

Zbigniew Grzymała
Grzegorz Maśloch

Wybrane aspekty gospodarki odpadami w Polsce

Streszczenie

Dynamiczny wzrost konsumpcji powoduje powstawanie coraz większych ilości odpadów przemysłowych i komunalnych. Są one powodem wielu problemów we wszystkich krajach świata, a zapobieganie ich nadmiernemu powstawaniu, ich racjonalne wykorzystanie i w ostateczności bezpieczne unieszkodliwienie to jedne z najważniejszych wyzwań stojących przed współczesnymi miastami. Zarządzanie gospodarką odpadami czy polityka wobec zagospodarowania odpadów znajduje się w sferze szerokich zainteresowań Unii Europejskiej, jeśli chodzi zarówno o aspekty rozwiązań prawnych, w tym chroniących środowisko naturalne, jak i ekonomiczne wykorzystanie odpadów w ramach gospodarki miejskiej. Polska, podążając za trendami unijnymi, dostosowuje swoje prawodawstwo do prawodawstwa unijnego. W ten sposób przykłada się coraz większą wagę do polityki „odpadowej”, implementując niektóre rozwiązania w zakresie zagospodarowania odpadów z modeli szwedzkiego czy niemieckiego, próbując np. część odpadów przekształcać termicznie i uzyskać w ten sposób paliwo do produkcji ciepła i energii elektrycznej. Artykuł ma na celu zaprezentowanie bieżących problemów narosłych wokół polityki gospodarki odpadami w Polsce przede wszystkim w związku z nowelizacją regulacji zawartych w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Zostaną również przybliżone kwestie tzw. zamówień *in house*, związane z powierzeniem odbioru odpadów komunalnych własnym spółkom miejskim.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, gospodarka odpadami, zamówienia *in house*.

Selected aspects of waste management in Poland

Abstract

The dynamic growth in consumption causes an increasing quantity of industrial and communal waste. The waste is the reason for many problems in all countries of the world,

and preventing its abundant generation, its rational exploitation and, as the last resort, safe disposal is one of the important challenges posed to contemporary cities. Managing the waste economy or the waste management policy is the area of the interests of the European Union, both in legal and economic aspects. The legal aspects encompass the protection of the natural environment whereas the economic ones address the economical usage of waste under the municipal economy. Poland, following the E.U. trends, is adapting its legislation to the E.U. legislation. Thus it puts more weight to the 'waste' policy implementing some solutions in the area of waste management drawing on the Swedish or German models, i.e. trying, to give an example, to transform a part of the waste thermally this way generating fuel for the production of central heating and electric energy. The article is aimed at the presentation of the current issues in the area of the waste management policy in Poland, above all, pertaining to the amendment to the regulations covered by the Law on the Maintenance of the Order and Cleanliness in Communities. The article also aims to address the issues pertaining to the so-called "in house" orders connected with the management of communal waste by municipal companies.

Keywords: public policy, waste economy, "in house" orders.

Dynamiczny wzrost konsumpcji powoduje powstawanie coraz większych ilości odpadów przemysłowych i komunalnych. Są one powodem wielu problemów we wszystkich krajach świata, a zapobieganie ich nadmiernemu powstawaniu, ich racjonalne wykorzystanie i w ostateczności bezpieczne unieszkodliwienie to jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed współczesnymi miastami.

Polityka wobec zagospodarowania odpadów i zarządzanie gospodarką odpadami znajdują się w sferze szerokich zainteresowań Unii Europejskiej, jeśli chodzi zarówno o aspekty rozwiązań prawnych, w tym chroniących środowisko naturalne, jak i ekonomiczne wykorzystanie odpadów w ramach gospodarki miejskiej. Polska, podążając za trendami unijnymi, dostosowuje swoje prawodawstwo do prawodawstwa unijnego. W ten sposób przykłada się coraz większą wagę do problematyki „odpadowej”, implementując niektóre rozwiązania w zakresie zagospodarowania odpadów z modeli szwedzkiego czy niemieckiego, próbując np. część odpadów przekształcać termicznie i uzyskać w ten sposób paliwo do produkcji ciepła i energii elektrycznej.

Artykuł ma na celu zaprezentowanie bieżących problemów narosłych w polityce zagospodarowania odpadów w Polsce, przede wszystkim w związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach¹. Zostaną również przybli-

¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, 1593, z 2015 r. poz. 87, 122, 1045, 1269.

