



# **Świadomość ekologiczna a rozwój regionalny w Europie Środkowo-Wschodniej**



Recenzenci: prof. dr hab. Zofia Ciesielska  
prof. dr hab. Jan Lach



Publikacja finansowana przez  
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej

598

Redakcja  
Grażyna Polak-Grydziuszko

Weryfikacja językowa  
Marlena Młyńska i Tatiana Grydziuszko (j. angielski)  
Zenon Stryjak (j. słowacki)

Zdjęcia na okładce  
Aneta Łojek, Ryszard Grochocki, Szczepan Kolada

ISBN 978-83-7467-008-1

Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej w Słupsku  
ul. K. Arciszewskiego 22a, 76-200 Słupsk  
tel. 0 59 84 05 378, 0 59 84 05 375; faks 840 54 75  
www.apsl.edu.pl e-mail: wydaw@pap.edu.pl

Obj. 32,8 ark. wyd., format B5

Przemiany ustrojowe dowoły, że coraz większego znaczenia z zasobów środowiska. W tym celu należy zwiększyć świadomość ekologiczną dorosłych, szczególnie w różnej skali układowa ekologiczna Wspólnych programów ochrony jednak dokumentami merytoryczny i wskazują kierunki i państw członkowskich na lata 2001-2010 o narastającej się współpracy z V Programem, które ma być podejście znaczącego znaczenia w poszukiwaniu nowych. Określono w niniejszej: zmiany klimatyczne i odpady.

Program postuluje działania polegające na budowie i modernizacji oraz zakładające dotarcie do najszerszego nielicznego środowiskowej. Kształtowanie ważny element realizacja krajowej, regionalnej i lokalnej świadomości szerokiej

**Ewa Jadwiga Lipińska**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
Krosno

**PLANOWA GOSPODARKA ODPADAMI JAKO CZYNNIK  
ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO**  
**PLANNED WASTES MANAGEMENT  
AS A SOCIO-ECONOMICAL DEVELOPMENT FACTOR**

**Zarys treści:** Referat ukazuje komunikację społeczną w dziedzinie promocji racjonalnych względem społeczeństwa i środowiska zachowań i postaw w procesach decyzyjnych na szczeblu gminy. Ilustruje opinie urzędników odpowiedzialnych za realizację zadań w dziedzinie ochrony środowiska i w jej sektorze – gospodarce odpadami oraz przedstawia stosunek mieszkańców gmin do nowych form unieszkodliwiania odpadów.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, samorząd gminny, wspólnota samorządowa, ochrona środowiska, gospodarka odpadami, rozwój społeczno-gospodarczy

**Key words:** European Union, communal council, self-governed community, environmental protection, wastes management, socio-economical development

## **Wstęp**

Od 1 maja 2004 r. w Polsce zaczęło obowiązywać ustawodawstwo Unii Europejskiej, które nałożyło na administrację samorządową wiele nowych zadań oraz stworzyło warunki dostosowania jej działalności do europejskich wymogów prawnych. Nabrały znaczenia wszelkie działania organizacyjne i przygotowanie merytoryczne administracji samorządowej, której podlegają podmioty korzystające ze środowiska naturalnego. Rola struktur samorządowych, jako faktycznego gospodarza terenu, sprowadzona została do kształtowania lokalnego środowiska oraz rozwiązywania bieżących potrzeb społeczności lokalnych. Tym samym samorządy gminne powinny spełniać funkcje doradczo-negocjacyjno-egzekucyjne, a cele administracji samorządowej winny być dodatkowo ukierunkowane na monitorowanie wdrażania w gminie przepisów UE dotyczących ochrony środowiska i gospodarki odpadami (zadania administracji samorządowej określone zostały w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawie o odpadach – DzU 1996 Nr 132, poz. 622, DzU 2001 Nr 62, poz. 628).

Działania Unii Europejskiej oparte są na urzeczywistnianiu wspólnych polityk lub działań. Zadania z nich wynikające realizowane są poprzez popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji działań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

Prowadzona przez Unię Europejską polityka w obszarze „środowisko” ma zapewnić dużą skuteczność zarówno mechanizmów działań, jak i funkcjonujących instytucji Wspólnoty. Ich skuteczność, w osiąganiu wyznaczonych przez Unię celów, ma uwzględniać wymogi ochrony środowiska naturalnego na wszystkich szczeblach działalności politycznej, gospodarczej i społecznej (UKIE 1957; UKIE 1992).

