

MONOGRAFIA WSG

PRZEMYSŁ 2010



„ekologia - żywność - zdrowie„

Recenzenci

1. prof. dr hab. inż. Tadeusz Grega
2. dr hab. inż. Grażyna Jaworska

Komitet Organizacyjny:

1. dr. Henryk Fedewicz – Przewodniczący
2. prof. dr hab. inż. Krzysztof Surówka – Wiceprzewodniczący
3. prof. dr hab. inż. Tadeusz Grega – Wiceprzewodniczący
4. dr hab. inż. Grażyna Jaworska – Sekretarz
5. prof. dr hab. Jurij Dajnowski – Członek
6. mgr Edward Smyk – Członek

ISBN 83-923333-4-9

**Transpozycja europejskiej idei gospodarki odpadami
do społeczno-administracyjnego systemu lokalnego w Polsce
a warunki współpracy z Ukrainą**

Ewa Jadwiga Lipińska

1. Wstęp

Przez miliony lat ewolucji przyroda uruchamiała samorzutnie procesy rozkładu materii regulując równowagę biologiczną na Ziemi. Rozkład organicznych związków węgla postępował w okresie kilku dni do kilkunastu miesięcy. Od wielu lat ten samoistny proces rozkładu i usuwania odpadów ze środowiska jest utrudniony. Przyczyną jest charakter i skład współczesnych substancji oraz materiałów tworzących odpady, a także ciągły wzrost ich ilości. Skażają one miejsca zalegania i zanieczyszczają otoczenie. Wiele „nowoczesnych” odpadów ulega rozkładowi w ciągu setek i tysięcy lat. Skutki ich obecności w środowisku naturalnym widoczne są w formie zdegradowanych gleb, zanieczyszczonych wód powierzchniowych i podziemnych oraz zanieczyszczonej atmosfery. Związki te wytworzył człowiek. Teraz ten sam człowiek tworzyć musi programy i strategie, których zadaniem jest minimalizowanie skutków obecności tych tworów w środowisku, lub ich redukcja i usuwanie z niego.

W referacie starano się wskazać wielokierunkowość powiązań gospodarki odpadami z innymi dziedzinami gospodarczymi. Oczywiście, w powiązaniu z prowadzonymi w skali Europy politykami społecznymi. Ta wielokierunkowość działań zmusza do spojrzenia na problem odpadów od strony urzędnika administracyjnego, zwykłego obywatela państwa narodowego, strażnika powszechnego prawa administracyjnego, jak i przedsiębiorcy stosującego bardziej lub mniej nowoczesne techniki i technologie.

Włączenie Ukrainy do współpracy w zakresie wymiany doświadczeń w planowaniu, realizacji i zamykaniu działań na rzecz ochrony środowiska przed odpadami jest istotnym krokiem europejskiego partnerstwa. Tym bardziej, że horyzont czasowy realizacji celów ochrony środowiska i gospodarki odpadami jest bardzo rozległy. Często wymaga cofnięcia się w przeszłość i spojrzenia w przyszłość. Wymaga podjęcia szerokiej współpracy nie tylko w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej (dalej: UE), ale także kształtuje warunki do podejmowania działań na rzecz współpracy z Ukrainą.

2. Ochrona środowiska w Unii Europejskiej

Idea zjednoczonej Europy jest ściśle związana z dominacją gospodarczą i polityczną ponad kwestiami społecznymi i kulturowymi. Dominację tę odzwierciedlają przepisy aktów prawa europejskiego, które stanowią prawo nadrzędne nad prawem krajów będących sygnatariuszami Traktatów UE. Stworzyły one podstawy systemu polityczno - prawnego UE, określając kompetencje jej głównych organów. Działalność ich oparta jest na ustawodawstwie

reprezentowanym przez dwie grupy przepisów: prawo pierwotne i wtórne - obowiązujące bezpośrednio w państwach członkowskich. Obowiązek ten wynika m.in. z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TuWE), który zobowiązuje następująco: *Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnienie jej zadań.* Natomiast Traktat o Unii Europejskiej (dalej: ToUE) zarządza w art. 11, ust. 2: *Państwa Członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności. Państwa Członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych.* Z kolei art. 3, ust. 1 (część pierwsza) Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (dalej: TopRP) wskazuje: *Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane i stosują przepisy dorobku Schöengen w postaci, w jakiej zostały włączone w ramy UE przez protokół dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej oraz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (...) oraz akty na nim oparte lub w inny sposób związane.*

Unia Europejska uznaje za priorytet politykę w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego - przed działalnością polityczną, gospodarczą, społeczną i kulturową. Głównym celem tej polityki jest wspieranie zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz respektowanie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców Europy. Skuteczność realizacji decyzji zawartych w Traktatach jest możliwa po przyjęciu odpowiedniej polityki gospodarczej. Według art. 4, ust. 1 i art. 6 TuWE może ona być oparta na: ścisłej koordynacji gospodarczych polityk państw członkowskich; rynku wewnętrznym; ustalaniu wspólnych celów; prowadzeniu otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją. Ustalając i realizując te działania muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. Cele do ich osiągnięcia precyzuje art. 174., ust. 1 TuWE, a są to: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego; ochrona zdrowia ludzkiego; oszczędne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych; promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

Osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego jest celem, który wymieniany jest w wielu aktach prawnych. Dotyczą one głównie zatrudnienia, energetyki, rolnictwa, współpracy na rzecz rozwoju jednolitego rynku, przemysłu i rybolóstwa, polityki gospodarczej oraz transportu. Tym samym, instytucje Unii Europejskiej są bezwzględnie zobowiązane do uwzględniania spraw ochrony środowiska na wszystkich szczeblach swoich polityk i w każdym sektorze gospodarczym. Realizację i osiągnięcie celów w ochronie środowiska opiera

się na: oszczędności, działaniach zapobiegawczych, naprawianiu szkód w pierwszym rzędzie u źródła, opłatach ponoszonych przez zanieczyszczającego. Instrumentami tak rozumianej polityki są: podatki, normy oceny jakości środowiska, normy emisji zanieczyszczeń oraz normy produkcyjne.

Bez względu na rodzaj prowadzonej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, przy jej opracowaniu bierze się pod uwagę czynniki, które warunkują prowadzenie racjonalnych działań. Należą do nich: warunki środowiska w różnych regionach Wspólnoty; gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości; zrównoważony rozwój regionów Wspólnoty. Wskazuje się, że rozwój gospodarczy, spójność społeczna, ochrona środowiska muszą iść ręką w rękę. Zauważono również, że rozwój zrównoważony w sektorze gospodarki odpadami (których ilość wzrasta szybciej od PKB) jest wizją długoterminową, którą należy postrzegać, jako cel globalny. W ostatecznym rachunku, gdy władze odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu długookresowych ram, to indywidualni obywatele i przedsiębiorcy dokonają zmian we wzorcach konsumpcyjnych i inwestycyjnych.

Metodologia tworzenia polityki ochrony środowiska powinna być oparta na opracowanych i ulepszonych mechanizmach działań oraz ogólnych zasadach zarządzania. Zamierzeniem organów europejskich jest regularne prowadzenie przeglądów środowiska i iniejowanie współpracy między uczestnikami działań w jego ochronie przez wymianę informacji, szkolenia, badania naukowe, tj. szeroko rozumianą komunikację społeczną.

Naczelnym elementem programów badawczych całej UE są, i powinny być, obszary priorytetowe. Podzielono je na dwie kategorie: a) w zakresie jakości środowiska: klimat, przyroda i różnorodność biologiczna, zdrowie i jakość życia; b) w zakresie racjonalnego wykorzystania: zasobów środowiska i odpadów.

3. Polskie warunki tworzenia idei ochrony środowiska przed odpadami

Mówiąc o krajowej strategii w sektorze gospodarki odpadami, gdzie Polska jest traktowana jako jeden z regionów Europy, nie można pominąć strategii europejskich. Przystąpienie Polski z dniem 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej implikuje stosowanie traktatów i rozporządzeń stanowiących przez jej organy w sposób bezpośredni na obszarze państwa. Art. 5 ust. 1 TopRP ogłasza: *Na mocy niniejszego Aktu przystąpiła do decyzji i umów przyjętych przez przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady. Nowe Państwa Członkowskie zobowiązują się przystąpić od dnia przystąpienia do wszystkich innych umów zawartych przez obecne Państwa Członkowskie i dotyczących funkcjonowania Unii lub związanych z jej działaniami.* Natomiast Art. 6 ust. 2 TopRP komunikuje: *Nowe Państwa Członkowskie zobowiązują się przystąpić na warunkach ustanowionych w niniejszym Akcie do umów lub konwencji zawartych lub tymczasowo stosowanych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie i Wspólnotę, a także do*

umów zawartych przez te Państwa, związanych z wyżej wymienionymi umowami i konwencjami. Na tej podstawie, akt prawny, wydany na szczeblu Wspólnot Europejskich, może uprawniać lub zobowiązywać osoby fizyczne i prawne wobec państwa, a państwo wobec osób fizycznych i prawnych. Możliwe jest także wynikanie z aktów prawnych bezpośrednich praw i obowiązków między podmiotami prywatnoprawnymi.

Spełnienie celów prawnych UE może nastąpić w polskich samorządach nie tylko poprzez implikację ale również poprzez kontrolę wydanych krajowych aktów prawnych, do których transponowane zostało prawo europejskie. W przypadku dyrektyw UE ich transpozycja dotyczy w szczególności definicji i klasyfikacji, celów i zasad, zakazów, nakazów (obowiązków) i uprawnień. Oznacza przeniesienie zaleceń prawa UE za pomocą aktów prawnych, których treść powinna w pełni odzwierciedlać przepisy dyrektyw, ale nie musi być odzwierciedleniem treści in extenso. Istotne jest więc wskazanie, w preambule dyrektywy o odpadach, że wszelkie różnice między przepisami prawnymi z zakresu odpadów, które obowiązują w państwach członkowskich, mogą mieć wpływ na stan środowiska oraz oddziaływać na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Na tej podstawie, z uwagi na możliwość wystąpienia przypadków niezrozumienia przepisów prawa krajowego, lub różnej ich interpretacji, wydaje się być zasadna umiejętność wykorzystania prawa europejskiego przez struktury administracji samorządowej.