żone kwestie tzw. zamówień *in house*, związane z powierzeniem odbioru odpadów komunalnych własnym spółkom miejskim.

System gospodarki odpadami w Polsce

Gospodarkę odpadami w gminie można podzielić na trzy segmenty:

- 1) zbiórka i wywóz odpadów;
- 2) oczyszczanie miasta;
- 3) składowanie i utylizacja odpadów.

Na zbiórkę i wywóz odpadów składa się m.in.: usuwanie odpadów bytowych mieszkańców oraz usuwanie odpadów innych, np. gruzu, zieleni. Przed nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach płatnikami byli właściciele nieruchomości, którzy samodzielnie lub przy pomocy administratorów zawierali umowy z firmami wywożącymi odpady. Monitorowaniem strumienia odpadów zajmowały się przedsiębiorstwa wywozowe. Rola gmin ograniczała się do kontroli posiadania umów na odbiór odpadów, chociaż w praktyce instrument ten rzadko był wykorzystywany.

W wyniku nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nastąpiło tzw. ekonomiczne władztwo gmin nad odpadami, co oznacza, że za proces zbiórki i wywozu odpadów odpowiedzialna jest gmina. Musi teraz ona:

- objąć wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- nadzorować gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- ustanowić selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji;
- utworzyć punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy, punkty muszą zapewnić przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych, jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne;

- zapewnić osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotować do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania².

Gmina również powinna prowadzić działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności na temat ich selektywnego zbierania. Do obowiązków gminy należy udostępnienie na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy. Informacje te powinny zawierać: nazwę przedsiębiorstwa (firmę), oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a także dane o miejscach zagospodarowania odpadów przez podmioty odbierające odpady komunalne dotyczące zarówno odpadów zmieszanych, odpadów zielonych, jak i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Wśród obowiązków gminy jest również informowanie o: osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne wymaganych poziomach recyklingu, przygotowaniach do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczeniu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Gminy po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonują także corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych w zakresie gospodarowania tymi odpadami. Muszą również zapewnić budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) – o ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Są także zobowiązane do prowadzenia ewidencji zawartych umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy. Z technicznego punktu widzenia gminy muszą zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych. W gminach liczących ponad 10 tys. mieszkańców istnieje możliwość podziału gminy na sektory i zorganizowanie przetargu dla każdego z sektorów.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest liczona od:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego, lub
- 4) gospodarstwa domowego.

² Por. ibidem.

Każda z tych metod ma swoje wady i zalety. Gminy wybierają jedną z nich w zależności od rodzaju i wielkości gminy oraz liczebności gospodarstw domowych. Najbardziej popularna jest pierwsza metoda – od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Rzadziej spotykana jest metoda ostatnia. Z uwagi na to, że mieszkańcy muszą zadeklarować liczbę osób zamieszkujących daną nieruchomość mieszkalną, dochodzi często do tzw. przekłamań, które zniekształcają ekonomiczny obraz powstawania strumienia odpadów i ponoszenia opłaty za odbiór odpadów. Spośród przyjętych metod relatywnie najsprawniejsza z ekonomicznego punktu widzenia jest metoda od ilości zużytej wody, ponieważ istnieje ścisła współzależność pomiędzy liczbą osób przebywających na terenie danej nieruchomości a generowaniem przez te osoby odpadów i fakt ten nie wiąże się z deklarowaną przez właściciela nieruchomości liczbą osób.

Na rynku oczyszczania miasta wyróżniamy usługi:

- 1) oczyszczania ulic – jedynym zleceniodawcą jest miasto,
- 2) oczyszczanie posesji (klatek schodowych i chodników i innych miejsc gminnych przylegających do posesji), w którego zleceniodawcami są właściciele nieruchomości.

Rynek oczyszczania ulic jest przeważnie całkowicie uregulowany poprzez politykę zleceń stosowaną przez gminę. Natomiast rynek oczyszczania posesji jest nieregulowany. Wspólnoty mieszkaniowe oraz inni właściciele nieruchomości mają swobodę wyboru firmy świadczącej takie usługi.

W segmencie składowanie i utylizacja odpadów znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określiła zakres obowiązków gmin polegających na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Gminy są obowiązane do:

- 1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
- 2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych.

