z doświadczeń innych	Poprawa widoczności
Polska	66	57	11	9
Hiszpania	68	20	4	6
Islandia	22	14	8	19
Niemcy	75	3	4	2
Portugalia	75	93	12	0
Słowacja	41	53	38	41
Słowenia	100	33	5	3

Źródło: P. Swaniewicz, A. Gendziwił, J. Krukowska, M. Lackowska: op.cit., s. 22.

Z badań wynika, że największym motywem podejmowania współpracy międzygminnej w Słowenii, Niemczech, Portugalii, Polsce i Hiszpanii było: obniżenie kosztów, natomiast w Portugalii, Słowacji ubieganie się o fundusze. Ten motyw ważny był również w Polsce. Na Słowacji szczególną uwagę zwrócono również na uczenie się z doświadczenia innych oraz poprawę widoczności.

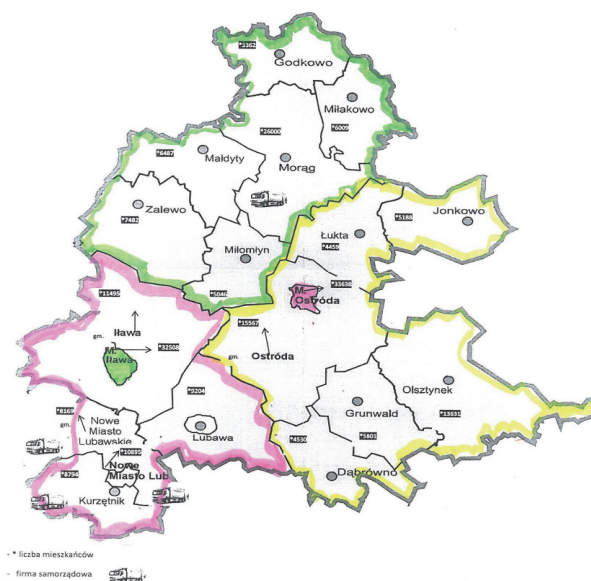
²⁷ P. Swaniewicz, A. Gendziwił, J. Krukowska, M. Lackowska: op. cit., s. 20.

²⁸ Ibidem, s. 20.

²⁹ Badanie w ramach COAST Action Programme „Local Public Sector Reforms in Europe” koordynowane przez P. Swaniewicza.

4. Inwestycje infrastrukturalne Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste środowisko” w latach 2009-2016

Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” obejmuje terytorium około 3.756,91 km² zamieszkiwane przez 218.225 osób. Obszar Związku Gmin to tereny o dużych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Związek Gmin posiada siedzibę w Ostródzie, jest związkiem międzygminnym³⁰, powstał z inicjatywy władz samorządowych 8 gmin i został zarejestrowany w Rejestrze Związków Międzygminnych w dniu 19 grudnia 1995 r.³¹ W 2017 r. w skład Związku wchodzi 19 gmin, co prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Gminy należące do Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”
Źródło: www.czystesrodowisko.eu (odczyt 15.05.2017).

Związek Gmin powstał w celu rozwiązania problemu odpadów komunalnych. Dla 19 gmin członkowskich realizuje „Kompleksowy Program Gospodarki Odpadami na terenie Związku Gmin „Czyste Środowisko”. Zadania Związku to: budowa i utrzymanie ekologicznego składowiska odpadów komunalnych oraz gospodarka odpadami komunalnymi.³²

Kluczową inwestycją Związku Gmin było utworzenie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów w Rudnie Sp. z o.o.³³ na miejscu dotychczasowego wysypiska w miejscowości Rudno. Inwestycja przebiegła dwuetapowo. Pierwszy etap rozpoczął się w 2009 r., w którym to roku rozpoczęto działalność gospodarczą, uzyskano pozwolenie na użytkowanie hali segregacji odpadów i ustawiono 2800 szt. pojemników do selektywnej zbiórki odpadów na

³⁰ Związek Gmin „Czyste Środowisko” działa w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

³¹ Statut związku został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 132 z 3 grudnia 2001 r., pod pozycją 1809. Zmiana statutu związku została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 20 marca 2013 r., pod pozycją 1267.

³² www.czystesrodowisko.eu (odczyt 10.05.2017).