W Polsce ochrona środowiska została podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej. Przykładowo Art. 5. KRP wyraża to następująco : *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.* Wynika stąd, że wszelkie procesy i działania społeczno - gospodarcze muszą być ze sobą logicznie zintegrowane i wzajemnie powiązane. Mają określać i stymulować podejmowanie projektów strategii, programów i planów rozwoju gospodarczego i społecznego oraz ochrony środowiska i jego zasobów. Ich powiązanie następuje poprzez sprecyzowane cele, zadania oraz instrumenty ich wdrażania. W ten sposób ułożone zostają w jednolitym, strategicznym nurcie rozwoju zrównoważonego Polski.

Na aspekt społeczny zwrócono uwagę w polityce ekologicznej państwa, w której wskazano, że Polska powinna podążać drogą trwałego i zrównoważonego rozwoju. Natomiast udział społeczeństwa, edukacja ekologiczna, dostęp do informacji o środowisku, a także poszerzanie dialogu społecznego i gospodarowanie odpadami uszczegółowione zostały w programie wykonawczym, aktualizacji i uszczegółowieniu długookresowej polityki ekologicznej.

Kolejne kompleksowe cele określające strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej, wskazane zostały w narodowym planie rozwoju. Zawiera on opis strategii zmierzających do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej

i przestrzennej z krajami i regionami Wspólnoty. Wskazuje kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych. Określa sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej. Cele tego dokumentu rozwinięte zostały w programie operacyjnym rozwoju regionalnego. Wskazuje on priorytety i kierunki polityki regionalnej państwa, które ujmują proces edukacji społecznej w zakresie ochrony środowiska, z uwzględnieniem szeroko rozumianej gospodarki odpadami.

Program rządowy dla terenów przemysłowych wskazuje na konieczność tworzenia warunków i wykreowania mechanizmów sprzyjających zagospodarowaniu nieużytków, terenów przemysłowych i zamkniętych już składowisk odpadów przemysłowych oraz komunalnych (z pełną ich inwentaryzacją, rozpoznaniem i rekultywacją). Dla właścicieli terenów zdegradowanych proponuje opracowanie i wydanie materiałów informacyjnych, dotyczących właściwego wypełniania obowiązków w zakresie prowadzenia rekultywacji.

Zadania w zakresie gospodarki odpadami, konieczne do realizacji celów zawartych w drugiej polityce ekologicznej państwa, jak również określone w programie wykonawczym do niej, zawarte zostały w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami (dalej: KPGO).

3.1. Polityka ochrony środowiska w Województwie Podkarpackim

Organy Województwa Podkarpackiego (krajowe organy regionalne) wydały kilka opracowań strategicznych poświęconych ochronie środowiska i sprzężonej z nią gospodarce odpadami. Wzmianka o środowisku i odpadach zawarta została w grupie problemów dotyczących innych spraw, związanych np. z nowoczesnością, demokracją, kulturą, turystyką, itp. W podstawowym dokumencie, będącym inicjatorem i koordynatorem działań rozwojowych regionu, gospodarka odpadami ujęta została zaledwie w 14 liniach tekstu części 1. „Sytuacja społeczno-gospodarcza i stan środowiska”, pkt 4.6. „Infrastruktura techniczna”, pkt 4.6.3. „Gospodarka odpadami”. W części III., „Wizja rozwoju Województwa Podkarpackiego”, po jednym zdaniu nawiązano do ochrony środowiska, głównie przez podniesienie poziomu wiedzy ludności (głównie wiejskiej), współpracę samorządową, gmin, powiatów i województwa. Część IV. „Priorytety rozwoju, cele strategiczne i kierunki działań” w „Kierunku działania 2. Zapobieganie degradacji środowiska naturalnego na obszarach wiejskich...” odnaleźć można jedynie informację: większość elementów ochrony środowiska wymaga podjęcia działań na szeroką skalę, szczególnie w odniesieniu do stanu gleb i wód, gospodarki odpadami (...).

Innym dokumentem o znaczeniu strategicznym jest regionalny program operacyjny, w którym, w p-cie 3. „Priorytety i działania realizowane w ramach programu” w „Działaniu 1.2. Infrastruktura ochrony środowiska” wspomina się, że celem jest m.in. ograniczanie negatywnego wpływu odpadów na wody podziemne, powietrze atmosferyczne i gleby. W ramach działania

będzie mogła znaleźć wsparcie inwestycja w zakresie gospodarki odpadami, lecz w zakresie modernizacji istniejących i rekultywacji nieczynnych składowisk oraz likwidacji składowisk „dzikich”, wprowadzenie na szeroką skalę recyklingu, a także budowa zakładów unieszkodliwiania odpadów.

Dokument istotny z punktu widzenia rozwoju turystyki w regionie podkarpackim, nie zawiera informacji na temat jakiegokolwiek postępowania z odpadami powstałymi w procesie turystycznym w regionie.

Z dniem 30 sierpnia 2003 r. weszła w życie Uchwała Nr XLVIII/522/02 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan ten stanowi kolejne ważne narzędzie prowadzenia polityki regionalnej, opartej na kształtowaniu i utrzymaniu ład przestrzennego. Zapisy planu uwzględniają przepisy ustawowe i resortowe dotyczące funkcjonowania, m.in., dziedzin objętych ustawą o odpadach. Uwagi i wnioski, wynikające ze stanu wiedzy o zagospodarowaniu województwa w dziedzinie stosunków ekologicznych, zawierają się w następującym sformułowaniu: W warunkach pogłębiającej się dysproporcji między regionami w zakresie poziomu i tempa rozwoju gospodarczego, wynikającej z działania mechanizmów rynkowych, stan wiedzy o gospodarce województwa, miast i gmin w poszczególnych jej działach i gałęziach należy uznać za zdecydowanie niewystarczający.

