

*Ewa Owczarek-Nowak*<sup>\*)</sup>

## ANALIZA FUNKCJONOWANIA GMINNYCH SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM – TEORIA A PRAKTYKA

### Streszczenie

Przeprowadzono analizę funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie wyników ankietowania urzędów gmin województwa śląskiego, w których uchwalono gminne plany gospodarki odpadami (gpgg). Z ankietowanych gmin uzyskano informacje na temat sposobu wdrażania poszczególnych zadań, ujętych w gpgg, jak również napotykanym problemom. Stwierdzono, że sprawne działanie gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie było zależne od wielkości gminy. Gpgg były przygotowywane zasadniczo w sposób poprawny i przewidziano w nich realizację niezbędnych przedsięwzięć, jednak sama realizacja zaplanowanych zadań w wielu przypadkach okazała się problematyczna.

Wnioski sformułowane na podstawie wyników ankiety zostaną wykorzystane do określenia założeń do budowy modelu gminnego systemu gospodarowania odpadami.

### Analysis of municipal systems of waste management functioning in Silesia Voivodeship – theory and practice

#### Abstract

On the basis of poll results for those municipalities in Silesian Voivodeship who passed their resolutions on municipal plans of waste management (mpwm), an analysis was performed of municipal systems of municipal waste management functioning. From these municipalities for whom the poll was conducted, an information was acquired concerning the methods of included in mpwm particular tasks' implementation, as well as the problems met. It was observed that an efficient functioning of municipal waste management system did not depend on the size of municipality. Mpwm were prepared in essentially proper way and they foresaw realisation of necessary measures, but the realisation of planned tasks itself occurred to be problematical.

The conclusions formulated on the basis of poll results will be used for defining guidelines for construction of municipal system of waste management model.

### WPROWADZENIE

Zgodnie z przepisami prawa samorządy gminne mają obowiązek organizowania i nadzorowania funkcjonowania systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (Górski 2005). Samorządy powinny między innymi zapewniać objęcie wszystkich mieszkańców gminy systemem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, a zebrane odpady powinny być zagospodarowywane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności o ochronie środowiska i o odpadach. Należy również pamiętać o obowiązku ograniczania składowania na składowiskach biodegradowalnej frakcji odpadów komunalnych, co wynika z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

<sup>\*)</sup> Śląskie Środowiskowe Studium Doktoranckie w Głównym Instytucie Górnictwa w Katowicach.

1999/31/EC z dnia 27 kwietnia 1999 roku w sprawie składowania odpadów. Docelowo, w 2020 roku na składowiskach będzie można składować najwyżej 35% wag. całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku.

Z wielu względów, spełnianie powyższych obowiązków przez samorządy gminne wymaga od nich znacznego wysiłku zarówno organizacyjnego, jak i finansowego. Jednym ze sposobów, który powinien ułatwić wdrożenie poprawnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, są gminne plany gospodarki odpadami, uchwalane przez radę gminy na podstawie art. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późniejszymi zmianami).

Wypracowanie na terenie gminy poprawnie funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi nie ogranicza się jednak do przygotowania i uchwalenia prawidłowego gpg. Tematyka ta jest bardzo specyficzna: istnieje wiele możliwych sposobów realizacji zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, jednak dokonanie najodpowiedniejszego wyboru i pomyślnie wdrożenie wybranych rozwiązań wymaga uwzględnienia wielu uwarunkowań, specyficznych dla danego obszaru.

Opracowanie modelu gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w którym byłyby uwzględnione powyższe uwarunkowania, może ułatwić podejmowanie optymalnych decyzji przez samorząd gminy oraz przyczynić się do powstawania coraz lepiej wdrażanych gpg. W niniejszym artykule opisano badania, które wykonano w celu sformułowania założeń do budowy tego modelu.

## 1. PODSTAWY TEORETYCZNE

### 1.1. Podstawy prawne

System gospodarowania odpadami, powstającymi na obszarze gminy, powinien charakteryzować się całościowymi rozwiązaniami, logicznie łączącymi ze sobą aspekty społeczne, ekonomiczne i organizacyjne. W szczególności dotyczy to odpadów komunalnych, zwłaszcza wytwarzanych przez osoby fizyczne. Odpadami komunalnymi, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy o odpadach, są odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami dotyczącymi odpadów, przedsiębiorstwa wytwarzające odpady są zobowiązane do właściwego ich zagospodarowania i do prowadzenia ścisłej dokumentacji poszczególnych etapów tego procesu (dokumenty ewidencji odpadów), natomiast obowiązki i odpowiedzialność osób fizycznych są w tym zakresie bardzo ograniczone. Na przykład osoby fizyczne nie są zobowiązane do ewidencjonowania wytwarzanych odpadów bądź do dokładnego dokumentowania sposobu zagospodarowania czy przekazywania odpadów innym podmiotom. Nie oznacza to oczywiście, że odpady wytwarzane przez osoby fizyczne są pozbawione niekorzystnego oddziaływania na środowisko w przypadku nieprawidłowego postępowania.