W przypadku, gdy przetarg zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego, albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych³.

³ Por. ibidem.

Prawne aspekty gospodarki odpadami

Ramy polityki czystości czy polityki postępowania z odpadami w Polsce wyznacza wiele unijnych aktów prawnych, m.in.: dyrektywa 1999/31/WE Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów⁴, dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy⁵, dyrektywa 86/278/EWG Rady z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie⁶ czy dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁷. Na bazie tych aktów prawnych obowiązują w Polsce dwie podstawowe ustawy określające zasady gospodarki odpadami. Pierwsza to wspomniana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a druga to ustawa o odpadach⁸.

Zgodnie z ustawą o odpadach gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka ta nie może:

- 1) powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;
- 2) powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;
- 3) wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym.

Artykuł 17 ustawy o odpadach opisuje hierarchię postępowania z odpadami:

- 1) zapobieganie powstawaniu odpadów;
- 2) przygotowywanie do ponownego użycia;
- 3) recykling;
- 4) inne procesy odzysku;
- 5) unieszkodliwianie.

Zapobieganie powstawaniu odpadów oraz przygotowanie ich do ponownego użycia są stosunkowo proste do zrozumienia, lecz trudno precyzyjnie określić algorytm postępowania z odpadami. Łatwiej ustalić takie zasady w przypadku recyklingu.

⁴ Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228.

⁵ Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, s. 3–30.

⁶ Dz. Urz. WE L 181 z 04.07.1986, s. 6, z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 265.

⁷ Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10, z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 13, s. 349.

⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r. poz. 21, 888, 1238, z 2014 r. poz. 695, 1101. 1322, z 2015 r. poz. 87, 122, 933, 1045.

Proces ten prezentuje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 3b i 3c, według których gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

- 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości co najmniej 70% wagowo oraz m.in. do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Gminy w wyniku nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały także zobligowane do zorganizowania przetargu publicznego na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na swoim terenie, nawet jeśli gmina dysponuje własną spółką komunalną zajmującą się działalnością w zakresie gospodarki odpadami. W rezultacie, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹ (PZP), gmina musi rozpisywać postępowanie dotyczące zamówienia publicznego, do którego sama (za pośrednictwem własnego przedsiębiorstwa) przystępuje w roli wykonawcy, będąc jednocześnie oferentem. Ostatnia nowelizacja ustawy „czystościowej” wprowadza tzw. mały *in house*, dopuszczający możliwość wskazania przez zamawiającego regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) bez konieczności przeprowadzania procedury przetargowej. Przyczyną powyższej zmiany jest tzw. nowa dyrektywa klasyczna (dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, opublikowaną 28 marca 2014 r.¹⁰), która wprost włącza działalność związaną z organizacją systemu gospodarki odpadami do grupy aktywności podlegających szczególnym regulacjom. Oznacza to przede wszystkim umożliwienie zlecenia własnej spółce komunalnej zadań własnych gminy, związanych z gospodarką odpadami. Kraje Wspólnoty, w tym Polska, są zobowiązane do implementowania regulacji najpóźniej 2 lata po jej ogłoszeniu, a więc już w pierwszym kwartale 2016 r.

Zadania własne gminy, w tym z zakresu gospodarowania odpadami, mogą być zatem powierzone bezpośrednio bez konieczności stosowania przepisów PZP, jeżeli zostaną spełnione następujące warunki:

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 907, 984, 1047, 1473, z 2014 r. poz. 423, 768, 811, 915, 1146, 1232, z 2015 r. poz. 349, 478, 605.

¹⁰ Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz. Urz. UE L94/65.