Działając zgodnie z art. 17. ust. 1. ustawy Prawo ochrony środowiska Zarząd Województwa Podkarpackiego opracował w 2003 r. program ochrony środowiska. Zasadniczym celem programu jest realizacja polityki ekologicznej państwa na szczeblu regionalnym w latach 2003-2006, z uwzględnieniem możliwości realizacji celów i działań na kolejne lata (do 2014 r.). Naczelną zasadą przyjętą w programie jest zrównoważony rozwój rozumiany jako przyspieszony rozwój społeczno – gospodarczy, będący w harmonii ze środowiskiem naturalnym. Wśród priorytetowych dziedzin wymienia się m.in. gospodarkę odpadami. Program zawiera ustalenia obejmujące pola i cele strategiczne w tym obszarze ochrony środowiska.

Ustawa o odpadach w rozdziale 3., art. 14-16. wprowadza obowiązek opracowania planów gospodarki odpadami na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Narzędziem efektywnej realizacji powyższego jest wojewódzki plan gospodarki odpadami. Powiązany jest on z programem ochrony środowiska dla województwa. Plan gospodarki odpadami uwzględnia zapisy zawarte w aktualnie obowiązujących aktach prawnych dotyczących odpadów oraz w KPGO. Przede wszystkim określa: aktualny stan gospodarki odpadami; prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami; działania zmierzające do poprawy sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami; instrumenty finansowe służące realizacji zamierzonych celów; system monitoringu i oceny realizacji zamierzonych celów. Plan obejmuje wszystkie rodzaje odpadów powstających na terenie określonej jednostki administracyjnej oraz przywożonych na jej teren, a w szczególności

odpady komunalne wraz z prognozą zmian w sektorze komunalnym. W ocenie autorki, stanowi jednak skromny zasób wiedzy o możliwościach przeciwdziałania wtórnemu zanieczyszczeniu środowiska naturalnego przez istniejącą infrastrukturę techniczną komunalną, lub jej brak, w newralgicznych punktach regionu.

4. Podstawowe zadania samorządów lokalnych

Główna idea, która realizowana powinna być przez lokalne samorzady przygraniczne, powinna obejmować działania na rzecz mieszkańców tych obszarów, w celu zaspokojenia bieżących potrzeb. Działania te mogą mieć charakter bytowy, gospodarczy, społeczny i kulturowy. Zadania w zakresie świadczenia usług wymienia art. 7. UoSG. Dotyczą one m.in. wspierania i upowszechniania idei samorządowej (art. 5 b., ust. 1.), który stanowi podstawę eliminowania barier rozwoju gminy. Tymi barierami zazwyczaj są: niedostateczna wiedza o możliwościach systemu ochrony środowiska i gospodarki odpadami; brak uporządkowania i dostępnych informacji o analizowanym terenie; ograniczenia w zarządzaniu sektorem odpadów tylko do koniecznych prac administracyjnych, jakie wynikają z ustawowych obowiązków.

Dla realizacji idei samorządowej ważne jest, aby każda podejmowana działalność gospodarcza przynosiła określone korzyści ogólnospoleczne w miejscu jej prowadzenia. Przez władarzy gmin, wykorzystywana może być do oceny swojej pozycji i konkurencyjności względem innych gmin. Idea gminy samorządowej powinna być progowym poziomem rozwoju gminy, przy którym decyzje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami mogą być uznane za zgodne z zasadami prawa. Powinno ją opisywać wiele wartości (cech, zmiennych), uzyskanych przez obliczanie wskaźników przeszłego, aktualnego, pożądanego i prognozowanego stanu ochrony środowiska, na różnych etapach rozwoju polityk gospodarczych. Stan ochrony środowiska powinien być przy tym odnoszony do aspektów ekonomicznych, demograficznych, społecznych, przyrodniczych i technicznych, ukazujących zróżnicowanie zjawisk w określonej jednostce terytorialnej. Minimalną jednostką dla jej określenia może być zarówno cała powierzchnia gminy, jak i określone miasto czy wieś (w ich granicach administracyjnych).

Celem idei samorządowej powinno być wypracowanie stałych, systemowych mechanizmów współpracy pomiędzy sektorami społeczno-gospodarczymi określonej gminy i „wpasowania się” w całą jej strukturę samorządową. Współpraca powinna obejmować etapy formułowania problemów, przeprowadzenia analizy zagadnienia i zastosowania odpowiedniej metody jej rozwiązania, wraz z możliwością wprowadzania korekt, w okresie wdrażania i realizacji opracowanych celów.

Zadania samorządu terytorialnego, w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w układzie gminnym, ujęte zostały, jako obowiązkowe zadania własne. Ich zakres jest następujący:

- Zapewnienie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania

wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.

- Zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych.
- Zapewnienie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. do nie więcej niż: 75 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – do dnia 31 grudnia 2010 r.; 50 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – do dnia 31 grudnia 2013 r.; 35 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – do dnia 31 grudnia 2020 r.