Mając powyższe aspekty na uwadze, poniżej przedstawiono fragment inwentaryzacji stanu gospodarki odpadami w gminach, przeprowadzonej na obszarze województwa podkarpackiego w latach 2003-2005. W centrum zainteresowania znalazła się gmina, bowiem zajmuje ona priorytetowe miejsce w nowym podziale administracyjnym kraju, jednoczy wspólnotę samorządową tworzoną przez mieszkańców, a do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Działania mieszkańców gminy, jak i rozwiązywanie spraw publicznych odnoszących się do postępowania z odpadami, pomimo że dotyczą określonego lokalnego terytorium, często mają wpływ na inne regiony. Właściwy kontakt między urzędem a mieszkańcami gminy jest jedną z ważniejszych form edukacji ekologicznej społeczeństwa, pozwalającą realizować cele pożądane społecznie. Tworzy podstawę do świadomego współuczestniczenia wspólnoty samorządowej w przestrzeganiu zasad europejskiego bezpieczeństwa ekologicznego.

## Regulacje dostępu do informacji o środowisku

Informacje na temat stanu środowiska oznaczają jakiegokolwiek dostępne informacje w postaci dokumentów, które mogą być prezentowane w formie pisemnej, graficznej, dźwiękowej lub w formie baz danych. Informacje w nich zawarte mogą dotyczyć stanu elementów środowiska (wody, powietrza, gleby, roślinności, zwierząt, terenu i siedlisk przyrodniczych) a także działań prowadzących do niedogodności (np. hałas). Udzielane informacje mogą też dotyczyć wzajemnego oddziaływania wymienionych elementów środowiska i czynników na nie oddziałujących – pozytywnych, negatywnych lub o potencjalnie negatywnym wpływie. Informacje o stanie środowiska to także wszelkie dane na temat wpływu stanu środowiska na zdrowie, warunki życia ludzi oraz na dobra kultury. Obejmują one również działania i środki podejmowane na rzecz ochrony środowiska zarówno prawno-administracyjne i ekonomiczne, jak i organizacyjne, marketingowe i informacyjno-edukacyjne (Lipińska 2006).

Dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska regulowany jest przez następujące dokumenty normatywne:

- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (DzU 2003 Nr 78, poz. 706).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji z Aarhus (DzU 2001 Nr 89, poz. 970).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU 2001 Nr 112, poz. 1198).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU 2001 Nr 62, poz. 672).
- Dyrektywa Rady 1990/313/EEC z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji na temat stanu środowiska.

Podstawy prawne, dotyczące obowiązku udzielenia informacji o stanie środowiska naturalnego, zawarte są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: KRP). Jej art. 74 podkreśla, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Natomiast art. 61 KRP stanowi m.in., że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W art. 61 chodzi tylko o prawo obywatela i tylko o informacje w zakresie działalności organów władzy publicznej. Art. 74 precyzuje już prawo „każdego” i do wszelkich informacji, dotyczących spreyczowanego zagadnienia – informacji o stanie i ochronie środowiska. Oznacza to, że na władze publiczne nałożono obowiązek zapewnienia nie tylko bezpieczeństwa ekologicznego obecnemu i przyszłym pokoleniom, ale również obowiązek udostępniania informacji o stanie środowiska oraz wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy tego stanu.

Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 19 ust. 1 wskazuje na organy administracji, które są obowiązane udostępniać każdemu informacje o środowisku i jego ochronie. Warunkiem jest posiadanie tych informacji.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej zapewnia każdemu dostęp do niej. Dostęp ten uznaje za „prawo” do informacji publicznej. Zgodnie z art. 2 i art. 3 prawo to obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów; uprawnienia do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

W zakresie dostępu do informacji o środowisku, zobowiązania wynikające z Konwencji z Aarhus pokrywają się z wymaganiami Dyrektywy w sprawie swobodnego dostępu do informacji na temat stanu środowiska. W pewnym zakresie rozszerzają jednak zakres wolności informacji o środowisku oraz zwiększają obowiązki władz publicznych. Powody umożliwiające odmowę udostępnienia informacji w myśl

Konwencji powinny być interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska (art. 4 ust. 4). Konwencja stwierdza jednak, że przy odmowie uwzględniać należy zakres społecznego interesu służący ujawnieniu (art. 4 ust. 3 lit. c). Nawet gdy chodzi o ujawnienie tajemnicy handlowej i przemysłowej, mieszczące się w tych ramach informacje o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach, mające znaczenie dla ochrony środowiska, powinny zostać ujawnione (art. 4 ust. 4 lit. d).

Konsekwencje unijnego ustawodawstwa dotyczą bezpośrednio władzy publicznej będącej w posiadaniu informacji o stanie środowiska naturalnego. Otóż Konwencja zobowiązuje do udostępniania informacji w jak najszybszym terminie – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od złożenia wniosku.

