

VI Międzynarodowe Forum Gospodarki Odpadami  
VI-th International Waste Management Forum

# Efektywność gospodarowania odpadami

Efficiency  
of waste management



Licheń - Poznań, Polska 2005

**Wydawca:**  
**FUTURA**  
**Grzegorz Łuczak**  
**na zlecenie**  
**Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych**  
**Oddział Wielkopolski w Poznaniu**

Copyright by FUTURA and PZITS, Poznań 2005

No part of this book may be reproduced in any form by photostat, microfilm or any others means without permission from the publisher

**Materiały recenzowane przez**  
**Członków Komitetu Naukowego**

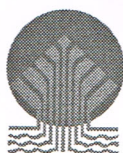
**Redaktor techniczny:**

Sergiusz Zabawa  
Barbara Kozłowska

**Projekt okładki:**

Tomasz Moś

Pozycja dofinansowana ze środków  
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie  
oraz  
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu



**ISBN 83-60055-04-1**

**ISBN 83-89696-80-0**

**nr PZITS 842/2005**

**Skład :**

Tomasz Moś

**Druk:**

Zakład Poligraficzny Moś-Łuczak sp.j.  
ul. Piwna 1, 61-065 Poznań

Ewa Jadwiga LIPIŃSKA

Zakład Kształtowania Środowiska  
Instytut Politechniczny  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
Krosno

## SPÓŁECZNO - GOSPODARCZE RELACJE MIĘDZY GMINNĄ JEDNOSTKĄ SAMORZĄDOWĄ A WSPÓLNOTĄ GMINNĄ W ZAKRESIE ZAGOSPODAROWYWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

SOCIAL - CHARRING RELATIONSBETWEEN COMMUNE MUNICIPAL  
AND COMMUNAL COLLECTIVITY IN ADMINISTRATION OF  
COMMUNAL WASTE

*This paper presents the fragment of results of the research into management of communal waste, which was done in Podkarpacie. Province in turn of 2003 and 2004 century. Commune administration and citizens of communes were the respondents.*

### 1. Samorząd terytorialny

W 1990 r. reaktywowany został samorząd terytorialny ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup> (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95 - dalej: u.o.s.g). Zajmuje on priorytetową pozycję w procesie przechodzenia od modelu państwa autorytarnego i centralnie sterowanego do modelu państwa demokratycznego i zdecentralizowanego. Następnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (dalej: KRP) nadała nowy kierunek w rozwoju samorządności polskiej przez wskazanie w art. 15, ust. 1, że: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.” Z kolei artykuł 164, ust. 2 KRP dopuścił możliwość tworzenia poza gminami innych jednostek „samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego (...)”, które określa ustawa. Jednakże ulegające ciągłym transformacjom normy prawa samorządu terytorialnego, w miarę jak ewoluują podstawowe zasady współżycia w państwie prawa i

<sup>1</sup> Opracowana na podstawie: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203.

między państwami prawa, wprowadzają zmiany często o niespójnych i sprzecznych przepisach. Dla ich ujednoczenia Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r.<sup>2</sup> wprowadziła zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa. Zgodnie z tym podziałem jednostkami samorządu terytorialnego są: gminy samorządowe, powiaty samorządowe, województwa samorządowe; wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, które realizują zadania zarówno gmin, jak i powiatów. Nowy mechanizm funkcjonowania samorządu terytorialnego sięga także możliwości tworzenia mniejszych organizmów, tzw. jednostek pomocniczych, w postaci osiedli, dzielnic, sołectw.

Podstawową jednostkę samorządu terytorialnego tworzą dwie składowe: terytorium znajdujące się w granicach państwa; mieszkańcy tworzący z mocy prawa „wspólnotę samorządową”.

Samorząd terytorialny, zgodnie z art. 165 KRP, posiada osobowość prawną, mienie komunalne, odrębną administrację i własne finanse. Instrumenty te czynią go podmiotem gospodarowania (w sferze użyteczności publicznej), podejmującym decyzje (administracyjne) na własny rachunek i odpowiedzialność<sup>3</sup> (np. funkcje usługowe w sektorze odpadów komunalnych). Służą one do wykonywania zadań publicznych<sup>4</sup> (zadań użyteczności publicznej) w ramach kompetencji wiążących się ze sprawowaniem władzy publicznej. Sprawowanie władzy publicznej to wykonywanie istotnych części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność samorządów.

Samorząd terytorialny, obok sprawowania władzy publicznej, jest także podmiotem podejmującym w sferze gospodarczej decyzje w interesie społeczności lokalnej. Pozycja samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej częściowo została określona w ustawie o gospodarce komunalnej<sup>5</sup> z dnia 20 grudnia 1996 r.

W ustawie zasadniczej o samorządzie terytorialnym zapisany jest termin „działalność komunalna”, czyli wszelka działalność gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego związana z wykonywaniem zadań własnych lub zadań zleconych<sup>6</sup>. Treść ta obejmuje również funkcje władcze, łącznie z administracyjnymi, polegające na regulowaniu stosunków prawnych poprzez wydawanie odpowiednich aktów normatywnych lub administracyjnych w formie nakazów, zakazów, orzeczeń i etc.