Natomiast do zadań własnych i obowiązkowych województwa w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, wydzielonych ze strumienia odpadów komunalnych.

5. Możliwości polsko-ukraińskiej współpracy

Terytorium Województwa Podkarpackiego leży na skrzyżowaniu historycznych traktów o przebiegu równoleżnikowym i południkowym. Od strony zachodniej na terenie województwa ma swoją kontynuację główne pasmo aktywności społeczno-gospodarczej południowej Polski. Związane jest ono z historycznym traktem handlowym „krakowskim” oraz jednością i ciągłością dziedzictwa kulturowego. Drugim ważnym pasmem rozwoju społeczno-gospodarczego, mającym duże tradycje historyczne jest pasmo południowe o równoległym przebiegu. Wykształcone jest pomiędzy pasmem gór i pogórzy. Na północnym-zachodzie jedność ziemi sandomierskiej rozdziela obecnie Wisła, a naturalną granicę ziemi lubelskiej stanowi Roztocze.

Województwo Podkarpackie leży na tak zwanej „ścianie wschodniej” graniczącej z Rosją, Białorusią i Ukrainą. W skali Podkarpacia do strefy przygranicznej zaliczono położone bezpośrednio przy granicy powiaty: lubaczowski, przemyski, bieszczadzki, sanocki, krośnieński i jasielski. Ośrodkami współpracy o znaczeniu regionalnym są miasta, będące siedzibami powiatów. Głównym ośrodkiem współpracy transgranicznej jest Rzeszów.

Budowa struktury funkcjonalno-przestrzennej pomiędzy Województwem Podkarpackim a Ukrainą powinna być racjonalna i dogodna dla potrzeb obecnego i przyszłego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego. Obszary przygraniczne powinny być tak kształtowane, by zapewnione były warunki dla ochrony środowiska naturalnego. Umożliwiać powinny też wprowadzanie selektywnych zasad ekorozwoju w szczególnie cennych przyrodniczo rejonach. Powyższe zasadne jest z uwagi na przebieg korytarzy ekologicznych o znaczeniu międzynarodowym, jak położenie siedlisk i ostoi fauny i flory oraz ich obszarów węzłowych i biocentrow, a także usankcjonowanych prawnie obszarów chronionych przyrodniczo i

krajobrazowo, w tym obszarów Natura 2000. Wymusza to wspólne, polsko-ukraińskie, działania na rzecz stałej współpracy.

Przestrzeń przygraniczna Polski i Ukrainy wymaga tworzenia programów działań o charakterze ponadregionalnym. Zwiększenie tempa ingerencji człowieka w środowisko naturalne wymaga wspólnych negocjacji w sprawie lokalizacji inwestycji mogących znacząco oddziaływać na to środowisko. Są to przede wszystkim projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu. Są to także projekty strategii rozwoju regionalnego i planów zagospodarowania przestrzennego. Celem projektów powinno być wykorzystanie unikalnej szansy położenia geopolitycznego dla rozwoju lokalnej gospodarki i przyspieszenia rozwoju społeczności lokalnych. Szczególną formą współpracy przygranicznej jest stałe monitorowanie i ocena realizacji zamierzonych działań. Wspólny, polsko-ukraiński monitoring, w połączeniu z powszechnym dostępem społeczeństwa do informacji oraz do procesu tworzenia projektów, powoduje konieczność prowadzenia jasnego i rzetelnego harmonogramu realizacji działań. Wymaga również gromadzenia informacji niezbędnych do udokumentowania rzeczywistych efektów i skutków zaniechania lub ich realizacji. Dobry system monitoringu jest podstawą właściwego systemu oceny sytuacji, opartego na wskaźnikach stanu środowiska i zmianach presji na środowisko, w tym na miernikach świadomości społecznej. Powinien być również czytelny dla społeczeństwa.

5.1. Główne problemy rozwoju przygranicznego

Na tle diagnozy stanu zagospodarowania przestrzennego powiatów Województwa Podkarpackiego, położonych w pasie przygranicznym południowej Polski, można wyróżnić pewne strategiczne problemy w ochronie środowiska naturalnego. Ich rozwiązanie wymaga współdziałania władz rejonów Polski i Ukrainy. Zachodzi bowiem współwystępowanie różnych podziałów regionalnych, między którymi zachodzą związki przyczynowo-skutkowe, które pozostają uniwersalne, w każdej sytuacji geograficznej i czasowej. Dotyczą zatem każdej jednostki administracyjno - społecznej. Są to czynniki rozwoju lokalnego, do których zalicza się: rozwój i aktywizację współpracy w sferze gospodarczej; ochronę przed zagrożeniem i racjonalne wykorzystanie przyrodniczych i kulturowych walorów i zasobów środowiska; rozwój funkcji rekreacyjnych, turystycznych i uzdrowiskowych; poprawę warunków transportu osób i towarów, w tym sprawne funkcjonowanie transportu służącego regionalnej współpracy w zakresie wymiany usług; niedostateczną liczbę międzygminnych struktur organizacyjnych; ukształtowanie i dostępność miejsc zamieszkania społeczności lokalnej; poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną miejscowości; tempo wdrażania nowych technologii i innowacji.