Obowiązek tworzenia, utrzymywania i nadzorowania działania systemu gospodarowania odpadami wytwarzanymi przez osoby fizyczne (gospodarstwa domowe) przypada samorządowi gminnemu i stanowi zadania własne. Potwierdza to fakt,

że zadania te są konsekwentnie przypisywane samorządowi gminnemu w kilku różnych aktach prawnych o randze ustawy. Podstawy prawne najważniejszych obowiązków należących do samorządów gminnych przedstawiono w tablicy 1 (Bukowska (red.) 2005; Górski 2005; Lemański, Zabawa (red.) 2006).

**Tablica 1.** Podstawowe obowiązki samorządu gminnego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Podstawa prawna, publikator	Obowiązek	Forma działania
Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz.U.01.142.1591 ze zmianami)	Wskazanie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, w zakresie m.in. utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych i wysypisk oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, jako zadania własnego gminy	Ogólna norma kompetencyjna
Art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U.01.62.628 ze zmianami)	Opracowanie projektu gminnego planu gospodarki odpadami (wójt, burmistrz, prezydent miasta) i uchwalenie go (rada gminy) jako części gminnego programu ochrony środowiska	Czynność materialno-techniczna, akt normatywny (uchwała)
Art. 14 ust. 13 i 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U.01.62.628 ze zmianami)	Składanie sprawozdania z realizacji gminnego planu gospodarki odpadami i aktualizacja planu (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	Czynność materialno-techniczna
Art. 16a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U.01.62.628 ze zmianami)	1. Zapewnienie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych 2. Zapewnienie warunków do funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych 3. Zapewnienie funkcjonowania instalacji i urządzeń służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych 4. Zapewnienie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania	Ogólna norma kompetencyjna
Art. 26 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U.01.62.628 ze zmianami)	Opiniowanie projektów zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym komunalnych (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	Akt administracyjny (postanowienie)
Art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U.01.62.628 ze zmianami)	Opiniowanie projektów zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów, w tym komunalnych (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	Akt administracyjny (postanowienie)
Art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U.01.62.628 ze zmianami)	Nakazanie posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania bądź magazynowania ze wskazaniem sposobu wykonania (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	Decyzja administracyjna
Art. 3 ust. 2 pkt 6a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity – Dz.U.05.236.2008)	Udostępnianie mieszkańcom gminy na stronie internetowej i w sposób ogólnie przyjęty informacji o działających na terenie gminy podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, pochodzący z gospodarstw domowych	Czynność materialno-techniczna
Art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity – Dz.U.05.236.2008)	Sprawowanie nadzoru nad wykonaniem przez właścicieli nieruchomości obowiązków polegających na zbieraniu odpadów komunalnych powstających na terenie nieruchomości zgodnie z wymaganiami zawartymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz na pozbywaniu się odpadów komunalnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	Zadania nadzorczo-kontrolne
Art. 6a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity – Dz.U.05.236.2008)	Może przejąć – za ustaloną opłatą – od właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie wyposażenia nieruchomości w urządzenia do zbierania odpadów komunalnych, utrzymywania tych urządzeń w należytym stanie technicznym oraz zbierania odpadów komunalnych powstających na terenie tej nieruchomości (rada gminy)	Akt prawa miejscowego (uchwała)
Art. 7–9 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity – Dz.U.05.236.2008)	Sprawowanie nadzoru i kontroli nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych – zezwolenia, nadzór, kontrola działalności (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	Decyzje administracyjne, czynności materialno-techniczne, zadania nadzorczo-kontrolne
Art. 162 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity – Dz.U.06.129.902 ze zmianami)	Przyjmowanie od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami informacji o substancjach stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska i przedkładanie tych informacji wojewodzie – dot. m.in. azbestu (wójt, burmistrz, prezydent miasta)	Czynność materialno-techniczna

Źródło: Opracowanie własne.