Gospodarka komunalna to cała gospodarka samorządu terytorialnego lub sektor komunalny, gdyż związana jest z gminą, jako podmiotem gospodarczym i z określoną formą własności.

## 1.1. Samorząd gminny

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164, ust. 1 KRP). Przebudowa Polski z centralnie planowanej na rynkową wymusiła także przebudowę gospodarki zarządzanej przez gminy. Ewolucja krajowego rynku wewnętrznego i gospodarki spowodowała, że zmianie uległy potrzeby wspólnot lokalnych. Nowe potrzeby wymagają poszukiwania najlepszych rozwiązań w ich zaspokajaniu przez samorzady gmin.

<sup>2</sup> Opracowana na podstawie: Dz.U. z 1998 Nr 96, poz. 603, Nr 104, poz. 656, z 1999 r. Nr 101, poz. 1182, z 2001 r. Nr 45, poz. 497

<sup>3</sup> Art. 16, ust. 2. KRP.

<sup>4</sup> Art. 166, ust. 1 i 2 KRP oraz art. 7, ust. 1 i art. 8, ust. 1. u.o.s.g.

<sup>5</sup> Opracowana na podstawie: Dz.U. z 1997 Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 121, poz. 770, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z 2003 r. Nr 96, poz. 874, Nr 199, poz. 1937

<sup>6</sup> Art. 166, ust. 1 i 2 KRP oraz art. 7, ust. 1 i art. 8 ust. 1 u.o.s.g.

Zagadnienie działalności gospodarczej<sup>7</sup> prowadzonej przez gminy na terytorium wyznaczonym konkretnymi granicami gminy jest bardzo złożone. Celem działalności gospodarczej gminy jest bowiem wykonywanie szeregu zadań własnych o charakterze publicznym i/lub zdobywanie środków, które służą zaspokajaniu zbiorczych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gmina wykonuje także zadania zlecane<sup>8</sup> jej przez administrację rządową (wyższego szczebla). Zadania te również mają charakter publiczny, czyli służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności, będącej żywym organizmem państwa gminnego. Działalność gospodarcza może być więc podejmowana jako: 1) cel niezarobkowy, o charakterze użyteczności publicznej, służący bezpośrednio realizacji zadań publicznych i mający charakter usługowy (bez względu na spodziewany zysk); 2) cel zarobkowy, związany z poszukiwaniem środków podwyższających dochody budżetu gmin.

Działalność gospodarcza w sektorze odpadów komunalnych wiąże się z dwoma cechami, jakie musi posiadać organ samorządu terytorialnego: aktywność i dynamiczny charakter. Wynikają one z zadań użyteczności publicznej<sup>9</sup>, jakie musi wykonywać samorząd terytorialny. Zaspokajanie potrzeb społecznych polega bowiem na ciągłym dostarczaniu (i wytwarzaniu) dóbr i usług powszechnie dostępnych. Cel ten wykonuje się poprzez planowanie i organizowanie warunków działania innych podmiotów lub poprzez bezpośrednie uczestnictwo własne gminy i jej mieszkańców.

Użyteczność publiczna oznacza działalność prowadzoną przez władze publiczne, które ponoszą za nią odpowiedzialność (w ogólnym tego słowa znaczeniu). Dlatego za działalność o charakterze użyteczności publicznej uznaje się działalność ściśle związaną z interesem publicznym lub gdy staje się ona sprawą publicznego zainteresowania. Użyteczność publiczna należy do dziedzin, które wymagają szczególnego kierowania. Zaspokajają bowiem potrzeby społeczne (na bieżąco i nieprzerwanie), a troska o zaspokajanie tych potrzeb staje się sprawą całej społeczności. Dlatego wiodącą rolę odgrywa tu gmina, która musi zapewnić odpowiednią podaż dóbr i usług, przekazywanych w sposób ciągły, niezawodny i z należytą jakością.

Użyteczność publiczna obejmuje więc dwie priorytetowe dziedziny: 1) infrastrukturę techniczną, w zakresie której mieszczą się między innymi takie gałęzie, jak świadczenie usług w zakresie utrzymania czystości i porządku, składowisk odpadów, zbierania, gromadzenia, transportu i utylizacji odpadów komunalnych, odprowadzania ścieków i oczyszczania wody, konserwacji i rozbudowy terenów zieleni, utrzymania dróg; 2) usługi społeczne (powszechnie dostępne), obejmują urządzenia i instytucje edukacyjne, placówki kulturalne, rekreacji i wypoczynku itp.

