

**Lukasz Satola**

*Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollataja w Krakowie*

## **ZMIANY W GOSPODARCE KOMUNALNEJ W ZAKRESIE GOSPODAROWANIA ODPADAMI**

### *CHANGES IN THE MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT SYSTEM*

**Słowa kluczowe:** gmina, gospodarka komunalna, gospodarka lokalna, odpady, samorząd terytorialny

*Key words:* commune, municipal economy, local economy, waste, local government

**Abstrakt.** Celem badań była próba przedstawienia wybranych zmian funkcjonowania gospodarki komunalnej wynikających z nowych rozwiązań legislacyjnych w sferze gospodarowania odpadami. Dane empiryczne pochodziły z badań ankietowych prowadzonych w gminach. Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wywołała istotne zmiany dla podmiotów komunalnych i mieszkańców – odbiorców ich usług. Respondenci w większości pozytywnie oceniali wprowadzone zmiany dostrzegając w nich szansę na pozytywne efekty dla środowiska naturalnego. Wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami oznaczało dla większości gospodarstw domowych wzrost kosztów z tym związanych.

### **Wstęp**

Zgodnie z zapisami ustawowymi, do zadań własnych gmin zaliczane są wszystkie przedsięwzięcia związane z zaspokajaniem bieżących potrzeb mieszkańców określonej wspólnoty terytorialnej niezastrzeżone dla innego poziomu podziału administracyjnego kraju. Katalog zadań własnych gmin liczy kilkanaście pozycji, które stanowią przedmiot zainteresowania realizowanej w terenie gospodarki komunalnej, definiowanej jako działalność o charakterze użyteczności publicznej, mającej na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (*Ustawa o gospodarce komunalnej*) [Dz.U. 1997, nr 9, poz.43].

Samo pojęcie gospodarki komunalnej nie jest rozumiane w sposób jednolity. Pyziak-Szafnicka i Błaszczuk [1997] podkreślały np. znaczenie korzystania z majątku jednostek samorządu terytorialnego (JST). Autorki twierdziły, że obejmuje ona „wszelkie formy korzystania z majątku JST (mienia komunalnego), zarówno bezpośrednią wytwórczość, produkcję, świadczenie usług, jak i organizowanie tych procesów”. Takie konotacje pojęciowe powodują, że gospodarka komunalna ma charakter ekonomiczny i powinna być sytuowana w obszarze gospodarki lokalnej [Kosikowski 1997]. Warto zaznaczyć również, że pojęcie gospodarki komunalnej podlega ewolucji towarzyszącej zmianom postrzegania roli JST w Polsce. Przed przemianami ustrojowymi gospodarka komunalna była rozumiana jako zaspokajanie podstawowych, materialno-bytowych potrzeb mieszkańców (głównie miast). Po zmianach systemowych i towarzyszącej im rosnącej roli samorządu, pojęcie to rozszerzono i zaczęto go stosować do wszystkich form aktywności gospodarczej gmin (zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich) [Satola 2013].

Według nowelizowanej w 2011 roku *Ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach* [Dz.U. 2011, nr 152, poz. 897], samorząd jako organ odpowiedzialny za sprawy lokalne jest również kluczowym podmiotem w zakresie gospodarowania odpadami. Wspomniana nowelizacja dostosowuje również krajowe rozwiązania legislacyjne do rozwiązań prawnych stosowanych w UE. Wydaje się to posunięciem słusznym, gdyż jak pokazują inne badania, gospodarka odpadami znajdowała się na dalszym miejscu wśród priorytetów inwestycyjnych gmin [Wojewodziec 2003], chociaż odpady komunalne stanowią poważne zagrożenie ekologiczne we wszystkich sferach działalności człowieka, a ich ilość i struktura zależy w znacznej mierze od modelu życia społeczeństwa oraz rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej [Radwan, Paluch 2008]. Zmiany prawne zmusiły gminy do kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami.

Celem badań była próba wskazania przemian, które zaszły w funkcjonowaniu gospodarki komunalnej w obszarze gospodarowania odpadami w wyniku zmian legislacyjnych w tym zakresie. Analizowano wybrane kwestie dotyczące zasadności, skali oraz kosztów wprowadzanych zmian.