Po przeanalizowaniu obowiązujących przepisów prawnych można wyciągnąć wnioski, że samorząd gminny ma obowiązek:

- zorganizowania systemu zbierania, odbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w tym systemu zbiórki selektywnej (podczas gdy mieszkańcy gminy są zobowiązani do działania w ramach tego systemu – w zasadzie nie mają oni możliwości samodzielnego zorganizowania sobie unieszkodliwiania wszystkich wytwarzanych przez siebie odpadów komunalnych w zgodzie z obowiązującymi przepisami),
- zapewnienia budowy i eksploatacji urządzeń i instalacji służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (samodzielnie, wspólnie z innymi samorządami lokalnymi, wspólnie z przedsiębiorcami bądź poprzez umożliwienie działania niezależnego przedsiębiorcy w tym zakresie), dotyczy to zarówno odpadów powstałych na terenie gminy, jak i przywiezionych.

## 1.2. Gminne plany gospodarki odpadami (gpgo)

Plany gospodarki odpadami mają stanowić część programów ochrony środowiska, przyjmowanych na podstawie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska. Są opracowywane na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, w sposób zapewniający ich zgodność z innymi ważnymi dokumentami strategicznymi, związanymi z ochroną środowiska: z *Polityką ekologiczną* państwa oraz z planami gospodarki odpadami wyższego szczebla.

Mimo że plany gospodarki odpadami nie mają charakteru aktu normatywnego, tzn. nie określa się w nich obowiązków adresowanych do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej, to jednak posiadaczy odpadów dotyczą w sposób pośredni. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o odpadach, posiadacze odpadów są zobowiązani do postępowania z odpadami według zasad gospodarowania odpadami, wymagań ochrony środowiska oraz planów gospodarki odpadami. Zapisy w planach znajdują też odzwierciedlenie w procedurze udzielania zezwoleń – decyzji administracyjnych – w zakresie gospodarki odpadami. W przypadku wniosku o pozwolenie na gospodarowanie odpadami w sposób, który jest niezgodny z planami gospodarki odpadami, właściwy organ (wojewoda lub starosta) jest zobowiązany do odmowy wydania pozwolenia (np. art. 18 ust. 3 pkt 2, art. 22 ust. 1 pkt 2, art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach).

We wszystkich planach gospodarki odpadami powinny być podane między innymi:

- opis aktualnego stanu gospodarki odpadami,
- cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia,
- rodzaje przedsięwzięć i harmonogram ich realizacji,
- instrumenty finansowe służące do realizacji celów w zakresie gospodarowania odpadami,
- system gospodarowania odpadami,
- system monitoringu i sposób oceny realizacji celów założonych w planie.

Gminny plan gospodarki odpadami (gpgo) dotyczy odpadów komunalnych powstających na obszarze gminy oraz przywożonych na jej obszar, z uwzględnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych. Szczegółowy zakres gpgo został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzenia planów gospodarki odpadami (Dz.U.03.66.620, zmiana: Dz.U.06.46.333).

Zasadniczo, treść gpgo pozostaje w ścisłym związku z zakresem obowiązków samorządu gminnego. Zorganizowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest obowiązkiem gminy i należy do jej zadań własnych, zatem w gpgo są uwzględniane przede wszystkim te zagadnienia, jednakże nie muszą się do nich ograniczać (Górski 2005).

## 2. PRAKTYKA

### 2.1. Metodyka prowadzenia badań

Badania wykonano w ramach pracy doktorskiej, przygotowywanej w Śląskim Środowiskowym Studium Doktoranckim w Katowicach<sup>1</sup>). Zostały one wykonane w celu oceny sposobu realizowania zadań określonych w gminnych planach gospodarki odpadami, w szczególności wskazania tych obowiązków, których wykonywanie sprawia samorządom lokalnym poważniejsze problemy. Wyniki badań zostaną wykorzystane do opracowania informatycznego modelu gminnego systemu gospodarki odpadami, który mógłby ułatwić wdrożenie na terenie gminy systemu gospodarki odpadami zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Badania polegały na przeprowadzeniu ankiety w urzędach gmin na terenie województwa śląskiego. Ograniczenie badań do terenu województwa śląskiego było podyktowane następującymi względami:

- mimo że jest to region niewielki obszarowo, charakteryzuje go niespotykana w skali kraju różnorodność zarówno pod względem geograficznym, demograficznym, jak i gospodarczym,
- w województwie śląskim znajdują się gminy o charakterze rolniczym, przemysłowym i turystycznym, o różnym stopniu zaawansowania rozwoju i o różnym podejściu do zagadnień zrównoważonego rozwoju,
- zapewnienie właściwego podejścia do gospodarowania odpadami ma na terenie województwa śląskiego niezwykle duże znaczenie, gdyż region ten cechuje duża gęstość zaludnienia (394 osób/km<sup>2</sup> przy średniej krajowej 122 osób/km<sup>2</sup>), czego konsekwencją jest znaczna wielkość strumienia odpadów komunalnych, powstających na małym obszarze.

Ankiety zostały przesłane pocztą elektroniczną lub pocztą tradycyjną do urzędów gmin, w których plan gospodarki odpadami został już uchwalony. Zagadnienia, które uwzględniono w ankiecie, zostały syntetycznie przedstawione w tablicy 2.

---

<sup>1</sup> [http://www.gig.katowice.pl/gig/studia\\_kursy/index\\_doktoranckie.php](http://www.gig.katowice.pl/gig/studia_kursy/index_doktoranckie.php)

Tablica 2. Zagadnienia ujęte w ankiecie dotyczącej gminnego planu gospodarki odpadami

Zagadnienie	Możliwe odpowiedzi
Przystąpienie do sporządzenia sprawozdania z realizacji gpgg	Tak, sprawozdanie jest na końcowym etapie Tak, sprawozdanie jest w czasie przygotowania Nie przystąpiono do sporządzania sprawozdania
Realizacja wybranych zadań ujętych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego [4]: - działania mające na celu edukację mieszkańców w zakresie gospodarowania odpadami, - inwentaryzacja i opracowanie harmonogramu usuwania azbestu.	Tak, takie zadania ujęto i są realizowane Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane Nie, takich zadań nie ujęto w gpgg
Odsetek mieszkańców gminy objętych systemem odbioru odpadów komunalnych	Tak, wszyscy Część mieszkańców jest objęta takim systemem – szacunkowy % Na terenie gminy nie istnieje zorganizowany system odbioru odpadów komunalnych
Odsetek mieszkańców gminy, którzy zawarli umowę na odbiór odpadów komunalnych	Mniej niż 50% 51–65% 66–80% 81–100%
System selektywnej zbiórki odpadów komunalnych	Tak, takie zadania ujęto i są realizowane Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane Nie, takich zadań nie ujęto
Utworzenie gminnego punktu zbiórki odpadów niebezpiecznych (GPZON)	Tak, takie zadania ujęto i są realizowane Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane Nie, takich zadań nie ujęto
Ograniczenie składowania odpadów biodegradowalnych na składowiskach odpadów	Tak, takie zadania ujęto i są realizowane Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane Nie, takich zadań nie ujęto
Selektywna zbiórka i zagospodarowanie odpadów opakowaniowych	Tak, takie zadania ujęto i są realizowane Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane Nie, takich zadań nie ujęto
Selektywna zbiórka i zagospodarowanie odpadów po sprzęcie elektrycznym i elektronicznym	Tak, takie zadania ujęto i są realizowane Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane Nie, takich zadań nie ujęto
Selektywna zbiórka i zagospodarowywanie odpadów niebezpiecznych, powstających na terenie gminy	Tak, takie zadania ujęto i są realizowane Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane Nie, takich zadań nie ujęto
Problemy gminy z realizacją gpgg	Dowolne
Uwagi: - wypełniający ankietę mogli dopisać własne uwagi i spostrzeżenia po każdym kolejnym pytaniu, - gminy, które uchwaliły gpgg przed 2005 rokiem, zostały poproszone o przedstawienie planowanych w gpgg i faktycznie osiągniętych w 2005 wielkości — dla pytań 5–10, - w przypadku miast na prawach powiatu, zagadnienia ujęte w ankiecie dotyczyły jedynie realizacji zadań gminnych.	

## 2.2. Wyniki badań

Przed rozpoczęciem ankietowania dokonano ogólnego rozeznania, dotyczącego liczby gmin mających uchwalony gpgg. Informacje uzyskano z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Otrzymane dane zestawiono w tablicy 3.