Zakres zadań publicznych precyzuje art. 6 u.o.s.g., który wskazuje, że: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (...)”. „Szczególnie” zadania własne, o znaczeniu lokalnym, których realizacja pozwala na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej (zadań własnych), precyzowane są m.in. jako (art. 7 u.o.s.g.) (autorka wymienia istotne dla niniejszego opracowania): utrzymanie czystości i porządku; ochrona zdrowia, ochrona środowiska i przyrody, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, utrzymanie wysypisk, ład przestrzenny, edukacja publiczna, promocja gminy i współpraca ze społeczeństwem, wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej [2].

<sup>7</sup> Tożsamym terminem jest „przedsiębiorczość komunalna” lub gminna, której cechą jest działanie w warunkach ryzyka i niepewności.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 166, ust. 2 KRP.

<sup>9</sup> Art. 9, ust. 4 u.o.s.g. Natomiast art. 163 KRP mówi o wykonywaniu „zadań publicznych”.

### 1.1.1. Wspólnota gminna

Mieszkańcy gmin z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową<sup>10</sup>. Wedle art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (zameldowanie na pobyt stały nie ma decydującego znaczenia). W tym sensie wypowiada się art. 5 o.w.<sup>11</sup> - mają to być osoby, które stale zamieszkują na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego i mają czynne prawo wyborcze oraz są obywatelami polskimi. Jednocześnie są to podstawowe uprawnienia, za pomocą których członkowie wspólnot samorządowych uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej.

Wspólnota samorządowa jest korporacją posiadającą osobowość prawną, działająca za pomocą organów jednostek samorządu terytorialnego: rady (sejmiku) i zarządu.

Wspólnota samorządowa ma swoje potrzeby bytowe, gospodarcze, społeczne i kulturowe określane jako „zadania użyteczności publicznej”. Ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Wspólnota samorządowa jest zbiorowym lub indywidualnym konsumentem dóbr i usług świadczonych przez gminę. Biorąc pod uwagę ogromne zróżnicowanie materialne i zasady mechanizmów rynkowych, zainteresowania wspólnoty samorządowej obejmują trzy podstawowe dla niej aspekty: 1) możliwość korzystania z usług i dóbr w sensie przestrzennym i ekonomicznym; 2) świadczenie usług lub dóbr na odpowiednim (standardowym) poziomie ilościowym i jakościowym; 3) świadczenie usług lub dóbr na możliwie najniższym poziomie odpłatności lub nawet nieodpłatnie.

Jednoczesne spełnienie tych warunków przez samorząd terytorialny jest bardzo trudne w gospodarce rynkowej, lecz możliwe. Także postawy grup ludności co do zaspokajania swoich potrzeb społecznych mogą być odmienne. I te dwa czynniki powodują, że dla gminy nie może być obojętne, w jaki sposób organizuje i rozwiązuje proces świadczenia usług w obszarze odpadów komunalnych. Dlatego każdy z wymienionych aspektów musi uwzględniać uwarunkowania aktualnego stanu środowiska i przewidywanych tendencji jego zmian, występujących potrzeb i przyjętych zobowiązań dotyczących jego ochrony.

Kierując się zasadą, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie, a także tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w procesie integracji z Unią Europejską jedną z głównych idei działań w zakresie ochrony środowiska i przyrody jest planowe zarządzanie odpadami gminnymi.

## 2. „Idea” samorządu gminnego

Termin „idea” identyfikowany jest art. 5b, ust. 1 u.o.s.g., który stanowi, że: „*Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania »idei« samorządowej wśród mieszkańców gminy (...)*”. Ideę gmin samorządowych należy więc rozumieć, jako „główną koncepcję, porządkującą cywilizacyjną świadomość lokalnej społeczności”. Wyraża bowiem zmagania jej kultury, gospodarki, potrzeb socjalnych z przeciwnościami

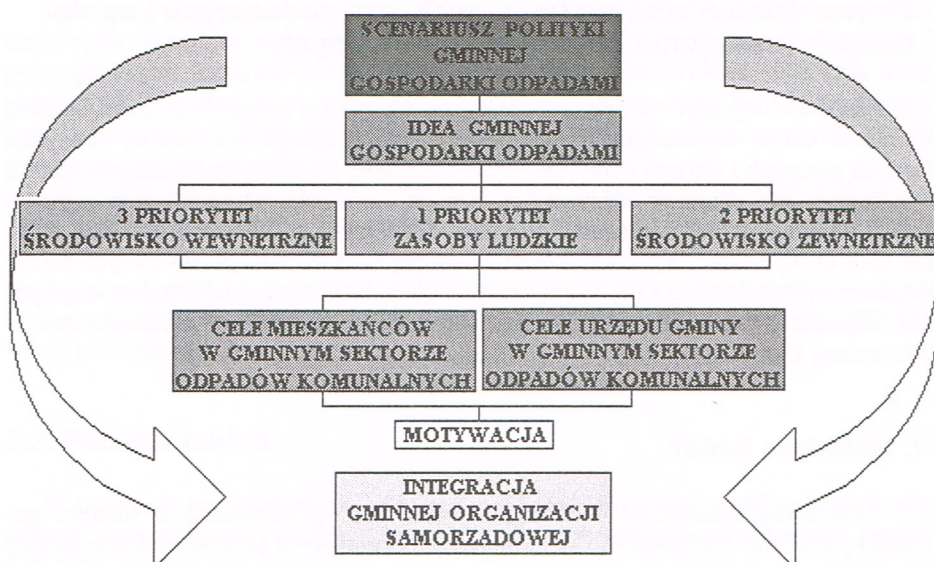
<sup>10</sup> Art. 16, ust.1 KRP i art. 1 u.o.s.g.