### **Material i metodyka badań**

W analizach wykorzystano materiał pierwotny, który stanowiły wyniki własnych badań kwestionariuszowych prowadzonych w 2013 roku. Badania ankietowe prowadzono wśród mieszkańców gmin – przedstawiciele społeczności lokalnych. Ich dobór był zorganizowany w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu zapewnić reprezentatywność przedstawicieli zróżnicowanych środowisk społecznych oraz grup zawodowych. Wśród ankietowanych znaleźli się zarówno reprezentanci sfery publicznej – urzędnicy i pracownicy sfery budżetowej, jak i przedsiębiorcy oraz pracownicy prywatnych podmiotów gospodarczych.

Badaniami objęto łącznie 21 gmin z terenu województwa małopolskiego, świętokrzyskiego, mazowieckiego i podkarpackiego. W tej grupie znalazło się 9 gmin wiejskich, 6 jednostek miejsko-wiejskich oraz 6 miast, z czego 3 stanowiły miasta na prawach powiatu. Po weryfikacji do analiz zakwalifikowano 192 prawidłowo wypełnione kwestionariusze.

### **Wyniki badań**

Zmiany legislacyjne wprowadzone ustawą z 2011 roku w pełni zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2013 roku i ten moment traktować można jako przełomowy zarówno z punktu widzenia mieszkańców, jak i samorządów gminnych. Główna idea nowelizacji polegała na przekazaniu gminom szerokich kompetencji w zakresie gospodarowania odpadami. Zmiany organizacyjno-prawne, w tym wskazanie gmin jako podmiotów odpowiedzialnych za odbiór odpadów, miały być również antidotum na występujące dotychczas negatywne zjawiska w tym zakresie, jak m.in. zanieczyszczanie porzuconymi śmieciami lasów, rzek, przydrożnych rowów.

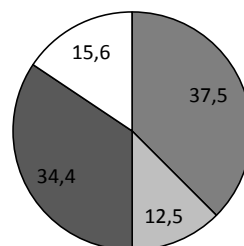
Wprowadzane zmiany ogniskowały się wokół następujących zagadnień: zadań oraz uprawnień gmin, obowiązków wytwórców odpadów komunalnych (właściciele nieruchomości), zasad świadczenia usług odbioru odpadów oraz ich zagospodarowania, a także sankcji karnych i administracyjnych w przypadku niestosowania się do obowiązującego prawa [Jerzmański 2011]. Do 31.12.2020 roku gminy mają osiągnąć poziom recyklingu i przygotowania do ponownego wykorzystania w wysokości 50% (wagowo): metali, szkła i tworzyw sztucznych oraz papieru, natomiast innych niż niebezpiecznych odpadów budowlanych i rozbiórkowych – 70% [Goleń 2013].

Przyjęte w znowelizowanej ustawie rozwiązania miały sprzyjać zbieraniu odpadów w sposób selektywny tak, aby umożliwić powtórne ich wykorzystanie. Aby zachęcić mieszkańców do segregowania odpadów w systemie opłat wprowadzono preferencyjne stawki dla osób prowadzących zbiórkę selektywną.

Jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych w ogólnopolskiej skali na zlecenie Ministerstwa Środowiska, aż 90% mieszkańców Polski uznawało zaśmiecony krajobraz jako problem [*Wyniki badania...* 2010]. Również inne odpowiedzi respondentów wyraźnie świadczyły o tym, że dostrzegali oni w swoim lokalnym środowisku negatywne zjawiska w zakresie gospodarki odpadami.

W objętej badaniem ankietowym zbiorowości uzyskane wyniki nie były już tak jednoznaczne (rys. 1). Wprawdzie wypowiedzi o konieczności wprowadzenia zmian zdecydowanie przeważały nad opiniami traktującymi dotychczasowy system jako lepszy, niemniej jednak różnica nie była aż tak duża, jak wynikałoby to z danych dla całego kraju. Ponad 15,6% ankietowanych nie miało w tej sprawie wyrobionego zdania. Przeciwnych wprowadzaniu zmian w systemie gospodarki odpadami było 34,4% respondentów. Warto zaznaczyć, że w tej grupie było relatywnie więcej osób legitymujących się niższym poziomem wykształcenia niż w całej badanej zbiorowości oraz wśród zwolenników nowego systemu gospodarowania odpadami. Opinie na temat zasadności (lub jej braku) wprowadzania zmian w zakresie zagospodarowania odpadów nie były natomiast zróżnicowane ze względu na miejsce zamieszkania respondentów. Prawie w takim samym stopniu poparcie, jak i brak akceptacji dla zmian, wyrażali mieszkańcy wsi, małych miast oraz

- konieczne ze względu na eliminację negatywnych zjawisk / necessary due to the elimination of negative effects
- konieczne ze względu na kompetencje gminy / necessary due to the competence of municipalities
- brak potrzeby wprowadzania zmian / no need for make changes
- brak zdania / no opinion