- spółka musi być w 100% własnością samorządu (przez cały okres realizacji zadań użyteczności publicznej);
- podmiot taki musi być kontrolowany przez gminę w takim stopniu jak jej jednostki organizacyjne (poprzez kontrolę nad jej organami statutowymi);
- działalność spółki musi być prowadzona na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego, która jest jej właścicielem.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych już rozpoczął prace nad nowelizacją PZP, jednak eksperci podkreślają fakt, że nie będzie to pociągało za sobą oczekiwanych zmian, ponieważ ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma status *lex specialis*, co oznacza, że konieczna będzie kolejna nowelizacja tego aktu prawnego¹¹. System *in house* nie jest niczym wyjątkowym w Europie: „Zarówno w Austrii, w Szwecji, jak i innych krajach Unii system gospodarki odpadami jest oparty na spółkach samorządowych. Przedsiębiorstwa komunalne, ukierunkowując swoją działalność na potrzeby samorządów, które są ich właścicielami, postrzegane są jako gwarant tworzenia drożnego i szczelnego systemu gospodarki odpadami. Ponadto jak wynika z wieloletnich praktyk, to właśnie sektor samorządowy gwarantuje gminom zagospodarowanie odpadów przy wykorzystaniu najlepszych technik i osiągnięciu optymalnych rezultatów, jednocześnie zapewniając im pełną kontrolę nad systemem”¹². Jeśli gmina zdecyduje się na realizację zadania własnego przez „powierzenie”, konieczne będzie odejście od strategii nakierowanej na pomnażanie majątku, którą zastąpią cele związane z maksymalizacją wydajności wykorzystywanych zasobów i jakości świadczonych usług. W krajach szeroko stosujących ten mechanizm, takich jak np. Szwecja, obserwuje się obniżenie kosztów obsługi mieszkańców w porównaniu z analogicznymi usługami świadczonymi przez podmioty komercyjne, co wynika z niekomercyjnego charakteru przedsiębiorstw komunalnych¹³.

Korzyścią innego rodzaju w przypadku zastosowania systemu *in house* może być poprawa lokalnego mnożnika inwestycyjnego. W skali lokalnej lub nawet regionalnej może powstać bardziej „domknięta” gospodarka, w której zarówno producenci dóbr inwestycyjnych (jeśli będą pochodzić z danego obszaru), jak i inwestorzy

¹¹ S. Podgórski, *Zamówienia w trybie in house w polskim systemie prawnym*, wystąpienie podczas konferencji Krajowej Izby Gospodarki Odpadami „Optymalizacja systemu gospodarki odpadami w świetle uwarunkowań prawnych i nowości technologicznych, w doświadczeniach polskich i europejskich”, Białowieża, 19.06.2015.

¹² *In house jest niezbędny*, http://www.kigo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=281:oin-housewkrakowie&catid=46:artykuly-do-slideshow, dostęp 08.06.2016.

¹³ V. Veras, *European solution in waste management system*, wystąpienie podczas konferencji Krajowej Izby Gospodarki Odpadami „Optymalizacja systemu gospodarki odpadami w świetle uwarunkowań prawnych i nowości technologicznych, w doświadczeniach polskich i europejskich”, Białowieża, 19.06.2015.

(przedsiębiorstwa *in house*), kooperując na tym samym terenie, będą wpływać na poziom tego mnożnika.

Gospodarka odpadami w statystykach

W tabeli 1 zaprezentowano wielkość wytwarzanego strumienia odpadów w wybranych krajach w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Tabela 1. Wytwarzanie odpadów (kg na mieszkańca)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE (28 państw)	522	520	510	505	499	492
Republika Czeska	294	306	317	318	320	308
Niemcy	582	589	592	602	614	611
Węgry	457	454	430	403	382	402
Austria	596	599	588	560	553	552
Polska	322	320	316	315	315	314
Słowacja	310	329	324	335	327	324

Źródło: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, dostęp 01.05.2014.

Stosunkowo najwięcej odpadów komunalnych *per capita* wytwarza się w państwach wysoko rozwiniętych. Odpady komunalne są swego rodzaju wskaźnikiem informującym o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W państwach wysoko rozwiniętych poziom konsumpcji jest zróżnicowany i generuje znaczne potoki odpadów komunalnych. Z oczywistych względów w państwach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego konsumpcja jest mniejsza, co jednoznacznie wpływa na wielkość produkowanych odpadów komunalnych. Należy także mieć na uwadze fakt, że podejmowane działania zmierzające do zmniejszenia produkcji opakowań nie przynoszą widocznych rezultatów, zwłaszcza w dużych miastach. Jak wynika z analizy danych statystycznych zawartych w tabeli 1, ilość wytwarzanych odpadów komunalnych jest także miernikiem cykli koniunkturalnych w gospodarce. Wraz ze zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą i nastawieniem obywateli do aktywności zakupowej zmienia się strumień odpadów – w zakresie masy i frakcji. Polska z 324 kg odpadów wytwarzanych *per capita* należy do państw o jednym z najniższych poziomów w UE. Jednak należy pamiętać o tym, że wraz ze wzrostem rozwoju społeczno-gospodarczego będzie rosła ilość odpadów, co dodatkowo wzmocni problemy organizacyjne, finansowe i środowiskowe związane z koniecznością zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce.