<sup>11</sup> o.w. – ordynacja wyborcza

mi i konfliktami płynącymi z zewnętrznego otoczenia tworzono przez powiat, województwo, kraj i Europę.

Interpretacja „idei samorządowej”, jako „idei gminy”, obejmuje także obszar gminnej gospodarki odpadami komunalnymi [2]. Dla stworzenia systemu racjonalnej gospodarki odpadami konieczne jest wypracowanie takiej koncepcji „idei”, która będąc nowoczesnym modelem techniczno - organizacyjnym, obok nowoczesności technologicznej, uwzględniać będzie kreatywność, innowacyjność i respektowanie europejskich regulacji prawnych zarówno przez samorządy gmin, jak i lokalne wspólnoty samorządowe. Jej elastyczność umożliwi wprowadzanie niezbędnych zmian w trakcie funkcjonowania przyjętego systemu, przy jak najmniejszych nakładach inwestycyjnych.

Wdrażanie i upowszechnianie „idei gminnej” realizowane winno być w oparciu o „scenariusz polityki gminnej” (Rys. 1.).



Rys. 1. Zarządzanie sektorem gospodarki odpadami komunalnymi [źródło: opracowanie własne autorki]

Fig. 1. The management of communal waste

Jego filarem jest „idea gminna” zbudowana w oparciu o trzy priorytety uznające: po pierwsze, że zasoby ludzkie są najważniejsze w podejmowaniu i realizacji wszelkich działań w sektorze odpadów komunalnych; po drugie, ustala zasady działania w dynamicznym środowisku zewnętrznym gminy; po trzecie, ustala zasady i kierunki działania w stale zmieniającym się środowisku wewnętrznym gminy.

Priorytet 1. środowiskowe i emocjonalne ujęcie człowieka określać powinien poprzez definiowanie procesów decydujących o zachowaniu człowieka. Takie ujęcie określać powinno procesy decydujące o zachowaniu ludzi i ich związkach interpersonalnych, które to elementy decydują o stopniu zaspokajania potrzeb określając cele zarówno mieszkańców gminy w osiągnięciu nowoczesnego stylu zarządzania wytwarzanymi

odpadami, jak i funkcjonariuszy gminnych. Zrozumienie mechanizmów zachowań ludzkich w kontekście relacji człowiek – środowisko jest narzędziem dla pobudzenia tych dwóch grup samorządowych (społecznych i gospodarczych) do stałego poszukiwania coraz lepszych rozwiązań w omawianym sektorze gminnej ochrony środowiska. Tym samym umożliwia opracowanie form motywacyjnych (psychologicznych, ekonomicznych i edukacyjnych), wyzwalających określone zachowania społeczne, administracyjne i gospodarcze. Tak rozumiane działanie jest krokiem do integracji członków całej gminnej organizacji samorządowej na rzecz realizacji dorobku prawnego Unii Europejskiej w sektorze gospodarki odpadami komunalnymi w gminach.

### **3. Ocena działań administracyjnych, gospodarczych i społecznych w sektorze odpadów komunalnych**

Respektowanie przepisów prawnych jest możliwe tylko w przypadku ich znajomości, rozumienia celów legislacyjnych, umiejętności praktycznego stosowania, oceniania własnych mocnych i słabych stron zarządzania sektorem odpadów komunalnych. Szczególną rolę w tym obszarze odgrywa konieczność starannego przygotowania organów gminnej administracji samorządowej i mieszkańców gmin do realizacji dorobku prawnego Unii Europejskiej. Wynika to z zadań samorządu terytorialnego, do których należy m.in. tworzenie lokalnych i regionalnych strategii i planów rozwoju w zakresie gospodarki odpadami, które powinny uwzględniać zadania wynikające z członkostwa w zjednoczonej Europie.

#### **3.1. Metodyka badań**

W celu oceny sytuacji administracyjno – społeczno - gospodarczej w sektorze gospodarki odpadami komunalnymi w gminach samorządowych przeprowadzone zostały badania, które swym zasięgiem objęły obszar Województwa Podkarpackiego. W jego granicach funkcjonuje: 21 powiatów ziemskich, 4 miasta na prawach powiatu, 159 gmin samorządowych zamieszkałych przez około 2 103,8 tys. ludności zasiedlającej około 615 909 indywidualnych gospodarstw domowych.