Rysunek 1. Zestawienie wypowiedzi respondentów na temat celowości wprowadzenia zmian w gospodarce odpadami [%]

Figure 1. The summary of respondents' opinions on the advisability of introducing changes in waste management [%]

Źródło: badania własne

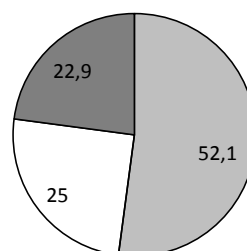
Source: own study

osoby zamieszkujące duże ośrodki miejskie. W grupie osób deklarujących się jako zwolennicy nowych zasad w gospodarowaniu odpadami komunalnymi, 37,5% konieczność zmian wiązała z eliminowaniem zjawisk mających miejsce w dotychczas stosowanym systemie, takich jak np. powstawanie dzikich wysypisk, porzucanie śmieci w lasach lub spalanie ich w piecach. Mniejsza grupa zwolenników nowego systemu (12,5%) pozytywne zdanie opierała na przekonaniu o tym, że gminy jako podmioty odpowiedzialne najlepiej zadbają o sferę odpadów na swoim terenie.

W skali całego kraju udział odpadów zbieranych selektywnie kształtuje się nadal na niskim poziomie w porównaniu do państw Unii Europejskiej (UE). Jednak z każdym rokiem wzrastał odsetek selektywnie zbieranych odpadów i w 2012 roku zagospodarowano w ten sposób 10,5% (względem 10,0% w 2011 roku) ogółu powstałych w Polsce odpadów [Infrastruktura komunalna... 2012].

Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań (rys. 2), w okresie poprzedzającym funkcjonowanie nowej ustawy w ponad połowie (52%) objętych ankietą gmin odpady komunalne umieszczane były przez mieszkańców w zbiorczych kontenerach bez jakiegokolwiek ich segregacji i w tej postaci trafiały na wysypiska. W 25% badanych gmin stosowano wówczas system oddzielnej zbiórki, lecz ograniczony wyłącznie do tzw. surowców wtórnych. System pełnej segregacji odpadów z podziałem ich na kilka frakcji wykorzystywany był natomiast jeszcze przed wejściem w życie rozwiązań nowelizujących przepisy prawne w prawie 23% JST. Taki rozkład odpowiedzi uprawnia do stwierdzenia, że skala zmian wynikających ze zmiany zasad gospodarowania odpadami miała szerokie oddziaływanie na jednostki samorządowe oraz wpływała na warunki gospodarowania zamieszkujących je osób.

- brak segregacji / lack of segregation
- oddzielna zbiórka surowców wtórnych / separate collection of recyclables
- pełna segregacja odpadów / the complete waste segregation

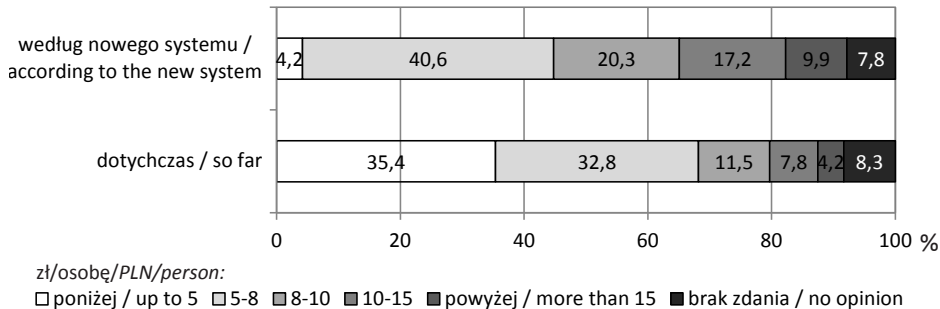


Rysunek 2. Zróżnicowanie funkcjonujących w gminach dotychczas systemów zbiórki odpadów komunalnych [%]

Figure 2. The diversity of operating previously municipal waste collection systems [%]

Źródło: badania własne

Source: own elaboration



Rysunek 3. Zestawienie wysokości miesięcznych opłat za odbiór odpadów ponoszonych przez gospodarstwa domowe

Figure 3. The summary of the amount of monthly fees for waste collection paid by households