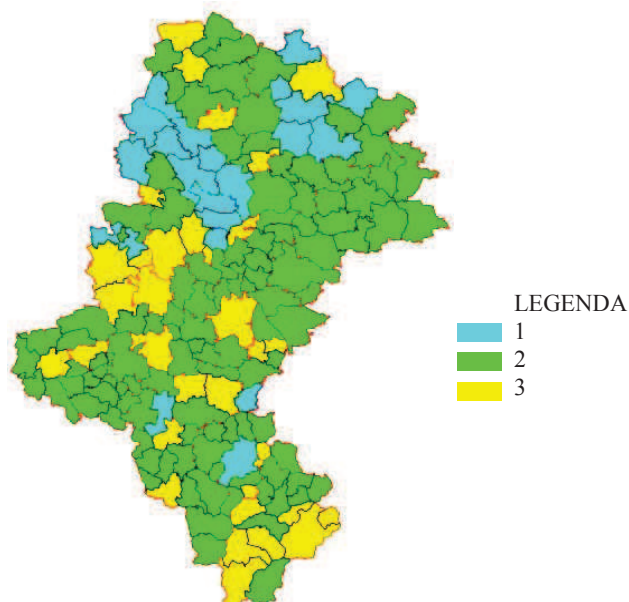
Na rysunku 1 przedstawiono konturową mapę województwa śląskiego, na której zaznaczono gminy, w których przyjęto gpgg w poszczególnych latach.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, ankiety rozesłano do 145 gmin (zarówno miejskich, wiejskich, jak i miast na prawach powiatu). Odpowiedzi uzyskano z 87 gmin (60%), nie uzyskano z 58 (40%).

**Tablica 3.** Zestawienie liczby gmin, w których przyjęto gminny plan gospodarki odpadami

Wielkość	Liczba	Procent
Ogólna liczba gmin w województwie	167	100
Liczba gmin posiadających uchwalony gpgg	145	86,83
Uchwalanie gpgg w poszczególnych latach:		
- razem:	145, w tym:	(100)
- 2004	112	77,93
- 2005	32	22,07

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz danych zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) dostępnym na stronach internetowych gmin.



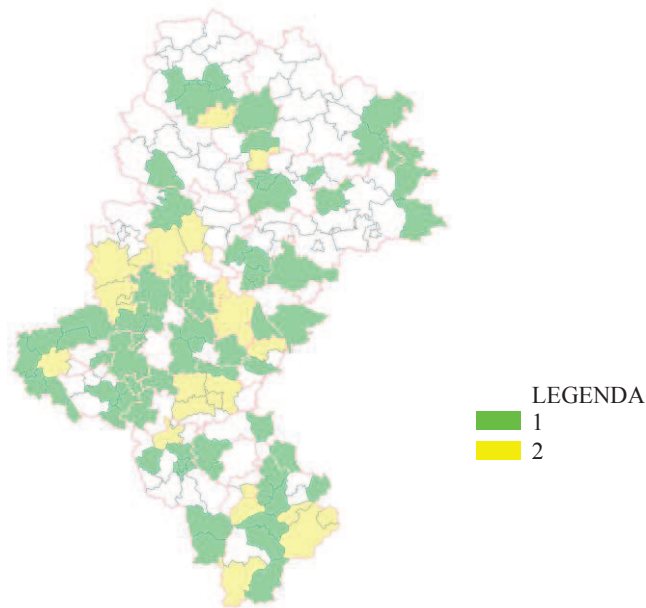
**Rys. 1.** Ogólne zestawienie gmin, w których przyjęto gpgg (stan na 1 kwietnia 2006 r.): 1 – gminy bez uchwalonego gpgg, 2 – gminy z gpgg uchwalonym w 2004 r., 3 – gminy z gpgg uchwalonym w 2005 r.

**Fig. 1.** General breakdown of municipalities for whom mpwm was passed (state on April 1<sup>st</sup>, 2006): 1 – municipalities without mpwm passed, 2 – municipalities with mpwm, which passed their resolutions in 2004, 3 – municipalities with mpwm who passed their resolutions in 2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz danych zawartych w BIP dostępnym na stronach internetowych gmin. Wykorzystano mapę podziału administracyjnego, pobraną z Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Katowicach<sup>2)</sup>.

Na rysunku 2 przedstawiono konturową mapę województwa śląskiego zawierającą zestawienie gmin, od których uzyskano wypełnione ankiety, z podaniem roku uchwalenia gpgg.

<sup>2)</sup> <http://www.wodgik.katowice.pl/>



**Rys. 2.** Zestawienie gmin, od których uzyskano wypełnione ankiety dotyczące gpggo: 1 – gminy z gpggo uchwalonym w 2004 r., 2 – gminy z gpggo uchwalonym w 2005 r.