Prace badawcze przeprowadzone zostały z wykorzystaniem metody ankietyzacji. Ma ona duże znaczenie w gromadzeniu informacji, szczególnie w takich dziedzinach nauk o środowisku naturalnym, które są związane z zagadnieniami ludnościowymi i społecznymi. W rzeczywistości dostarczają również wielu informacji o poszczególnych komponentach środowiska i jednostkach gospodarczych na nie oddziałujących, charakteryzują konkretną populację ludzką, pozwalają powiązać cechy populacji i społeczności, pozwalają na potwierdzenie istnienia związków przyczynowo - skutkowych. Badania ankietowe umożliwiają przeprowadzenie analizy porównawczej funkcjonowania systemów, uwarunkowań i instrumentów polityki administracyjno - społeczno - gospodarczej organizacji procesów rozwoju, a także na ocenę problemów rozwoju lokalnego i regionalnego. Tym samym badany jest poziom świadomości społeczności lokalnych. Metoda ankietyzacji jest szeroko stosowana w praktyce w krajach Europy Zachodniej.



Ankiety sporządzone zostały w oparciu o wskazania zawarte w Dyrektywie Rady 75/442/EWG<sup>12</sup> w sprawie odpadów oraz Dyrektywie Rady 91/31/WE w sprawie składowania odpadów (transponowane m.in. do [8]). Podają one ogólne założenia i cele zmierzające do stworzenia kryteriów i norm w zakresie zagospodarowywania odpadów „u źródła” i na składowiskach. W chwili obecnej stanowią także konstytucyjne prawo gospodarowania odpadami w Unii Europejskiej.

### 3.1.1. Struktura ankiet

Struktura ankiety zależy od zastosowanej formy zbierania informacji, rodzaju informacji, które chce się pozyskać, zasięgu działania, adresata i przyjętej techniki przetwarzania danych.

Opracowane zostały dwa rodzaje ankiet, które kierowane były do dwóch grup samorządowych: 1) celowo wybranych funkcjonariuszy urzędów gmin: ankieta zawierała 37 pytań głównych, które zawierały pytania szczegółowe (łącznie około 400), czas wypełniania ankiety mieścił się w przedziale 30 - 45 minut (przez osobę nie znającą omawianego zagadnienia); 2) losowo wybranych mieszkańców gmin: ankieta zawierała 39 pytań głównych (pytania szczegółowe i czas wypełniania j.w.).

Dwaj adresaci ankiet, różni lecz wzajemnie od siebie zależni, odpowiadali na bloki pytań o zbliżonej tematyce. Zamierzeniem było bowiem zbadanie, jak wygląda realizacja zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego Województwa Podkarpackiego, jakim jest: obsługa społeczności lokalnej w zakresie racjonalnej gospodarki odpadami komunalnymi, współpraca „urząd gminy-mieszkaniec gminy” i wspólne rozwiązywanie problemów.

### 3.2. Rezultat badań

W rezultacie przeprowadzonych badań uzyskano odpowiedzi od 62 jednostek administracji samorządowej (spośród 159) i 228 losowo wybranych mieszkańców (spośród 615 909 gospodarstw domowych) gmin Województwa Podkarpackiego (klasy grup wiekowych: 19-30 lat (79%); 30-50 lat (14%); 50-70 lat (8%)).

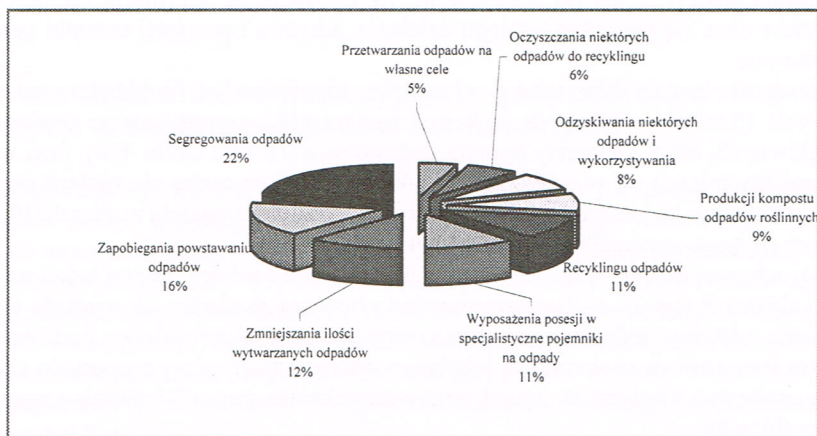
Uzyskane wyniki odzwierciedlają kondycję administracyjną, społeczną i gospodarczą w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi badanych urzędów gmin, ich pracowników i lokalnej społeczności. Jednocześnie wskazują, jak jest realizowane przez administrację rządową niższego szczebla przestrzeganie prawa europejskiego o dostępie do informacji o środowisku.

Ostatecznie uzyskano informacje, które pozwalają na wieloaspektową analizę funkcji administracyjnych, społecznych i gospodarczych w zakresie realizacji nowoczesnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, realizującego dorobek prawny Unii Europejskiej.