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Z ekonomicznego punktu widzenia bardzo ważną kwestią zarówno dla samorządów, jak i mieszkańców gmin były związane z reformą koszty, które będą musieli ponosić (rys. 3). Wprowadzana reforma gospodarki odpadami komunalnymi oprócz wielu innych istotnych kwestii merytorycznych, odniosła także i ten pozytywny skutek, że zmalała liczba osób niemających wiedzy na temat kosztów dla ich gospodarstw domowych związanych z odbiorem odpadów bytowych. Wyższa świadomość społeczna w tym zakresie stanowi dobry punkt wyjścia do zaistnienia pozytywnych zmian również w kwestii postaw ekologicznych. W stosowanym przed 2013 rokiem systemie gospodarki odpadami dominowały dwie grupy wydzielone ze względu na wysokość kosztów wywozu śmieci (poniżej 5 zł oraz pomiędzy 5 a 8 zł/osobę/miesiąc). Wyższe opłaty obowiązywały w stosunkowo niedużej grupie gmin (23,5% ogółu analizowanych), w tym najwyższe koszty (ponad 15 zł/osobę miesiąc) ponosili mieszkańcy tylko w 4,2% objętych badaniem przypadków.

Poczynając od 2013 roku największy udział w całej zbiorowości (40,6%) zajmowały gospodarstwa domowe ponoszące miesięczne opłaty w przedziale pomiędzy 5 a 8 zł na osobę. Wprowadzane zmiany dla większości mieszkańców oznaczały wzrost opłat związanych z wywozem odpadów komunalnych. W największym stopniu zmalała (z 35,4% do 4,2%) grupa gospodarstw domowych, które wносиły opłatę nieprzekraczającą miesięcznie 5 zł na osobę. Liczba pozostałych grup, w których ponoszono wyższe opłaty związane z wywozem odpadów zwiększyła się około dwukrotnie.

Analiza zmian wysokości kosztów ponoszonych w związku z odbiorem odpadów komunalnych wykazała, że podwyżka opłat dotyczy prawie 2/3 mieszkańców. Nowelizacja przepisów nie spowodowała ani wzrostu, ani spadku wysokości ponoszonych opłat dla ok. 26% ankietowanych, natomiast ponad 7% twierdziło, że w nowym systemie ich koszty związane z wywozem odpadów będą na niższym poziomie niż dotychczas. W tym ostatnim przypadku mogło to być związane z częściej stosowanym selektywnym sposobem zbiórki odpadów, który według nowej ustawy zyskał preferencje w postaci obniżenia opłat w stosunku do odbioru tzw. śmieci zmieszanych (*Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*) [Dz.U. 2011, 152, poz. 897].

Innym wyjaśnieniem obniżenia opłat może być również zmiana sposobu ich naliczania (np. ze stałej kwoty dla gospodarstwa domowego na ustaloną według liczby zamieszkujących określoną posesję osób). Hipoteza taka znalazła również potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach. Okazało się, że w stosunku do ponad 96,5% respondentów opłata za odbiór odpadów w nowym systemie naliczana jest proporcjonalnie do liczby zamieszkujących gospodarstwo domowe osób. Pozostała bardzo nieliczna część zwróciła uwagę, że przy ustalaniu stawek tzw. opłaty śmieciowej uwzględniana była również powierzchnia zajmowanego lokalu mieszkalnego. Nie dostrzeżono natomiast istotnej statystycznie zależności pomiędzy rodzajem gminy a zmianą wysokości kosztów,

które ponosić będą mieszkańcy z tytułu odbioru odpadów z ich gospodarstw domowych. Tendencja wzrostu kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami była zauważalna w równej mierze w małych gminach wiejskich, średniej wielkości miastach, jak i w dużych ośrodkach miejskich.

### Podsumowanie i wnioski

Wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nowe zasady gospodarki odpadami w znaczącym stopniu wpłynęły na ten obszar gospodarki komunalnej. Zmiany widoczne były zarówno w funkcjonowaniu samych JST, przedsiębiorstw zajmujących się gospodarką komunalną, jak i wszystkich mieszkańców wspólnot lokalnych. Obok istotnych merytorycznych zmian w samym zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi nowa legislacja zaangażowała także szerszy krąg beneficjentów, stwarzając tym samym szansę na wywołanie pożądanych przemian w sferze świadomości ekologicznej mieszkańców.

Przeprowadzone badania ankietowe potwierdziły istnienie konieczności wprowadzenia zmian w zakresie gospodarki odpadami. Zrozumienie mieszkańców gmin dla wdrażanych zmian legislacyjnych podyktowane było w głównej mierze faktem, że w obowiązującym dotychczas systemie dostrzegali oni wiele luk prawnych umożliwiających istnienie niepożądanych ze środowiskowego punktu widzenia zjawisk w tym obszarze gospodarki komunalnej.