## Udział wspólnoty samorządowej w gminnej gospodarce odpadami

Inwentaryzacja stanu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach województwa podkarpackiego dokonana została na podstawie doboru celowego 159 urzędów gminnych jednostek samorządu terytorialnego oraz doboru celowo-losowego 228 mieszkańców gmin (spośród 2103,8 tys. ludności zasiedlającej 615 909 gospodarstw domowych). Spośród wszystkich gminnych jednostek samorządowych 65 respondentów, tj. około 41%, nie wzięło udziału w badaniach bez podania przyczyn.

Inwentaryzacja posłużyła nie tylko do porównania stanu rzeczywistego z pożądanym, ale również pozwoliła na dokonanie diagnozy przyczyn naruszania ustawowych wymagań ochrony środowiska przed odpadami. Sporządzono ją, by uzyskać obraz systemu komunikacji społecznej i powiązanej z nią edukacji ekologicznej, w celu eliminowania działań pozornych i mało efektywnych.

Badania prowadzone wśród dwóch grup społecznych ujawniły problem rzeczywistej realizacji szkoleń w zakresie planowej gospodarki odpadami. Około 27% urzędników gminnych twierdzi, że przeprowadzili stosowne szkolenia mieszkańców w zakresie planowej gospodarki odpadami komunalnymi, natomiast zaledwie około 7% mieszkańców gmin potwierdza, że szkolenia te miały miejsce. Zdecydowanie na brak takich szkoleń wskazuje tylko 23% urzędników i aż 89% mieszkańców gmin. Połowa badanych urzędników i tylko 3% mieszkańców gmin nie udzieliła odpowiedzi Tak lub Nie, na pytanie o to, czy było prowadzone szkolenie. Datę szkolenia podało 10 urzędników (około 11% badanych). Tematykę szkoleń podało 19 urzędników (około 20% badanych).

Urzednicy gminni podają następujące powody braku stosownych szkoleń: gospodarka odpadami i jej porządkowanie jest na początku drogi (bo brak wysypiska), ale w 2003 r. wprowadzono segregację u źródła i rozpoczęto akcję informacyjną; **nie zachodzi taka potrzeba**; brak frekwencji na szkoleniach świadczy o małym zainteresowaniu społeczeństwa; brak środków finansowych; brak uregulowań prawnych, tj.

planu gospodarki odpadami i uchwały o utrzymaniu porządku i czystości w gminie; stosowne informacje przekazywane są na zebraniach wiejskich; każdy mieszkaniec gminy otrzymał indywidualną wiadomość na piśmie do domu; wprowadzono regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie; prowadzone były rozmowy w czasie zebrań wiejskich.

Mieszkańcy gmin są natomiast zainteresowani udziałem w szkoleniach edukacyjno-ekologicznych. I tak, zainteresowanie zagadnieniami związanymi z ochroną środowiska wyraziło 74% respondentów. 67% badanych zainteresowanych jest prawnem europejskim. Kształtowanie środowiska to przedmiot zainteresowania 65% mieszkańców. Sposób oddziaływania człowieka (korzystny lub niekorzystny) na środowisko interesuje 63% respondentów. Planowa gospodarka odpadami zajmuje 5 miejsce w tej hierarchii, a ostatnie, szóste miejsce pod względem liczby zainteresowanych (57%) przypadło wpływowi chemikaliów na środowisko.

Badano również rozumienie wybranych pojęć z dziedziny gospodarowania odpadami komunalnymi. Odsetek mieszkańców rozumiejących poszczególne terminy jest następujący (w kolejności malejącej): segregowanie odpadów – około 98%; gromadzenie odpadów – około 96%; odpady niebezpieczne i magazynowanie odpadów – około 89%; posiadacz i właściciel odpadów – około 87%; odpady komunalne – około 84%; przeróbka odpadów – około 83%; surowce wtórne – około 82%; recykling odpadów – około 74%; obróbka odpadów – około 70%; odpady biodegradowalne – około 60%; odpady obojętne – około 57%; odpady inne niż niebezpieczne i obojętne – około 44%.

Zbadano również wiedzę mieszkańców gmin na temat tego, które z wybranych czynników (działań, substancji) najbardziej negatywnie wpływają na komponenty środowiska naturalnego. Respondenci odpowiadali następująco: porzucanie odpadów – 93%, wypalanie łąk, pastwisk, rowów – 92%, „dzikie” składowiska odpadów – 89%, odpady płynne – 83%, magazynowanie odpadów – 82%, azbest (i odpad zawierający azbest) – około 69%, odcieki składowiskowe – 66%, gaz składowiskowy – 56%, węglowodory aromatyczne i polichlorowane bifenyly – 45%, dioksyny – 33%.

Stosunek mieszkańców gmin do określonej metody unieszkodliwiania odpadów i jej oddziaływania na środowisko naturalne był przedmiotem kolejnej analizy. Wskazała ona, że 87% mieszkańców gmin orientuje się, na czym polegają techniki składowania i spalania odpadów. Na czym polega proces kompostowania odpadów wie 69% badanych mieszkańców Podkarpacia. Natomiast wiedzę, jak stosowanie tych technik wpływa na zdrowie człowieka i jakość środowiska wykazało 76% respondentów.