<sup>12</sup> Tekst pierwotny: OJL 194 25.07.1975 p.39. Znowelizowana: Dyrektywą Rady 1991/156/EWG, Dyrektywą Rady 1991/692/EWG, Decyzją Komisji 1996/350/WE, Rozporządzeniem Parlamentu i Rady 1882/2003/WE

### 3.3. Zarys wyników badań

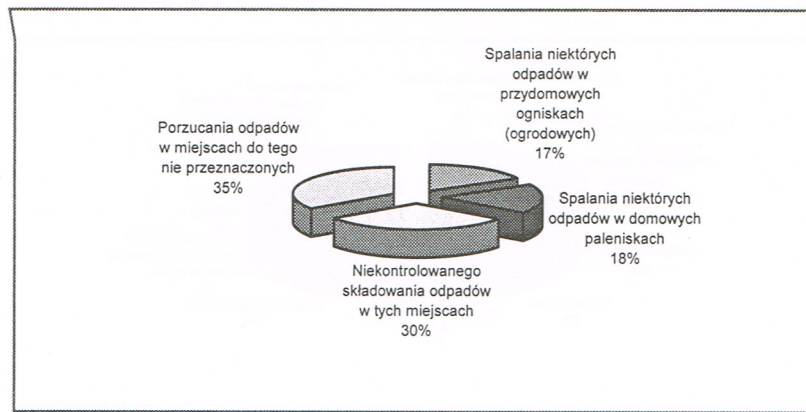
Realizacja zobowiązań wynikających z prawa unijnego wobec sygnatariuszy Traktatów [4], [5] jest bardzo trudna, szczególnie na szczeblu podstawowej jednostki administracji samorządowej, jaką jest gmina. Proces wdrażania technik i technologii przyjaznych środowisku, czy nowoczesnych form zarządzania środowiskiem, wiąże się z kosztownymi inwestycjami, zmianami instytucjonalnymi i koniecznością szerokiej akcji edukacyjnej. Znajduje to również swoje miejsce w zakresie planowej gospodarki odpadami komunalnymi.



Rys. 2. Procent gmin, które zachęcają mieszkańców do określonej formy gospodarowania odpadami (źródło: opracowanie własne autorki)

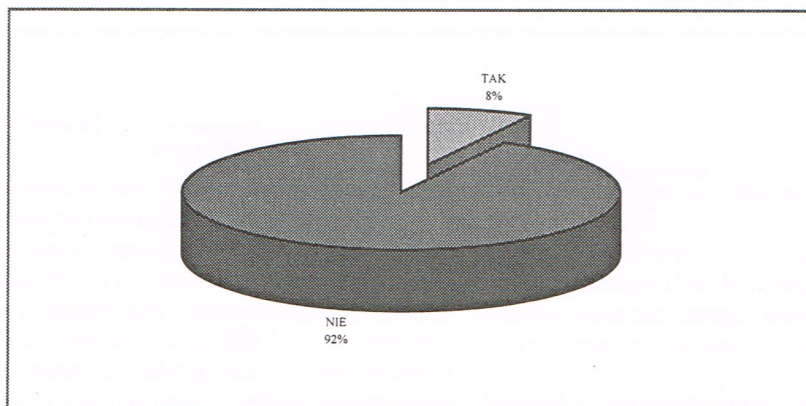
Fig. 2. The percent of communes, which encouraged their residents to particular form of waste administration

Rys. 2. jest odzwierciedleniem, jak funkcjonuje w gminach proces wdrażania nowych metod postępowania z odpadami wytwarzanymi w gospodarstwach domowych. Pewne formy postępowania z odpadami uznane zostały przez ustawodawstwo europejskie za szczególnie niebezpieczne dla środowiska więc Rys. 3. jest ilustracją zakazanych przez gminę form postępowania z odpadami komunalnymi. Edukację w zakresie wprowadzania planowej gospodarki odpadami w gospodarstwach domowych, zainicjowaną i prowadzoną przez gminy wskazuje Rys. 4.



Rys. 3. Zakazane formy pozbywania się odpadów z gospodarstw domowych (źródło: opracowanie własne autorki)

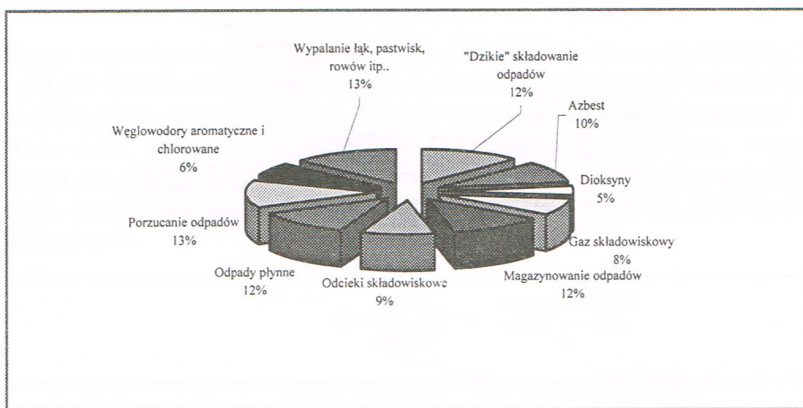
Fig. 3. Prohibited forms of communal waste disposal from the households