Rozwiązanie tych problemów będzie wymagać przełamania występujących w tym przedmiocie barier. W partnerstwie polsko-ukraińskim do barier rozwoju zaliczyć można: odmienność systemów gospodarczych (niski potencjał gospodarczy), tempo transformacji i kompetencji władz lokalnych (brak wykwalifikowanej kadry administracyjnej); zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego (brak wolnych terenów uzbrojonych); zdewastowane środowisko naturalne; zróżnicowanie dostępności komunikacyjnej; lokalizacja obiektów uciążliwych dla środowiska; brak wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu negocjacji społecznych. W dziedzinie ochrony środowiska problemy te łączy wspólny sektor: zróżnicowanie infrastruktury technicznej komunalnej i jej dostępności, a także racjonalne zarządzanie sektorem odpadów. Są to zagadnienia oparte, zgodnie z europejskimi normami, na zadaniach: zapobiegania powstawaniu odpadów, zmniejszania ich ilości, odzysku i recyklingu odpadów oraz usuwania i unieszkodliwiania ich pozostałości.

Ogrom bieżących obowiązków, jakie nałożone zostały na przygraniczne gminy samorządowe, a także stosunkowo krótki okres działalności tychże gmin i nie najlepsza ich sytuacja finansowa sprawiają, że zagadnienia ochrony środowiska i rozwoju systemów gospodarki odpadami, nie uzyskują należytego miejsca w działalności struktur samorządowych. Pomimo ich wielkiej wagi dla rozwoju lokalnego i bez względu na ich sytuację ekonomiczną. Wydaje się, że podstawowym czynnikiem rozwoju regionalnej i lokalnej gospodarki odpadami nie są więc ani zasoby ten rozwój umożliwiające, ani potrzeby określające cele i kierunki, a tak potrzebna dla tej kategorii rozwoju społeczno - gospodarczego aktywność społeczności lokalnych. Aktywność tę należy pobudzić, właściwie ukształtować i wykorzystać do poszukiwania i przekraczania barier administracyjnych. Pobudzenie aktywności społecznej stanowi zatem jedno z podstawowych ogniw struktur organizacyjnych władz obszarów przygranicznych w zakresie przygotowania i realizacji projektów ochrony środowiska.

6. Przykład polityki odpadowej prowadzonej w gminach Podkarpacia w latach 2003-2005 (rys.1)

Ochrona środowiska naturalnego dotyczy uniknięcia następujących efektów ubocznych: ryzyka dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt; uciążliwości ze strony hałasu lub zapachów; negatywnego wpływu na krajobraz lub miejsca o istotnym znaczeniu. Na Podkarpaciu zadanie to zrealizowano następująco: zapobieganie zewnętrznym zagrożeniom dla wody ocenione zostało pozytywnie przez około 64% mieszkańców gmin i około 87% urzędników gminnych; zapobieganie zagrożeniom dla powietrza oceniło pozytywnie około 55% mieszkańców gmin i około 82% urzędników gminnych; zapobieganie zagrożeniom dla gleby oceniło pozytywnie około 59% mieszkańców gmin i około 76% urzędników gminnych; ochrona przed wyziewami ze strony

odpadów oceniana została pozytywnie przez około 57 % mieszkańców i około 70% urzędników; ochrona przed nadmiernym hałasem, jaki niosą ze sobą różne formy zbiórki i transportu odpadów, była pozytywnie oceniona przez mieszkańców w około 59% przypadków a według urzędników gminnych w około 67%. Uogólniając powyższe dane otrzymuje się wskaźnik zapobiegania przez gminy zewnętrznym zagrożeniom jednostkowych komponentów środowiska naturalnego. Osiągany jest on na poziomie średnio około 76% według urzędników oraz na poziomie średnio około 59% według mieszkańców gmin.

Wyposażenie miejscowości w gminach Podkarpacia, w specjalne pojemniki na różne rodzaje, czy grupy odpadów komunalnych, przedstawia się następująco: około 77% gmin wyposażało wszystkie jednostki osadnicze, znajdujące się w granicach ich administracyjnego zarządzania, w pojemniki do zorganizowanej zbiórki odpadów komunalnych (w centralnych miejscach gminy). Jednak 23% gmin wyposażało jedynie wybrane jednostki osadnicze. Podkreślić należy, że miejsca użyteczności publicznej powinny być nie tylko wyposażone w specjalistyczne pojemniki na odpady komunalne. Pojemniki do selektywnej lub nieselektywnej zbiórki odpadów, powinny być należycie zabezpieczone przed niekorzystnym wpływem różnych środowisk zewnętrznych. Opinie respondentów wskazują na występowanie pewnych zabezpieczeń: około 23% urzędników gmin i 21% ich mieszkańców uważa, że pojemniki na odpady są zabezpieczone przed rozwiewaniem odpadów; odpowiednie zabezpieczenie od strony sanitarno - epidemiologicznej dostrzega około 22% urzędników gmin i tylko około 12% ich mieszkańców; około 21% urzędników w gminach i 20% mieszkańców gmin twierdzi, że pojemniki na odpady zabezpieczone są przed opadami atmosferycznymi; zabezpieczenie pojemników na odpady przed dostępem gryzoni stwierdza około 19% urzędników gmin i około 15% mieszkańców; estetyczne obudowanie i wkomponowanie w otoczenie, to około 15% spostrzeżeń urzędników w gminach i około 14% mieszkańców gmin. Zwraca uwagę fakt, że 18% badanych mieszkańców gmin uważa, że dostępne w gminach wiejskich pojemniki do zbiórki odpadów komunalnych są „zaniedbane, wywołujące negatywne wrażenia zapachowe i wzrokowe”. Urzędnicy samorządów gminnych nie widzą tego problemu, oceniając go negatywnie w zaledwie około 2%. Z analizy zgromadzonego materiału badawczego wynika, że średnio 63% urzędników gmin i 32% mieszkańców zauważa pewne formy zabezpieczeń pojemników na odpady od negatywnego wpływu zewnętrznych czynników środowiska. Jednak aż 33% mieszkańców twierdzi, że pojemniki te są zaniedbane, wywołujące negatywne wrażenia zapachowe i wzrokowe - przy 2% takiego spostrzeżenia ze strony urzędników. Znaczna liczba badanych, bo około 37% urzędników i 68% mieszkańców gmin, nie ma orientacji w zakresie koniecznych zabezpieczeń i wpływu, także pojemników na odpady, na estetykę krajobrazu.