**Fig. 2.** Breakdown of municipalities from whom fulfilled poll questionnaires concerning mpwm were retrieved: 1 – municipalities with mpwm who passed their resolutions in 2004, 2 – municipalities with mpwm who passed their resolutions in 2005

Źródło: Opracowanie własne. Wykorzystano mapę podziału administracyjnego, pobraną z Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Katowicach.

Wyniki przeprowadzonej ankiety zamieszczono w tabelicy 4. Interesująco przedstawiają się w niej dane na temat trudności we wdrażaniu zapisów gpggo. Należy podkreślić, że ankieta była sporządzona w taki sposób, aby samorzady lokalne mogły samodzielnie określić problemy, które są najważniejsze podczas realizacji zapisów gpggo.

Nie przedstawiono w niej bowiem konkretnych przykładów takowych, co miało na celu uwzględnienie wszystkich możliwych przypadków i zapewnienie, że wypełniający ankietę nie będą sugerowali się gotowymi sformułowaniami.

Zdaniem autorki, oceniając dane, nie należy sugerować się stosunkowo niewielką liczbą ankiet, w których wymieniono napotykanne problemy – 55 ankiet, co daje 63,22% nadesłanych. O trudnościach w realizacji zapisów planów gospodarki odpadami świadczy fakt, że praktycznie w przypadku każdej badanej kategorii zadań liczba odpowiedzi *Takie zadania ujęto, ale nie są realizowane* jest znacząca: od 9,20% w przypadku zadań polegających na zorganizowaniu systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych do 55,17% dla zadań polegających na zorganizowaniu Gminny Punkt Zbiórki Odpadów Niebezpiecznych (GPZON). Należy podkreślić, że wypełniający ankiety stosunkowo rzadko wskazywali przyczyny takiego stanu rzeczy.



Tablica 4. Wyniki ankiety dotyczącej realizacji gpgg

Wyszczególnienie	Liczba	Procent
Ogólna liczba rozesyłanych ankiet	145	
Liczba otrzymanych wypełnionych ankiet	87	60
Uchwalanie gpgg w poszczególnych latach:		
- razem:	87	100, w tym:
- 2004	66	75,86
- 2005	21	24,14
Przystąpienie do sporządzenia sprawozdania z realizacji gpgg:		
- Tak, sprawozdanie jest w końcowym etapie	2	2,3
- Tak, sprawozdanie jest w czasie przygotowania	13	14,94
- Nie przystąpiono do sporządzania sprawozdania	47	54,02
- Brak danych	25	28,74
Realizacja wybranych zadań ujętych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego:		
- Działania wykonywane w celu edukacji mieszkańców w zakresie gospodarowania odpadami:		
o Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	72	82,76
o Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	13	14,94
o Nie, takich zadań nie ujęto	2	2,30
o Brak danych	0	0,00
- Inwentaryzacja i opracowanie harmonogramu usuwania azbestu:		
o Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	54	62,07
o Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	23	26,44
o Nie, takich zadań nie ujęto	10	11,49
o Brak danych	0	0,00
Odsetek mieszkańców gminy objętych systemem odbioru odpadów komunalnych:		
- Tak, wszyscy	51	58,62
- Część mieszkańców jest objęta takim systemem	34	39,08
- Na terenie gminy nie istnieje zorganizowany system odbioru odpadów komunalnych	1	1,15
- Brak danych	1	1,15
Odsetek mieszkańców gminy, którzy zawarli umowę na odbiór odpadów komunalnych:		
- mniej niż 50%	6	6,90
- 51-65%	7	8,05
- 66-80%	17	19,54
- 8-100%	54	62,07
- Brak danych	3	3,45
System selektywnej zbiórki odpadów komunalnych:		
- Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	79	90,80
- Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	8	9,20
- Nie, takich zadań nie ujęto	0	0,00
- Brak danych	0	0,00
Utworzenie gminnego punktu zbiórki odpadów niebezpiecznych (GPZON)		
- Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	22	25,29
- Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	48	55,17
- Nie, takich zadań nie ujęto	15	17,24
- Brak danych	2	2,30
Ograniczenie składowania odpadów biodegradowalnych na składowiskach odpadów:		
- Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	34	39,08
- Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	42	48,28
- Nie, takich zadań nie ujęto	9	10,34
- Brak danych	2	2,30
Selektywna zbiórka i zagospodarowanie odpadów opakowaniowych:		
- Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	66	75,86
- Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	17	19,54
- Nie, takich zadań nie ujęto	4	4,60
- Brak danych	0	0,00
Selektywna zbiórka i zagospodarowanie odpadów po sprzęcie elektrycznym i elektronicznym:		
- Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	25	28,74
- Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	43	49,43
- Nie, takich zadań nie ujęto	19	21,84
- Brak danych	0	0,00
Selektywna zbiórka i zagospodarowywanie odpadów niebezpiecznych, powstających na terenie gminy:		
- Tak, takie zadania ujęto i są realizowane	40	45,98
- Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane	39	44,83
- Nie, takich zadań nie ujęto	6	6,90
- Brak danych	2	2,30

