

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-488-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Zbigniew Grzymała: Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
Marcin Broł: Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji	21
Andrzej Raszkowski: Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
Marian Maciejuk: Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
Joanna Kosmaczewska: Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
Alina Kulczyk-Dynowska: Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego	81
Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka: Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
Marcin Feltynowski: Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
Stefan Zawierucha: O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym	112
Cezary Brzeziński: Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny	121
Piotr Zawadzki: <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast	131
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	140
Sławomira Hajduk: Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym	149
Ewa M. Boryczka: Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast	157
Bożena Kuchmacz: Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
Janusz Jędraszko: Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

Justyna Adamczuk: Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego	189
Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar: Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju	200
Agnieszka Krześ: Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty	211

Summaries

Zbigniew Grzymała: The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
Marcin Broł: Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory	33
Andrzej Raszkowski: Territorial identity in terms of local development	43
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
Anna Jasińska-Biliczak: Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
Marian Maciejuk: The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government	71
Joanna Kosmaczewska: Territorial embeddedness as a local development factor	80
Alina Kulczyk-Dynowska: Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park	90
Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka: Local economy of the city in the holistic perspective	99
Marcin Feltynowski: Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
Stefan Zawierucha: About waste management at the local level	120
Cezary Brzeziński: The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community	129
Piotr Zawadzki: City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
Grzegorz Maśloch: Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
Sławomira Hajduk: Innovations in spatial management at the local level.....	156
Ewa M. Boryczka: The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres	167
Bożena Kuchmacz: Social activity as a factor of local development.....	178
Janusz Jędraszko: Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat	188

Justyna Adamczuk: Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat	199
Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar: Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
Agnieszka Krześ: Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects	220

Stefan Zawierucha

Wójt Gminy Marciszów

O GOSPODAROWANIU ODPADAMI NA POZIOMIE LOKALNYM

Streszczenie: Biorąc pod uwagę aspekt historyczny, odkąd ludzkość wybrała osiadły tryb życia, śmieci zawsze stanowiły ważny problem jakości jej życia. W Europie, a zwłaszcza na obszarach dzisiejszego Dolnego Śląska, podstawy mechanizmów regulujących gospodarkę odpadami zostały wypracowane jeszcze w okresie średniowiecza. Naturalnie system ten ewoluował, w efekcie czego współcześnie oparty jest na selektywnej segregacji, której wdrożenie określono „rewolucją śmieciową”. Ze strony samorządów lokalnych ustawa, która „rewolucję” tę wywołała, stała się jednak przedmiotem niezwykle ostrej krytyki i po zaledwie dwóch miesiącach funkcjonowania trafiła do poprawy.

Słowa kluczowe: gospodarowanie odpadami, historia śmieci, „ustawa śmieciowa”.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.11

1. Wstęp

Gospodarowanie odpadami jest zjawiskiem złożonym. Wyznaczają je kwestie norm kulturowych, uregulowań prawnych, zaszczości historycznych czy lokalizacji w przestrzeni. Od dawna podejście do odpadów było swego rodzaju wyznacznikiem poziomu rozwoju cywilizacyjnego. Wdrażając system selektywnej segregacji odpadów, Polska zaostrza regulacje chroniące środowisko. Jednak przyjmując tzw. ustawę śmieciową, ustawodawca stworzył wadliwy akt prawny, z którego implementacją borykają się władze lokalne. Problem jednak polega nie tylko na tym, że sama ustawa jest zła, a samorządy po raz kolejny obarczone zostały zadaniem, na którego realizację nie dostały pieniędzy, lecz przede wszystkim na tym, że państwo zawiodło na polu społecznej edukacji. Śmieciowej rewolucji towarzyszy bowiem powszechny deficyt wiedzy. Celem artykułu jest przedstawienie obszarów kontrowersyjnych w nowym systemie gospodarowania odpadami. Dokonano tego, mając na uwadze zarówno tło historyczne, jak i praktykę bieżącą, postrzeganą z punktu widzenia zarządzania samorządem lokalnym. Nowelizacja przepisów ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, koncentrująca się na odpadach stałych, zmieniła bowiem dotychczasowe, utrwalone historycznie, podejście do śmieci.

2. Śmieci w perspektywie historycznej

Odpady towarzyszą ludzkości od początku jej istnienia. Znaczna większość śmieci była pochodzenia organicznego, co powodowało uciążliwości bardziej w zakresie jakości niż szkodliwości wobec środowiska. Zwykle były to resztki jedzenia, popiół, odchody, a w znikomej ilości także odpady produkcyjne. Wraz z postępującym różnicowaniem życia społecznego i specjalizacją czynności ilość odpadów rosła. Wykształcił się pierwszy z podziałów odpadów na: bytowe (śmieci domowe, błoto, odchody, padlina itp.) oraz produkcyjne, do których zalicza się odpady powstałe w wyniku wczesnych działalności produkcyjnych, zarówno odpady (rzeźnicze, garbarskie itd.), jak i same urządzenia produkcyjne (np. kadzie, doły garbarskie itd.) [Cembrzyński 2011, s. 60].

W piśmiennictwie podaje się różne okresy i tereny, na których po raz pierwszy zaczęto dokonywać selektywnej segregacji odpadów. Z całą pewnością zjawisko to następowało niezależnie od siebie, o czym świadczą liczne wykopaliska archeologiczne, m.in. ułożone sterty kości bizonów sprzed 8-9 tysięcy lat na kontynencie amerykańskim (por. [Internet 1]) czy składowiska kości bizonów sprzed ok. 20-30 tysięcy lat [Kozłowski 2006, s. 38].