Rys. 4. Procent Gmin, które prowadziły szkolenia mieszkańców w zakresie planowej gospodarki odpadami komunalnymi wytwarzanymi w gospodarstwach domowych (źródło: opracowanie własne autorki)

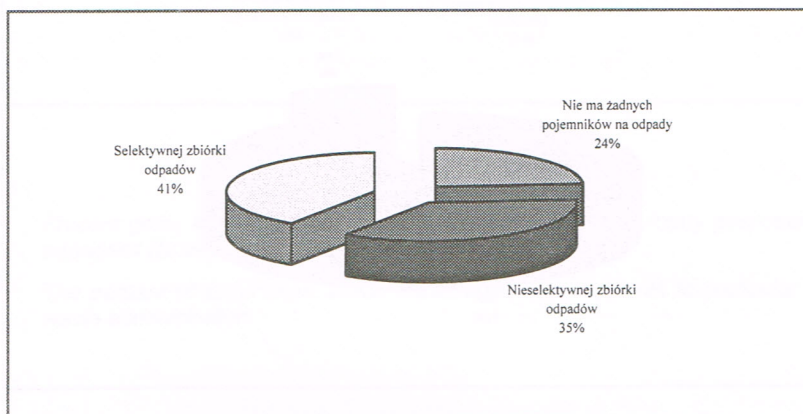
Fig. 4. The percent of communes, which carried out trainings for residents in reference to administration of communal waste produced in the households

Skuteczne realizowanie zadań w obszarze gospodarki odpadami przez wspólnoty samorządowe wymaga posiadania niezbędnej wiedzy z zakresu, choćby podstawowych, definicji dotyczących odpadów [2] i ich oddziaływania na środowisko przez towarzyszące im efekty uboczne. Poziom tej znajomości ilustruje Rys. 5. Natomiast Rys. 6. wskazuje procent gmin, które podjęły starania zorganizowanego zbierania odpadów do specjalistycznych pojemników. Jak wygląda problem zabezpieczenia tej formy zbierania/gromadzenia odpadów przed wpływem czynników zewnętrznych wskazuje Rys. 7.



Rys. 5. Znajomość przez mieszkańców gmin oddziaływania na środowisko niektórych substancji i form pozbywania się odpadów (źródło: opracowanie własne autorki)

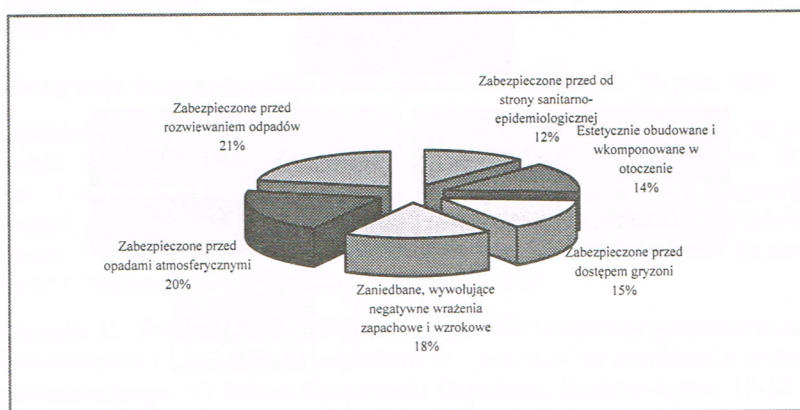
Fig. 5. The communes resident's competence regarding to that, how specific substances and particular forms of waste disposal effect the natural environment



Rys. 6. Poziom wyposażenia gmin w specjalistyczne pojemniki do zbiórki i gromadzenia odpadów komunalnych (źródło: opracowanie własne autorki)

Fig. 6. The standard of equipment with special containers for collecting and gathering communal waste in communes

Szczególne trudności organizacyjne w samorządowej administracji gminnej zauważa się we wdrażaniu w życie administracyjne i społeczne prawa Unii Europejskiej w sprawie odpadów. Spośród 62 podmiotów gminnych zaledwie 5 zadeklarowało znajomość niektórych dyrektyw z sektora odpadów, co stanowi około 8 % ankietowanych. Biorąc pod uwagę liczbę etatów (107,5) zaledwie około 5 % ankietowanych korzysta z tych dokumentów europejskich.