Subiektywne odczucie mieszkańców gmin na temat współczesnych metod unieszkodliwiania odpadów (kompostowania, składowania, spalania) ocenione zostało w skali 5-stopniowej: I – nieodpowiednia, II – dopuszczająca, III – dostateczna, IV – dobra i V – bardzo dobra. Najwięcej respondentów utosunkowało się do procesu składowania odpadów komunalnych (83%), niewiele mniej do spalania (80%), a proces kompostowania oceniło najmniej osób (72%). Bardziej interesujące jest jednak porównanie statystyczne średniej oceny. Jeśli przyjmiemy, że oceny słowne są

proporcjonalne do liczby punktów – nieodpowiednia 1, dostateczna 2, dopuszczająca 3, dobra 4 i bardzo dobra 5 – to otrzymamy średnie oceny składowania 2,381; spalania 2,698 i kompostowania 3,122. Kolejność ta odpowiada hierarchii zalecanej w dyrektywach UE (zalecają one kompostowanie odpadów biodegradowalnych, spalanie tych odpadów, których nie można kompostować i tych, które nie zostały przetworzone w procesie kompostowania oraz ostateczne usunięcie odpadów przez składowanie).

## Wnioski

Zgromadzone informacje obrazują relacje między podmiotem społecznym i administracyjnym w wybranych gminach. Mogą one stanowić pożądaną formę monitorowania, jak gmina administruje programem ochrony środowiska i planem gospodarki odpadami w układzie „urzędnik–mieszkaniec” gminy. Pozwolić to powinno na wypracowanie stałych, systemowych mechanizmów współpracy pomiędzy sektorami administracji samorządowej, gospodarki lokalnej i mieszkańcami gminy.

Elastyczność i indywidualność cech gminy (jej rynku) mogą i powinny być kształtowane zarówno przez urzędników, jak i przez mieszkańców. Ale te relacje efektywne będą tylko wtedy, gdy będą to związki otwarte, nie krępujące stanowisk partnerów. Wzrost roli komunikacji społecznej jest niezbędnym warunkiem przygotowania społeczeństwa do realizacji zadań w związku z ciągłym dostosowywaniem krajowych przepisów prawnych do standardów ekologicznych UE, jest to także niezbędny warunek społecznego rozwoju.

Podstawowym czynnikiem rozwoju lokalnej gospodarki odpadami nie są ani zasoby ten rozwój umożliwiające, ani potrzeby określające cele i kierunki, ale tak potrzebna dla tej kategorii rozwoju społeczno-gospodarczego aktywność społeczności lokalnej, którą należy pobudzić, właściwie ukształtować i wykorzystać. Mieszkańcy gmin mają świadomość, iż ich wiedza jest niewystarczająca i chcą ją zdobyć.

Zorganizowanie odpowiednich form kształcenia, dostosowanych do zainteresowań i odpowiednio zachęcających do nich, może przynieść wymierne efekty w zakresie zwiększonej świadomości ekologicznej i odpowiedzialności za otoczenie. Pobudzenie aktywności społecznej mieszkańców stanowi jedno z podstawowych zadań struktur organizacyjnych samorządu w dziedzinie przygotowania i realizacji programów rozwoju lokalnego.

## Literatura

- Dyrektywa Rady z 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji na temat stanu środowiska (313/EEC)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1997 Nr 78, poz. 483)
- Lipińska E.J., 2006, *Gospodarka odpadami w gminie w świetle standardów europejskich*, Akademia Górniczo-Hutnicza im. St. Staszica, Kraków, praca doktorska niepublikowana



- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 1992, *Traktat o Unii Europejskiej* (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), Maastricht
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 1957, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), Rzym
- Ustawa – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (DzU 2003 Nr 78, poz. 706)
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej (DzU 2001 Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
- Ustawa o odpadach (DzU 2001 Nr 62, poz. 628 z późn. zm.)
- Ustawa o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (DzU 2001 Nr 89, poz. 970)
- Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU 1996 Nr 132, poz. 622 z późn. zm.)
- Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.)
- Ustawa o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2001 Nr 45, poz. 497, z późn. zm.)
- Ustawa Prawo ochrony środowiska (DzU 2001 Nr 62, poz. 627 z późn. zm.)

## Summary

The present article shows the social communication in range of rational – as regards society and environment – behavior promotion and of attitudes in decision processes on rung of commune. It presents opinions of officers responsible for realization of task in sphere of environmental protection and economy wastes sector and the attitude of inhabitants of communes towards the new forms of wastes neutralizing.