W kolejnych tabelach ukazano odpowiednio wielkość przetwarzanych odpadów (tabela 2) oraz składowanych na składowiskach (tabela 3). Jak wynika z materiału statystycznego zaprezentowanego w tabeli 2, w Polsce w porównaniu z innymi państwami UE istnieją znaczne rozbieżności pomiędzy odpadami wytwarzanymi a zebranymi. Związane jest to m.in. z patologicznymi zachowaniami ludności, która nagminnie, pomimo nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, część odpadów komunalnych spala w domowych paleniskach lub składowuje w niedozwolonych miejscach (np. rowach melioracyjnych, lasach), w istotny sposób przyczyniając się do tworzenia niskiej emisji oraz zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Omawiany problem dotyczy także niektórych przedsiębiorstw odbierających odpady komunalne od mieszkańców.

Tabela 2. Odpady zebrane (kg na mieszkańca)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE (28 państw)	501	500	495	492	486	480
Republika Czeska	274	265	277	304	319	308
Niemcy	582	589	592	602	614	610
Węgry	434	441	427	403	382	402
Austria	585	586	572	537	529	528
Polska	264	263	264	263	255	249
Słowacja	294	303	310	325	312	313

Źródło: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, dostęp 01.05.2014.

Domeną państw wysoko rozwiniętych, w których odpady komunalne są traktowane jako produkt oraz istnieje duża świadomość ekologiczna wśród społeczeństwa, jest całkowite zagospodarowanie odpadów. Jak wynika z materiału statystycznego zaprezentowanego w tabeli 3, w Niemczech składowuje się zaledwie 3 kg odpadów komunalnych na mieszkańca rocznie, podczas gdy w Polsce jest to ok. 186 kg na mieszkańca (w 2012 r.), a na Węgrzech aż 240 kg na mieszkańca (w 2013 r.). Należy zatem zaznaczyć, że w państwach takich jak Węgry, Słowacja czy Polska odpady komunalne wciąż są traktowane w kategorii problemu, nie zaś czynnika prorozwojowego, który racjonalnie wykorzystany może w istotny sposób przyczynić się do rozwoju lokalnego i regionalnego danej jednostki osadniczej.

Pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczące różnice w zakresie gospodarowania odpadami. Zgodnie ze sprawozdaniem opublikowanym przez Eurostat w dniu 27 marca 2012 r. sześć najbardziej zaawansowanych rozwojowo państw członkowskich (Belgia, Dania, Niemcy, Austria, Szwecja oraz Holandia) składowuje mniej niż 3% odpadów komunalnych, jednocześnie jednak dziewięć państw

członkowskich nadal składa się ponad 75% tych odpadów. Według najnowszych danych statystycznych publikowanych przez Eurostat niektóre nowe państwa członkowskie czynią stałe postępy, wykazując szybki wzrost wskaźników dotyczących recyklingu. W kilku państwach członkowskich zmniejszeniu uległo również wytwarzanie odpadów komunalnych, prawdopodobnie ze względu na spowolnienie gospodarcze¹⁴.

Tabela 3. Odpady składowane na składowiskach (kg na mieszkańca)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE (28 państw)	215	201	194	188	173	164
Republika Czeska	206	198	202	206	206	174
Niemcy	4	3	2	3	3	3
Węgry	341	333	320	284	257	263
Austria	51	45	36	18	18	18
Polska	239	229	207	195	199	186
Słowacja	241	251	250	262	245	240

Źródło: Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, dostęp 01.05.2014.