³³ Właścicielem spółki jest Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”, który objął 100% udziałów.

terenie Związku Gmin (spółka prowadziła selektywną zbiórkę bezpłatnie). W 2010 r. zakupiono (w drodze przetargu) pierwszy samochód ciężarowy – śmieciarkę i spółka rozpoczęła działalność z zakresu odbioru odpadów. Bezpłatnie zaopatrywano mieszkańców w pojemniki na odpady komunalne, a także – dwukrotnie w ciągu roku – realizowano bezpłatne akcje zbierania odpadów wielkogabarytowych i elektrośmieci.³⁴

Budowa nowoczesnego, zgodnego z prawem o ochronie środowiska i przepisami unijnymi Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych RUDNO Sp. z o.o., została sfinansowana z następujących źródeł:³⁵

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie: dotacja – 1.500.000 zł i pożyczka – 1.740.469 zł,
- Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie: dotacja – 600.000,00zł i pożyczka – 546.531 zł,
- Fundacja EkoFunduszu: dotacja – 9.250.000 zł,
- środków własnych – 13.808.400 zł.

Realizacja inwestycji przyczyniła się do: ograniczenia zagrożeń dla środowiska powodowanych przez odpady, uporządkowania gospodarki odpadami na terenie 19 gmin, recyklingu i zagospodarowania odpadów komunalnych, eliminacji potencjalnych źródeł zanieczyszczeń wód powierzchniowych oraz edukacji ekologicznej lokalnej społeczności.

14 grudnia 2011 r. Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych RUDNO Sp. z o.o. podpisał z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska w Olsztynie, jako instytucją wdrażającą, umowę o dofinansowanie projektu „Budowa systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” – II etap”. Projekt ten stanowił kolejny etap budowy kompleksowego systemu gospodarki odpadami, a w jego ramach zmodernizowano linię technologiczną w celu produkcji paliw alternatywnych z przeznaczeniem do instalacji termicznego przekształcania (cementowni) oraz wydzielenia odpadów biodegradowalnych. Wybudowano także instalację do biodegradacji oraz trzy stacje przeładunkowe w: m. Półwieś gm. Zalewo, m. Lipowiec gm. Kurzętnik, Miasto Iława, gdzie lokalni operatorzy przewożą odpady zebrane od mieszkańców.³⁶ Koszt realizacji projektu wyniósł 50.626.102,35 zł netto, w tym dofinansowanie z UE 28.994.674,10 zł. Źródła finansowania II etapu budowy systemu gospodarki odpadami:³⁷

- dotacja z UE³⁸ – 28.994.674,10 zł,

³⁴ www.zuokrudno.pl/strona,33,Kalendarium_dzialalnosci_ZUOK_RUDNO.html (odczyt 15.05.2017).

³⁵ www.e-lubawa.pl/akualnosc/29/.html (odczyt 16.05.2017).

³⁶ www.pois.zuokrudno.pl/strona,1,O_Projekcie.html# (odczyt 15.05.2017).

³⁷ www.czystesrodowisko.eu (odczyt 10.05.2017).

³⁸ Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Nazwa programu operacyjnego: Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Priorytet II: Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi. Działania: 2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych. Beneficjent: Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych RUDNO Sp. z o.o. Tytuł

- pożyczka – 11.395.642,00 zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie,
- środki własne – 10.512.971,16 zł.

Etap II opisywanej inwestycji przebiegł bardzo sprawnie: w październiku 2012 r. wyłoniono generalnego wykonawcę rozbudowy ZUOK w Rudnie, w 2013 r. rozstrzygnięto przetargi i wyposażono zakład w sprzęt specjalistyczny, w lutym 2014 r. rozpoczęły się prace budowlane na terenie stacji przeładunkowych w Hławie, Lipowcu i Półwsi, a w październiku 2014 r. wymienione wcześniej stacje zostały oddane do eksploatacji.³⁹ Liczne uzgodnienia z zakresu ochrony środowiska, zgodność proponowanych rozwiązań z normami unijnymi oraz uzyskanie niezbędnej akceptacji ze strony społeczeństwa lokalnego gwarantują, że zakład w Rudnie rozwiąże problem unieszkodliwiania odpadów dla 19 gmin na kolejne 30 lat.

5. Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez Związek Gmin Regionu Ostródzko-Hławskiego „Czyste Środowisko” w latach 2013-2016

W trakcie realizacji II etapu inwestycji, od lipca 2013 roku, na terenie Związku Gmin zaczął funkcjonować nowy system gospodarki odpadami.⁴⁰ Od tego czasu podmiotem odpowiedzialnym za organizację i funkcjonowanie nowego systemu stał się Związek Gmin Regionu Ostródzko-Hławskiego „Czyste Środowisko”. Zgodnie z „Planem Gospodarki Odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011-2016”⁴¹ teren Związku Gmin Regionu Ostródzko-Hławskiego „Czyste Środowisko” należy do Regionu Zachodniego.

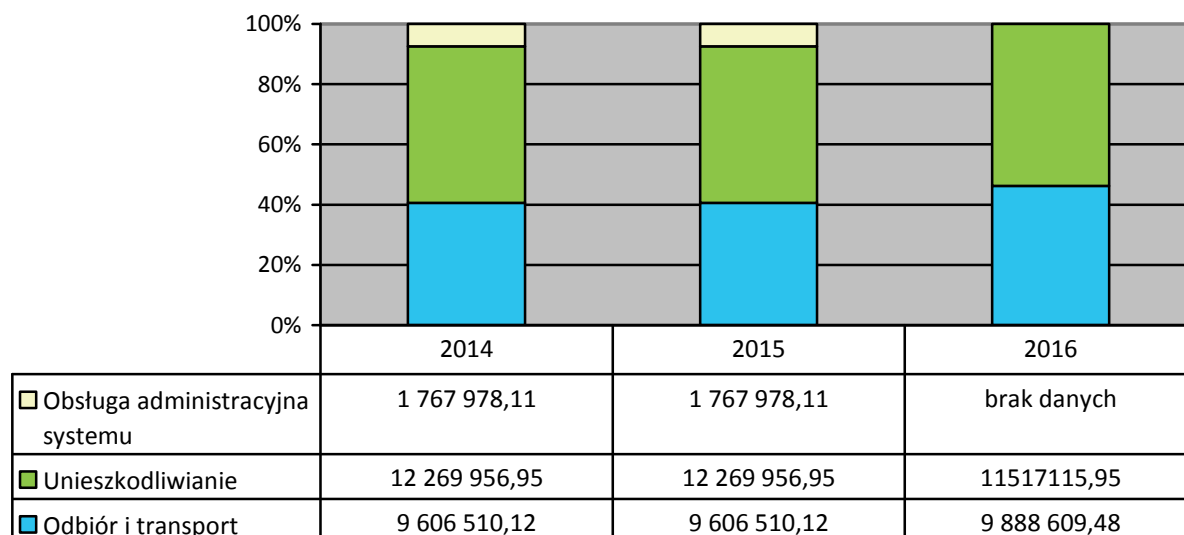
Koszty związane z odbieraniem, transportem, zbieraniem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odebranych odpadów komunalnych pokrywane były z opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy poprzez złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określali wysokość wnoszonej opłaty za wytworzone odpady.

projektu: Budowa systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku Gmin Regionu Ostródzko-Hławskiego „Czyste Środowisko” – II etap.

³⁹ www.zuokrudno.pl/strona,33,Kalendarium_dzialalnosci_ZUOK_RUDNO.html (odczyt 15.05.2017).

⁴⁰ 1 stycznia 2012 r. weszła w życie Ustawa o zmianie Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) Od tego dnia gminy miały 18 miesięcy na wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

⁴¹ Plan przyjęto uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego XVIII/333/12 z 19 czerwca 2012 r.



Rys. 3. Koszty związane z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych poniesione przez Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” w latach 2014-2016

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.czystesrodowisko.eu (odczyt 04.06.2017).

Koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych w okresie od VII-XII 2013 r. były następujące:

- odbiór i transport – 4.803.255 zł,
- unieszkodliwianie – 4.938.151,91 zł,
- obsługa administracyjna obsługi systemu (wynagrodzenia pracowników, szkolenia, zakup materiałów biurowych, druk deklaracji i książeczek opłat, czynsz itp.) – 583.950,65 zł.

Należy podkreślić, że każda z 19 gmin wpłaca rocznie na działalność bieżącą Związku kwotę będącą iloczynem stawki 0,93 zł oraz liczby mieszkańców danej jednostki. Wpłata ta jest niewielkim obciążeniem dla budżetów gmin.