W tabelicy 5 wyszczególniono problemy wymienione w przesłanych ankietach z uwzględnieniem częstotliwości ich wskazywania.

**Tabela 5.** Wymienione w ankietach problemy napotymane podczas realizacji gpggo

Zagadnienie	Liczba	Procent	
Ankiety zawierające informacje o problemach	55	63,22	
Ankiety niezawierające informacji o problemach	32	36,78	

Wymieniane problemy:	Liczba	% nadesłanych	% ogółem
Brak środków finansowych na realizację zadań	39	70,91	44,83
Niska świadomość ekologiczna mieszkańców	19	34,55	21,84
Zbyt częste zmiany przepisów dotyczących gospodarowania odpadami	5	9,09	5,75
Zapewnienie wymaganego stopnia ograniczenia składowania odpadów biodegradowalnych na składowiskach odpadów	4	7,27	4,60
Mieszkańcy uchylają się od podpisania umowy na odbiór odpadów komunalnych	4	7,27	4,60
Powstawanie nielegalnych („dzikich”) wysypisk odpadów	4	7,27	4,60
Skomplikowane i długotrwałe procedury, konieczne w przypadku realizacji niektórych zadań zawartych w gpggo	4	7,27	4,60
Brak jednoznacznych uwarunkowań prawnych	4	7,27	4,60
Ewidencja wszystkich odpadów powstających na terenie gminy	3	5,45	3,45
Zapewnienie bezpieczeństwa w punktach zbiórki odpadów niebezpiecznych	2	3,64	2,30
Pozyskiwanie danych dotyczących faktycznych poziomów odzysku odpadów	2	3,64	2,30
Palenie odpadów komunalnych w paleniskach domowych	2	3,64	2,30
Brak kompostowni w pobliżu gminy	2	3,64	2,30
Właściciele nieruchomości nie składają informacji dotyczących azbestu	2	3,64	2,30
Zapewnienie wymaganego poziomu odzysku dla odpadów opakowaniowych	2	3,64	2,30
Zła sytuacja materialna mieszkańców powoduje zły odbiór społeczny zagadnień związanych z gospodarką odpadami	2	3,64	2,30
Brak wiedzy przedsiębiorstw na temat gospodarki odpadami	2	3,64	2,30
Wysokie koszty likwidacji „dzikich” wysypisk	1	1,82	1,15
Przejęcie przez gminy obowiązków w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych wymaga przeprowadzenia referendum	1	1,82	1,15
Zapewnienie strumienia odpadów wystarczającego do zapewnienia rentowności planowanych przedsięwzięć	1	1,82	1,15
Słaby przepływ informacji dotyczących gospodarki odpadami na szczeblu ogólnowojejewódzkim	1	1,82	1,15
Brak stacji przeładunkowych odpadów niebezpiecznych (SPON)	1	1,82	1,15
Duża powierzchnia niezrekultywowanych obszarów, na których są deponowane odpady	1	1,82	1,15

Interesujący materiał do analizy stanowiły uwagi uzupełniające poszczególne pytania. Uwagi przedstawiono w przypadku 61 przesłanych ankiet (70,11%). Szczególnie często były to informacje dotyczące zagadnień związanych z odpadami niebezpiecznymi, na przykład stopnia zaawansowania prac związanych z inwentaryzacją i harmonogramem usuwania azbestu, organizacją działania GPZON, wskazaniem sposobu zbierania odpadów niebezpiecznych w gminie, w sytuacji, gdy GPZON jeszcze nie funkcjonuje. W kilku przypadkach były to informacje dotyczące funkcjonowania systemu selektywnej zbiórki odpadów, na przykład że sprawdził się i że jest akceptowany przez mieszkańców, realizacji przedsięwzięć, na przykład budowa kompostowni oraz egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku legalnego pozbywania się odpadów. Przykładowo, wskazywano na przygotowanie

ewidencji już zawartych umów, prowadzenie regularnych kontroli, informowano, że od podpisania umów uchylają się osoby posiadające domki letniskowe. Niekiedy treść uwag budziła niepokój, na przykład w jednej z ankiet podano, że praktycznie wszystkie zadania ujęte w gpgg *będą realizowane w późniejszym terminie*.