Rekomendacje dotyczące dalszych nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Ustawa po nowelizacjach do tej pory nie przyniosła oczekiwanych rezultatów w sferze zarówno ograniczenia ilości nielegalnie składowanych odpadów, jak i powstania nowoczesnych instalacji do ich przetwarzania, głównie spalarni. Zdaniem ministra środowiska J. Ostapiuka nie udało się zapewnić równomiernego pokrycia kraju odpowiednią liczbą regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (w tym nowoczesnych – przyp. autora). Powstały lokalne napięcia. Są regiony, gdzie instalacji jest za dużo (województwo małopolskie), i takie, gdzie ich brakuje (województwo mazowieckie). Co ciekawe, najtrudniejsza i niekorzystna sytuacja panuje tam, gdzie powstało ich za dużo. Rywalizacja o odpady prowadzi lokalnie do nierozsądnego obniżania cen i spadku jakości usług¹⁵. Minister sygnalizował wcze-

¹⁴ Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów, Komisja Europejska – komunikat prasowy, Bruksela, 16 kwietnia 2012 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-369_pl.htm, dostęp 08.06.2016.

¹⁵ Rady na odpady. Nie jest źle, rozmowa z Januszem Ostapiukiem, wiceministrem środowiska, serwis samorządowy PAP, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/154543/Rady-na-odpady-Nie-jest-zele, dostęp 07.08.2015; E. Górnicki, *Pokłosie rewolucji śmieciowej*, maszynopis, Warszawa 2015, s. 1. Por. Z. Grzymała, G. Maśloch, *Integrated waste management in the light of the Act on maintaining cleanliness and order in municipalities – recommendations*, w druku, s. 148.

śniej, że część instalacji mechaniczno-biologicznych będzie musiała wręcz zniknąć z rynku, jeżeli nie zmieni swojego profilu i będzie przetwarzała odpady na „odpad” – tylko inaczej kwalifikowany¹⁶. Szwankuje ponadto system raportowania. Ministerstwo chce uprościć sprawozdawczość dotyczącą gospodarki odpadami komunalnymi. Jednak zaległości są ogromne, co niepokoi ekspertów. Szczególnym cieniem kładzie się to na zagadnieniu osiągnięcia celów recyklingu. Zgodnie z krajowym programem w 2013 r. gminy powinny osiągnąć 12-procentowy poziom odzysku i recyklingu. Do 2020 r. mamy odzyskiwać i poddawać recyklingowi 50% tworzyw sztucznych, metalu, papieru czy szkła. Do tego czasu znacząco powinna obniżyć się także masa odpadów biodegradowalnych trafiających na składowiska¹⁷.

Politycy i eksperci różnią się w swoich ocenach stanu i przyszłości krajowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Jak twierdzi E. Górnicki, w pewnej kwestii solidarnie milczą. Są to konieczność naprawy części ekonomicznej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz skutki systemu opłaty publicznonprawnej. Problem ten umyka zarówno decydentom, jak i recenzentom. Chodzi o system zryczałtowanych opłat rodem z gospodarki planowej. Szkoda, że tego wątku brakuje w dyskusjach i debatach podsumowujących 2 lata funkcjonowania „reform śmieciowych”¹⁸.

Warto – zdaniem E. Górnickiego – rozważyć pomysł autorstwa byłego wiceministra rozwoju regionalnego J. Mikuły, który sugerował, aby opłata za odbiór i przetworzenie odpadów komunalnych składała się z części logistycznej, czyli z odbioru i transportu, oraz części przetwórczej, tzn. zagospodarowującej odpady. Wprowadzałoby to większą przejrzystość w konstrukcji opłaty zarówno dla gmin, jak i dla płatników. Można także wprowadzić metodę uwzględniającą stopień nagromadzenia odpadów zmieszanych (metoda od wagi lub objętości). Powinna ona bardziej zachęcać do segregacji odpadów. Można by także uwzględnić wymóg wydajności instalacji, np. przez wskaźnik stopnia wykorzystania zdolności produkcyjnej przy kalkulacji kosztów, co z definicji zapobiegłoby budowie niewydajnych, a więc niepotrzebnych instalacji. Warto również rozważyć podejście miejskie, czyli włączenie formalne gospodarki odpadami w system gospodarki miejskiej¹⁹. Gospodarka odpadami to nie tylko kwestia ochrony środowiska, to przede wszystkim element gospodarki miejskiej. W ten sposób uwaga zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i ministerstwa koncentrowałaby się na producentach odpadów oraz odpowiednim,

¹⁶ B. Dyląg, *Mamy za dużo instalacji zagospodarowania odpadów. Będzie awantura z Unią Europejską*, www.portalsamorzadowy.pl, dostęp 04.08.2015.