Od lipca 2015 r. dla wszystkich gospodarstw domowych w każdej z 19 gmin należących do Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” obowiązują następujące opłaty za odbiór odpadów komunalnych:

- za odbiór śmieci niesegregowanych 11 zł za 1 osobę,
- za odpady segregowane 8,50 zł za 1 osobę (w gospodarstwach do 4 osób),
- gospodarstwa domowe, w których mieszkają więcej niż 4 osoby, jeśli zadeklarują segregowanie śmieci: 6 zł za osobę (w rodzinach sześcioosobowych), 5,50 zł za 1 osobę (w rodzinach 7 siedmioosobowych), 5 zł za 1 osobę, (gospodarstwo domowe, w którym zameldowanych jest powyżej 8 osób).

Ceny te są najniższe w województwie warmińsko-mazurskim i jedne z najniższych w kraju.⁴²

⁴² <http://ostroda.wm.pl/273922,Od-lipca-zaplacimy-wiecej-za-wywoz-smieci.html#ixzz4jc9ePCXt> (odczyt 05.06.2017).

Dzięki współdziałaniu gmin w ramach analizowanego związku i zrealizowanym inwestycjom możliwe jest nie tylko utrzymanie opłat za odbiór odpadów na niskim poziomie, ale także zapewnienie odpowiednich poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. W roku 2012 każda gmina rozliczała się samodzielnie z osiągniętych poziomów, za rok 2013 i następane lata rozliczenia poziomów dokonał Związek Gmin. Poziomy odzysku uzyskane na obszarze Związku Gmin prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Poziomy odzysku odpadów komunalnych osiągnięte przez Związek Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” w latach 2013-2016

Frakcje odpadów	Poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia							
	2013		2014		2015		2016	
	osiągnięte	wymóg ⁴³	osiągnięte	wymóg ¹³	osiągnięte	wymóg ¹³	osiągnięte	wymóg ⁴⁴
Papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło	13,83%	min. 12%	15,68%	min. 14%	23,48%	min. 16%	25,77%	min. 18%
Odpady budowlane i rozbiórkowe	62,8%	min. 36%	51,62%	min. 38%	100,0%	min. 40%	100%	min. 32%
Ograniczenie masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania	47,96%	max. 50%	47,33%	max. 50%	45,93%	max. 50%	33,90%	max. 45%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.czystesrodowisko.pl (odczyt 30.05.2017).

Przyjmuje się, że w ramach Nowego Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi na terenie Związku Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” ilość wytworzonych odpadów komunalnych była równa ilości odebranych odpadów komunalnych oraz powstających z przetwarzania odpadów komunalnych pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Związek Gmin systemem gospodarki odpadami komunalnymi objął zarówno nieruchomości zamieszkałe jak i nieruchomości niezamieszkałe. W zakresie gospodarowania zmieszanyimi odpadami komunalnymi, zielonymi i pozostałościami z sortowania Związek Gmin prowadził system gospodarowania odpadami zgodnie z wytycznymi ujętymi w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Moc Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych

⁴³ Zgodnie z tabelą nr 1 w załączniku do Rozporządzenia Ministra Środowiska z 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 645).

⁴⁴ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2167).

w Rudnie była wystarczająca do zagospodarowania całego strumienia odpadów odebranych w latach 2013-2016 na terenie opisywanego Związku Gmin.⁴⁵

Zakończenie

Gminy mają do wyboru różne formy współdziałania. Obecnie współpracę między jednostkami samorządowymi uważa się za konieczny element ich sprawnego funkcjonowania zarówno pod względem gospodarczym, organizacyjnym jak i społecznym. Mimo że w ustawodawstwie ma ona (poza wyjątkami) charakter dobrowolny, to w praktyce stanowi konieczność oraz normę.⁴⁶

Wdrożenie nowego systemu gospodarki odpadami zgodnie ze znowelizowaną ustawą nie zamyka drogi do podejmowania współpracy między gminami obejmującej formę związku międzygminnego czy też porozumienia komunalnego. Konieczność ponoszenia wysokich nakładów na inwestycje oraz wymóg spełnienia norm europejskich w zakresie gospodarowania odpadami skłaniają podmioty publiczne do wzajemnej współpracy. Przykładem współdziałania w zakresie gospodarki odpadami jest Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”.