Wyniki analiz wskazujące fakt, że do tej pory segregacja śmieci i selektywny sposób zbiórki odpadów rozpowszechniony był w bardzo niewielkim stopniu, dodatkowo utwierdziły w przekonaniu o zasadności wprowadzonych zmian, aby sprostać limitom wyznaczonym Polsce przez dyrektywy UE. Niedostosowanie do tych wymogów prawnych mogłoby spowodować w przyszłości ponoszenie kar w przypadku nałożenia przez UE sankcji.

Wprowadzone zmiany, mające według założeń pozytywnie oddziaływać na środowisko naturalne, nie odbyły się jednak bez kosztów. Dla zdecydowanej większości mieszkańców nowy system wiąże się ze wzrostem wysokości wnoszonych za odbiór odpadów opłat. Pozytywnym aspektem było pojawienie się w nowym systemie zachęt finansowych mających skłaniać gospodarstwa domowe do selektywnej zbiórki odpadów. Motywator finansowy powinien spowodować zmianę stylów zachowań konsumentów sięgając znacznie dalej niż tylko do segregowania wytwarzanych śmieci. Można się spodziewać zmian również w zachowaniach zakupowych odnośnie wyboru opakowań, wielkości oraz gramatury nabywanych produktów.

Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi ma szansę wywołać pozytywne efekty zwłaszcza w sferze oddziaływania na środowisko. Jego skuteczność w tym zakresie zależy jednak od sprawności funkcjonowania gmin, podmiotów gospodarki komunalnej oraz od akceptacji ze strony społeczeństwa. Krótki czas, który upłynął od jego wprowadzenia, nie daje jednak możliwości jednoznacznej oceny efektów.

### Literatura

- Goleń M. 2013: *Zasady wdrożenia reformy w gospodarce odpadami komunalnymi wynikające z Ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z 1 lipca 2011 r.*, [w:] G. Maślach (red.), *Samorządowa gmina w nowoczesnym państwie*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 129-144.
- Infrastruktura komunalna w 2012 r.* 2012: GUS, Warszawa.
- Jerzmański J. 2011: *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, Przegląd Komunalny, nr 9, 83-98.
- Kosikowski C. 1997: *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów prawnych dotyczących przekształcania przedsiębiorstw komunalnych*, Wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź, Zielona Góra, 24-25.
- Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi.* 2012: Ministerstwo Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami, Warszawa, 17.02.2012.
- Pyziak-Szafnicka M., Błaszczuk P. 1997: *Działalność gospodarcza gmin a granice sfery użyteczności publicznej*, *Finanse Komunalne*, nr 2, 15.

- Radwan A., Paluch Ł. 2008: *Studium nad przestrzennym zróżnicowaniem infrastruktury w ochronie i jakości środowiska naturalnego w dostosowaniu do wymogów Unii Europejskiej*, [w:] M. Dudek (red.), *Polityka Unijnej Integracji – wybrane elementy zewnętrzne i wewnętrzne*, Zielona Góra, 169-185.
- Satola Ł. 2013: *Przemiany gospodarki i infrastruktury komunalnej w Małopolsce w latach 2002-2010*, [w:] G. Maśloch (red.), *Samorządowa gmina w nowoczesnym państwie*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 103-116.
- Wojewodziec T. 2003: *Priorytety w działalności inwestycyjnej gmin wiejskich województwa małopolskiego*, *Inż. Rol.*, nr 10(52), 147-154.
- Wyniki badania akceptacji społecznej dla zmian proponowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* – Instytut Badania Opinii „Homo Homini”, [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl).
- Ustawa z dnia 8. marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20. grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1. lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Dz.U. z 2011 r., nr 152, poz. 897.

### **Summary**

*The aim of this study was to identify some trends in the functioning of public utilities under the new legislation in the field of waste management. The empirical data were derived from own surveys conducted in the municipalities. Amendments to the Act on maintaining cleanliness and order in municipalities caused significant changes both for municipal entities and residents - recipients of their services. Most of surveyed positively evaluated the changes recognizing them as an opportunity for positive environmental effects. The introduction of the new waste management system meant for most households increased related to this costs.*

Adres do korespondencji  
dr inż. Łukasz Satola  
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie  
Katedra Zarządzania i Marketingu w Agrobiznesie  
Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków  
tel. (12) 662 43 87  
e-mail: [lsatola@ar.krakow.pl](mailto:lsatola@ar.krakow.pl)