Jednym z możliwych środków, jakie może podjąć państwo członkowskie, by zapobiec

niezgodnemu z ustawodawstwem UE postępowaniu z odpadami, a tym samym chronić środowisko, są bodźce psychologiczne - stosowane na przykład w formie zakazów lub nakazów postępowania. W tym przypadku średnio około 55% wszystkich badanych urzędników gmin potwierdza wydanie pewnych zakazów. Formy nacisku dotyczyły, w opinii urzędników (w nawiasie mieszkańców) zakazu: spalania wybranych rodzajów i grup odpadów w przydomowych paleniskach - około 35% urzędów gmin (34%); spalania odpadów w domowych paleniskach - około 43% urzędów gmin (36%); niekontrolowanego składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych - około 64% urzędów gmin (61%); porzucania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych - około 73% urzędów gmin (70%).

Odpady nie mogą pokrywać powierzchni ziemi bez odpowiedniego zabezpieczenia gleby, wód i powietrza przed negatywnymi skutkami ich oddziaływania. Oddziaływanie to nie może powodować także hałasu lub wycieków czy negatywnie wpływać na krajobraz. Należy przy tym uwzględnić zakaz porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego składowania odpadów. W tym celu gminy samorządowe winny wprowadzić nakaz uprzątnięcia przez każdego mieszkańca jego posesji z wszelkich odpadów gromadzonych w niewłaściwy sposób. Analiza zgromadzonych danych wskazała, że według urzędników w gminach około 88% mieszkańców zobowiązanych zostało odpowiednim nakazem do uprzątnięcia gospodarstw domowych z wszelkich odpadów gromadzonych w niewłaściwych miejscach i w niewłaściwy sposób. Z badań przeprowadzonych wśród mieszkańców gmin wynika, że zakaz taki wydano w około 27% gmin. Natomiast mieszkańcy w 73% obserwacji wskazują, że nie wprowadzono odpowiednich zarządzeń w celu utrzymania czystości i porządku na terenie prywatnych posesji. Daty wprowadzenia przez gminę nakazu uprzątnięcia gospodarstwa domowego nie potrafiło podać 53 urzędników administracji samorządowej, czyli około 56 % badanych.

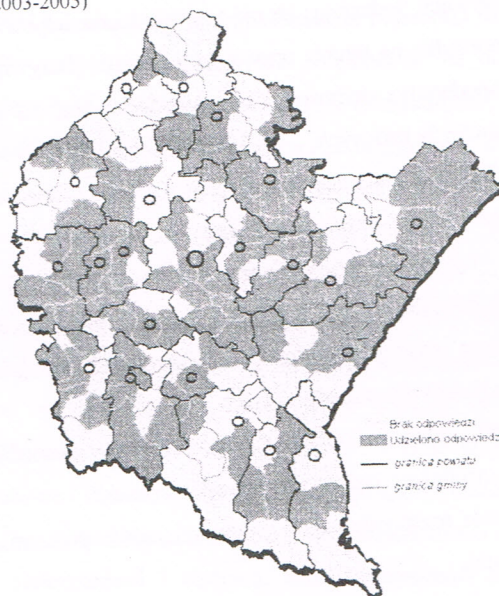
Trudności, z jakimi spotykają się najczęściej urzędnicy działów ochrony środowiska i gospodarki odpadami w gminach obejmują następujące zagadnienia:

- zbiórka selektywna: zbyt mała ilość pojemników do selektywnej zbiórki odpadów, brak segregacji odpadów komunalnych na terenie gminy, opór mieszkańców przeciwko segregacji odpadów, brak zakładu segregacji odpadów i kompostowni, gdzie można by szybko minimalizować i unieszkodliwiać odpady,
- duże koszty transportu: małe zaludnienie i rozproszenie gospodarstw w gminie, duże zróżnicowanie terenu; utrudniony dojazd do wszystkich posesji,
- systematyczne niszczenie rozstawianych w wielu miejscach pojemników na odpady wraz z tablicami informacyjnymi,
- przebywanie w atrakcyjnych miejscach znacznej ilości turystów, którzy nie stosują się do obowiązujących reguł, dzikie biwakowanie i turystyka, są powodem powstawania nielegalnych

wysypisk śmieci.