Podsumowując, współpraca w formie związków międzygminnych może być zawiązywana z różnych powodów. Jednym z nich jest osiągnięcie korzyści z efektu skali. Powinna ona stanowić sposób doskonalenia zarządzania i rozwiązywania problemów na poziomie lokalnym czy też regionalnym. Wśród zalet związku międzygminnego wymienić należy także ujednolicenie działań podejmowanych na terenie wszystkich gmin do niego należących. Za zaletę związku należy uznać łatwiejsze wyodrębnienie kosztów mających stanowić podstawę obliczenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Istotna jest także możliwość uzyskiwania oszczędności związanych z zakupem określonych usług służących realizacji zadań na terenie wszystkich gmin członkowskich. Łatwiejsze jest także zorganizowanie wspólnego przetargu dla kilku gmin stanowiących jeden sektor odbioru odpadów. Dalsze możliwe oszczędności wiążą się z obsługą administracyjno-doradczą nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Kończąc analizę podstawowych zalet realizacji zadań publicznych w formie związku międzygminnego, należy zwrócić uwagę na możliwość specjalizacji merytorycznej poszczególnych pracowników biura takiego związku, która w wielu sytuacjach nie byłaby możliwa przy samodzielnej realizacji zadań przez poszczególne gminy.

⁴⁵ www.czystesrodowisko (odczyt 30.05.2017).

⁴⁶ T. Kaczmarek: Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski. „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 1 (29), 2016, s. 27.

Bibliografia

1. Dolnicki B.: Samorząd terytorialny. Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2009, s. 262.
2. Gawroński H.: Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych. Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2010, s. 131.
3. Kaczmarek T.: Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 1(29), 2016, s. 27.
4. Kaczmarek T.: Struktury terytorialno – administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Wyd. Uniwersytetu im, A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2005, s. 235.
5. D. Kijowski, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski: Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego. Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Kraków 2004, s. 90.
6. Klatka J., Kuźniak M. *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa, 2012, s. 16.
7. Kołsut B.: Uwarunkowania współdziałania międzygminnego w Polsce. „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 20, 2012, s. 88.
8. Leoński Z.: Nauka administracji. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 136.
9. Ławińska O.: Gospodarka odpadami w gminach powiatu myszkowskiego w świetle nowych uwarunkowań prawnych. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2014, s. 230.
10. O. Ławińska: Realizowanie gminnych inwestycji infrastrukturalnych we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego na przykładzie Związku Gmin Dorzecza Wisłoki, [w:] M. Sipa, K. Wolniakowska (red.): Zarządzanie współczesną organizacją. Wydawnictwo WZPCzest., Częstochowa 2014, s. 81.
11. Porawski A (red): Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby, Raport przygotowany w ramach projektu „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”. Związek Miast Polskich, Poznań 2013, s. 12, <http://www.partnerstwa.jst.org.pl/baza-wiedzy/325-raport-o-stanie-wspolpracy-pomiedzy-samorzadami>.
12. Swaniewicz P., Gendziwił A., Krukowska J., Lackowska M.: Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 18-22.
13. Wolniakowska K., Ławińska O.: Logistic Aspects of Waste Management in Częstochowa Region. *Advances Logistic Systems. Theory and Practice*, nr 1, Vol. 10, 2016, p. 65.
14. Ustawa z 14 grudnia 2011 r. o odpadach (Dz.U. z 2013, Nr 0, poz. 21).
15. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jedn. Dz.U.2013.594 ze zm.).

16. Ustawa z 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015r., poz. 1045).
17. Ustawa z 1 lipca 2011 o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152 poz.897 z późn. zm.).
18. Ustawa z 13 czerwca 2013 roku o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. 2013 poz. 888).
19. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2001.79.855 ze zm.).
20. Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 645).
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2167).
23. www.zuokrudno.pl/strona,33,Kalendarium_dzialalnosci_ZUOK_RUDNO.html
24. <http://ostroda.wm.pl/273922,Od-lipca-zaplacimy-wiecej-za-wywoz-smieci.html#ixzz4jc9ePCXt>
25. www.e-lubawa.pl/akualnosc/29/.html
26. www.pois.zuokrudno.pl/strona,1,O_Projekcie.html#
27. www.czystesrodowisko.eu