## WNIOSKI

Analizując przesłane ankiety, jak również plany gospodarki odpadami, dostępne na stronach internetowych samorządów lokalnych, można łatwo dojść do wniosku, że o ile plany są przygotowywane w sposób poprawny i przewidują realizację niezbędnych przedsięwzięć, o tyle wykonywanie zadań ujętych w planach w wielu przypadkach jest problematyczne.

Potwierdzeniem tej tezy był fakt znacznie rzadszego określania w ankiecie odpowiedzi *Nie, takich zadań nie ujęto* (od 0 do 21,84%) niż *Tak, takie zadania ujęto, ale nie są realizowane* (od 9,20 do 55,17%). Nie udało się wskazać zadania, które we *wszystkich* ankietowanych gminach byłoby realizowane.

Na uwagę zasługuje duże zróżnicowanie sposobu realizacji założeń gpgg. Warto podkreślić, że wysoki poziom systemu gospodarowania odpadami komunalnymi można było zaobserwować zarówno w przypadku niewielkich gmin, jak i dużych miast (na prawach powiatu). Mimo stosunkowo dużej liczby wskazań na niską świadomość ekologiczną mieszkańców, istnieje wiele pozytywnych przykładów współpracy mieszkańców z samorządem gminnym – selektywna zbiórka odpadów z gospodarstw domowych nie byłaby możliwa bez takiej współpracy.

Rzadziej niż oczekiwano ankietowani wskazywali na brak środków finansowych jako przyczynę problemów we wdrażaniu gpgg, jednak aspektu ekonomicznego omawianych zagadnień lekceważyć nie można. Należy dążyć do tego, aby system gospodarki odpadami w gminach w jak największym stopniu był samofinansujący, gdyż w wielu przypadkach obciążenie mieszkańców kosztami jego funkcjonowania może spowodować brak akceptacji społecznej – w dwóch przypadkach wskazano, że niskie dochody ludności powodują zły odbiór prób wdrażania systemu gospodarki odpadami w gminie. Aby w większym stopniu skłonić społeczeństwo do akceptacji wzrostu wydatków przeznaczonych na właściwe zagospodarowanie odpadów komunalnych, należałoby podjąć szerokie działania edukacyjne w celu zwiększenia świadomości ekologicznej poszczególnych grup mieszkańców, na przykład dzieci i młodzież, gospodynie domowe, pracowników różnych sektorów, rolników itp. Efektów takich działań nie należy jednak oczekiwać zbyt szybko, gdyż zmiany mentalności zachodzą powoli.

Należy podkreślić, że mimo stosunkowo niewielu sygnałów ze strony ankietowanych, wskazujących, że częste zmiany prawa, ogólna niespójność przepisów o odpadach i znaczny stopień skomplikowania wymaganych procedur, utrudniają prowadzenie gospodarki odpadami w gminie, jest to dość poważny problem. Uproszczenie, a także ujednoczenie przepisów i nadanie im największej możliwej spójności, z pewnością ułatwiłoby realizację założeń gpgg i zagospodarowywanie odpadów komunalnych zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

**Literatura**

1. Bukowska J.E. (red.) (2005): *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska*. Białystok, Wydaw. Ekonomia i Środowisko.
2. Górski M. (2005): *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*. Poznań, Wydaw. Futura.
3. Lemański J.F., Zabawa S. (red.) (2006): *Zarządzanie gospodarką odpadami — gospodarowanie odpadami w świetle obowiązującego prawa*. Poznań, Wydaw. Futura.
4. Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego, przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2003 r.
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późniejszymi zmianami).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jednolity – Dz. U. z 2006 r. Nr 129 poz. 302) (Dz. U. Nr 62 poz. 628 z późniejszymi zmianami).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późniejszymi zmianami).
8. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity – Dz. U. z 2005 r. Nr 236 poz. 2008 z późniejszymi zmianami).

**Recenzent:** doc. dr hab. inż. Barbara Białecka