Rys. 7. Typy środowisk zewnętrznych, przed którymi zabezpiecza się pojemniki do zbiórki/gromadzenia odpadów komunalnych w gminach i procent realizacji (źródło: opracowanie własne autorki)

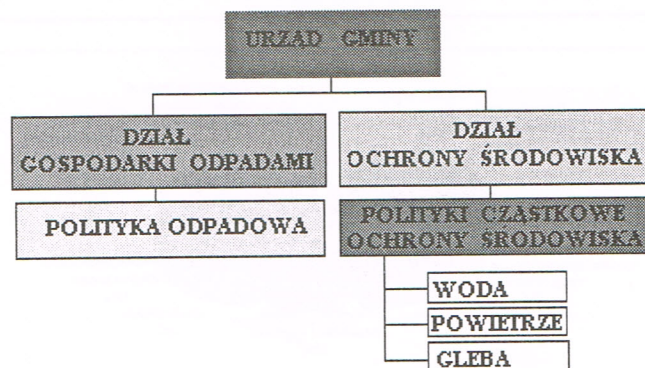
Fig. 7. Types of external environments, against which the containers for collecting and gathering communal waste are preserved and percent of performance

#### 4. Wnioski

Dotychczasowy stan opracowania wyników badań pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

Realizacja zmian administracyjnych, społecznych i gospodarczych w gminach, wprowadzająca nowoczesny system realizacji dorobku prawnego Unii Europejskiej w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi, nabierze zupełnie innego znaczenia i wymiaru (zarówno w czasie, jak i przestrzeni), gdy zostanie wdrożony scenariusz polityki oparty o „ideę gminną” w tym zakresie.

Samorządy Gminne, będące podstawową jednostką administracyjną szczebla lokalnych wspólnot, w swych strukturach organizacyjnych powinny posiadać odrębne systemy zarządzania poszczególnymi obszarami: „działy gospodarki odpadami” i „działy ochrony środowiska” - Rys. 8.



Rys. 8. Schemat organizacyjny funkcjonowania polityki odpadowej i ochrony środowiska w gminie (źródło: opracowanie własne autorki)

Fig. 8. The organizational scheme of waste politics' function and the protection of the environment in a commune

Działy gospodarki odpadami będą odpowiadać za całokształt polityki odpadowej w gminie, zaś działy ochrony środowiska odpowiadać będą za pozostałe polityki cząstkowe (ochrona: wody, powietrza i gleby). Nastąpi więc możliwość zintegrowanego zarządzania różnymi obszarami poprzez wprowadzenie systemu zarządzania dla jednego obszaru i jego integrację z pozostałymi systemami zarządzania środowiskowego. Postawiony cel jest zgodny z oczekiwaniami Unii Europejskiej, która stoi na stanowisku wzmacniania struktur administracyjnych i ochrony środowiska w Polsce a przede wszystkim ich wydolności, w tym także tworzenia nowych instytucji przewidzianych w nowych ustawach.

W gminach należy stworzyć program edukacyjny w celu przeszkolenia rad (zarządów) i mieszkańców gmin w zakresie konieczności wdrażania nowoczesnych form postępowania z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w gospodarstwach domowych. Należy podjąć działania kierunkowe poprzez udzielenie gminom pomocy w zakresie: 1) wdrażania w życie i upowszechniania szybko zmieniającego się prawa krajowego, dostosowującego się do prawa UE; 2) zrozumienia zależności i powiązań, jakie istnieją (bądź mogą zaistnieć), między działalnością gminy a obowiązującym prawem UE.

Prowadzenie badań administracyjno - społeczno - gospodarczych w sektorze odpadów komunalnych w gminach jest niezbędne dla wskazania zmian w czasie i przestrzeni oraz dla wytyczenia koniecznego kierunku zmian indywidualnie dla każdej gminy.

Tym samym: istnieje realna możliwość tworzenia pozytywnych więzi emocjonalnych w zakresie wzajemnej współpracy mieszkańców gmin z ich gminnymi przedstawicielami.

## Bibliografia

- [1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483)
- [2] Lipińska E.: *Gospodarka odpadami w Unii europejskiej a realia do jej przygotowania na przykładzie Podkarpacia*. IX Konferencja Naukowa Rzeszowsko - Lwowsko - Koszycka „Aktualne Problemy Budownictwa i Inżynierii Środowiska”. Jakość – niezawodność - Bezpieczeństwo”. Rzeszów, 3-4 września 2004 r. Część 2 – Inżynieria Środowiska. Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Nr 211. Budownictwo i Inżynieria Środowiska z 37.
- [3] Lipińska E.: *Przepisy Unii Europejskiej i polskie w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w zarządzaniu odpadami w gminach na przykładzie województwa podkarpackiego*. VI Szkoła Gospodarki Odpadami, Kraków-Rytró, 15-18 czerwca 2004 r.
- [4] Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei)
- [5] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r. (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei)
- [6] Urząd Statystyczny: *Sytuacja demograficzna w Województwie Podkarpackim w 2003 r.* Rzeszów 2003.
- [7] Urząd Statystyczny: *Gospodarstwa domowe i rodziny Województwa Podkarpackiego*. Rzeszów 2002 r.
- [8] Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 628 ze zmianami)
- [9] Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zmianami)