- brak spisanych umów na odbiór odpadów przez około 30% właścicieli posesji, trudności z egzekwowaniem opłat za wywóz odpadów komunalnych z posesji, z uwagi na zbyt duże opłaty środowiskowe za składowanie odpadów, trudności w przekonywaniu mieszkańców do zmiany sposobu gospodarowania wytwarzanymi odpadami,
- mała wiedza osób zajmujących się problemami ochrony środowiska w gminie, zbyt wiele obowiązków nałożonych na te osoby,
- braki organizacyjne: w polityce władz lokalnych odnośnie gospodarki odpadami, we współpracy sąsiadujących gmin, bardzo nisko zaangażowanie innych podmiotów odpowiedzialnych za czystość i porządek w gminach (np. zarządów dróg, przedsiębiorstw komunikacji publicznej, straży gminnych i policji),
- problemy finansowe: niskie dochody ludności, ubożenie społeczeństwa; brak funduszy na rozwój i wdrożenie nowych technologii (np. na budowę własnego składowiska odpadów, czy dostosowanie organizacyjne gminy do wymagań prawa), a także na pokrycie kosztów wywozu i unieszkodliwiania odpadów, zakup pojemników do segregacji odpadów, edukację ekologiczną mieszkańców odnośnie postępowania z odpadami w gospodarstwach domowych.

Rys. 1. Urzędy administracji samorządowej Województwa Podkarpackiego, które udzieliły informacji o prowadzonej gospodarce odpadami komunalnymi (Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań prowadzonych w latach 2003-2005)



7. Wnioski

Współpraca obszarów przygranicznych powinna wykorzystywać strategiczne położenie regionu, na wschodniej granicy rozszerzonej Unii Europejskiej, do intensyfikacji rozwoju i lokalizacji znaczących funkcji przestrzennych, przydatnych dla infrastruktury technicznej.

Organizowanie rozwoju polega m.in. na wprowadzaniu różnorodnych form wspierania społeczności lokalnych w ich działaniach. Szczególnie istotne są narzędzia organizowania rozwoju, które powstają i są doskonalone w wyniku analizy dynamiki zależności między ekonomią, środowiskiem i polityką rozwoju regionalnego i lokalnego. Podstawowe narzędzia rozwoju to: prawo unijne i krajowe; system informacji przestrzennej; wzmocnienia instytucjonalne; mechanizmy finansowania; bazy danych; organizacja rozwoju całej gminy i stałe jej wzmacnianie; badania naukowe i postęp techniczny; kontrola i monitoring. Narzędzia te ulegają zmianom, a znaczenie każdego z nich może rosnąć lub maleć. Powinny pojawić się też nowe narzędzia rozwoju, dostosowane do wyzwań, jakie niesie rozwój obszarów przygranicznych, a które obecnie nie jesteśmy w stanie przewidzieć.

W dobie niesamowicie szybko wymyślanych i wdrażanych nowych technik i technologii, każde gotowe rozwiązanie, które gdzieś już pracuje i daje określone efekty, przeniesione na rynek regionalny lub lokalny, skraca czas dzieleny od najlepszych. A czas jest jednym z najwartościowszych czynników – wpływających na sprawność, skuteczność i wydajność postępowania. Warunkuje także wyrównywanie poziomów życia przygranicznych społeczności.

Władze obszarów przygranicznych muszą pokonać wiele barier środowiskowych i gospodarczych, które utrudniają kontakt z lokalną społecznością. Bariery te są następstwem niekorzystnych czynników rozwoju lokalnego. Planowanie i realizacja inwestycji i przedsięwzięć środowiskowych oraz kontrola ich efektów prowadzona być powinna z uwzględnieniem programów minimalizacji tych barier.

Wiedza o lokalnych aspektach administracyjnych, społecznych i gospodarczych wpływa na przyjmowanie nowych technik i technologii środowiskowych. Zauważyć bowiem należy, że nawet gdy mogą one być konkurencyjne, może być je trudno rozpowszechnić, ponieważ kanały dystrybucyjne nowych rozwiązań mogą nie być tak dobre, jak te dla już zakorzenionych. Muszą więc powstać nowe warunki społeczne, w jakich uzasadnioną rzeczą będzie świadczenie nowych kategorii usług oraz organizowanie i ułatwianie współpracy i kooperacji międzyregionalnych czy międzygminnych.

Streszczenie

Gospodarka odpadami w polskich gminach wymaga monitoringowej analizy wielu szczebli życia społecznego, gospodarczego, kulturowego i politycznego. Prawny aspekt służy do ich połączenia w integralną całość, zarówno w Polsce, jak i Europie. W takim ujęciu zauważyć można ich wzajemną zależność i wpływ na decyzje, których skutki widoczne są dopiero w przyszłości.

W referacie za istotne uznano „uchwycenie” inicjatyw podejmowanych w zakresie regionalnej i lokalnej ochrony środowiska przez odpadami, jako element współpracy Polski i Ukrainy.

Słowa kluczowe:

Unia Europejska, idea samorządowa, współpraca przygraniczna, ochrona środowiska, odpady komunalne, partnerstwo społeczne, administracja samorządowa