¹⁷ Por. E. Górnicki, op.cit., s. 1; Z. Grzymała, G. Maśloch, op.cit., s. 149.

¹⁸ E. Górnicki, op.cit., s. 4.

¹⁹ Por. ibidem, s. 5.

tn. praktycznym z ekonomicznego punktu widzenia, zagospodarowaniu odpadów z uwzględnieniem możliwości uczynienia tego na miejscu, jak się to dzieje choćby w Wiedniu. Obniżyłoby to koszty całego procesu.

Polityka wobec zagospodarowania odpadów w Polsce przynajmniej od 2013 r. podlega dynamicznym przemianom. Miały one przede wszystkim ograniczyć strumień odpadów składowany nielegalnie w lasach czy rowach melioracyjnych. Niestety do tej pory nie udało się go znacząco zmniejszyć. Jeśli gminy kontrolują mieszkańców i nie dopuszczają dzięki funkcjonowaniu „reformy śmieciowej” do nielegalnego składowania odpadów przez mieszkańców, to nie mają już wpływu na zachowanie się części przedsiębiorstw odbierających te odpady od mieszkańców czy podmiotów gospodarczych. Istnieją wyraźne dowody na to, że niektóre przedsiębiorstwa zajmujące się gospodarką odpadami (głównie prywatne) w celu zmniejszenia kosztów ponoszonych na rzecz RIPOK części odpadów nie dostarczają do instalacji, porzucając ją w lasach czy w wyrobiskach po piasku lub żwirze. Warto zatem pomyśleć o dalszym usprawnieniu systemu gospodarki odpadami, włączając ją oficjalnie pod zwierzchnictwo ministerstwa właściwego do spraw gospodarki miejskiej i dopuszczając stosowanie opłat, motywujących płatników do segregacji u źródła.

Bibliografia

- Dyłał B., *Mamy za dużo instalacji zagospodarowania odpadów. Będzie awantura z Unią Europejską*, www.portalsamorzadowy.pl, dostęp 04.08.2015.
- Górnicki E., *Pokłosie rewolucji śmieciowej*, maszynopis, Warszawa 2015.
- Grzymała Z., Maśloch G., *Integrated waste management in the light of the Act on maintaining cleanliness and order in municipalities – recommendations*, w druku.
- <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, dostęp 01.05.2014.
- In house jest niezbędny*, http://www.kigo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=281:oin-housewkrakowie&catid=46:artykuly-do-slideshow, dostęp 08.06.2016.
- Podgórski S., *Zamówienia w trybie in house w polskim systemie prawnym*, wystąpienie podczas konferencji Krajowej Izby Gospodarki Odpadami „Optymalizacja systemu gospodarki odpadami w świetle uwarunkowań prawnych i nowości technologicznych, w doświadczeniach polskich i europejskich”, Białowieża, 19.06.2015.
- Rady na odpady. Nie jest źle*, rozmowa z Januszem Ostapiukiem, wiceministrem środowiska, serwis samorządowy PAP, http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/154543/Rady-na-odpady-Nie-jest-źle, dostęp 07.08.2015.

Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów, Komisja Europejska – komunikat prasowy, Bruksela, 16 kwietnia 2012 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-369_pl.htm, dostęp 08.06.2016.

Veras V., *European solution in waste management system*, wystąpienie podczas konferencji Krajowej Izby Gospodarki Odpadami „Optymalizacja systemu gospodarki odpadami w świetle uwarunkowań prawnych i nowości technologicznych, w doświadczeniach polskich i europejskich”, Białowieża, 19.06.2015.

Akty prawne

Dyrektywa 86/278/EWG Rady z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie, Dz. Urz. WE L 181 z 04.07.1986, s. 6, z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 265.

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10, z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 13, s. 349.

Dyrektywa 1999/31/WE Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, z późn. zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228.

Dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, s. 3–30.

Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz. Urz. UE L94/65.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, 1593, z 2015 r. poz. 87, 122, 1045, 1269.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 907, 984, 1047, 1473, z 2014 r. poz. 423, 768, 811, 915, 1146, 1232, z 2015 r. poz. 349, 478, 605.

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r. poz. 21, 888, 1238, z 2014 r. poz. 695, 1101. 1322, z 2015 r. poz. 87, 122, 933, 1045.