Naturalnie rozwój osiadłych form życia wymuszał na lokalnych społecznościach potrzebę podejmowania problematyki odpadów. Odbywało się to w różnym zakresie i z różnym skutkiem, aktywność zaś na tym polu nie wynikała z dbałości o środowisko naturalne, lecz z chęci podniesienia jakości życia, wolnego od nieświeżego powietrza, brudu, z dostępem do czystej wody. Dlatego w wielu najstarszych miastach starożytności istniały rowy kanalizacyjne i inne urządzenia sanitarne [Kolanko 2000, s. 278]. Rozwój w tym zakresie nie dokonywał się jednak równomiernie w czasie i przestrzeni. W średniowiecznej Europie większość miast nie dysponowała urządzeniami kanalizacyjnymi, a nieczystości były wylewane wprost na ulicę, często bezpośrednio przez okno. Dlatego z czasem nakazywano, aby czynności te mieszkańcy wykonywali w nocy. W związku z tym w średniowiecznych miastach przechodnie nocą wołali głośno: *idzie się!*

Ważna była organizacja przestrzenna miast. Lokacja (zwłaszcza na prawie niemieckim) przewidywała zwykle wygospodarowanie w przestrzeni miejskiej znacznych obszarów niezamieszkałych. Pełniły one funkcje tzw. terenów zielonych, ale też mieściły doły chłonne, składowiska obornika i wysypiska. Szczególnie duże ilości odpadów produkowały zakłady garbarskie, zużywające przy tym wielkie ilości wody. Innymi grupami zawodowymi zanieczyszczającymi środowisko byli farbiarze, rzeźnicy oraz producenci wyrobów z kości, drewna, rogu czy skóry [Sowina 2005, s. 324]. Ilustrację wielkości wytwarzanych odpadów stanowić mogą wyliczenia dla Wrocławia, według których w XV w. 20 tys. mieszkańców rocznie wytwarzało ok. 110 tys. m³ odpadów [Buśko 1995, s. 97].

Usuwanie nieczystości stawało się kwestią tym bardziej nagłą, im większe stawało się zaludnienie średniowiecznego miasta. Początkowo przepisy regulowały

współużytkowanie gminnych latryn i miedzuchów, pełniących często także funkcje związane z odprowadzaniem deszczówki. Gdy miasto usytuowane było na gruncie podmokłym, pozostałości po pożarach, gruz, nadmiar błota czy mierzwy, zamiast usuwać, przykrywano warstwą piasku, przez co poziom użytkowy stopniowo podnosił się. We Wrocławiu w taki sposób partery kamienic wokół rynku przekształcono w piwnice (w XIV wieku), wnętrza zaś kościołów zbudowanych do połowy XIII w. już w początkach następnego stulecia znalazły się poniżej poziomu ulicy [Piekalski 2004, s. 16-19]. Innym, często stosowanym rozwiązaniem było wyrzucanie odpadów do rzeki i innych cieków wodnych albo składowanie ich poza miastem. Rzeki często jednak bywały podstawowym źródłem wody dla miasta, przez co władze miejskie starały się chronić zbiorniki wodne. Wspominani najwięksi producenci nieczystości, których zakłady znajdowały się nad ciekami wodnymi, zostali objęci szeregiem przepisów regulujących ich pracę. Ponadto pojawiły się też zakazy kierowania wylewów latryn do bieżącej wody. We Wrocławiu zakazano tego w 1404 roku. Wcześniej, bo od XII w., na miejscu dotychczasowych drewnianych nawierzchni ulic, powstałych na bazie nieczystości stałych, zaczęto układać bruk [Cembrzyński 2011, s. 63]. Ciekawostką jest, że za pierwsze miasto na obszarze dzisiejszego Dolnego Śląska wyposażone w sieć kanalizacyjną (wraz z dopływem świeżej wody), które nie odprowadzało nieczystości do rzeki, uznawany jest Bolesławiec [Kolonko 2000, s. 283]. Był to jednak wyjątek, gdyż zdecydowana większość miast odprowadzała odpady płynne do rzek. Natomiast odpady stałe wywożono na wysypiska, co było finansowane z budżetów gmin miejskich.

Jedną z pierwszych regulacji z zakresu gospodarowania odpadami w średnio-wiecznych miastach było pozbycie się świń. Były one wprawdzie idealne do hodowli miejskiej tamtych czasów (szybki przyrost tkanki tłuszczowej), jednak rozrzebywały one wysypiska i zanieczyszczały otoczenie. Proces wyeliminowania tej hodowli był jednak długotrwały, gdyż podobne zakazy wydawane były także w czasach nowożytnych [Sowina 2005, s. 319]. Najogólniej organizacja społeczności lokalnych pozwalała na wyróżnienie dwóch stref: publicznej i prywatnej. Władze lokalne niewiele ingerowały w tę drugą, skłaniając się przede wszystkim do ochrony mieszkańców przed nieczystościami i smrodem z sąsiednich działek. Innym zaś obszarem związanym z gospodarowaniem odpadami był stan ciągów komunikacyjnych wewnątrz miast. Ulice w przestrzeni miejskiej, wraz z rynsztokami, w coraz większym stopniu stały się przedmiotem dbałości władz lokalnych. Na szerszą skalę służby sanitarne, których przedmiotem działalności było usuwanie i utylizacja odpadów, pojawiły się dopiero w dobie oświecenia.

Odpady organiczne wykorzystywane były jako nawóz lub karma dla zwierząt. W miastach były one składowane przed użyciem przez dłuższy czas w określonym miejscu (np. we Wrocławiu składowano je na placu Nowy Targ) [Brzezowski 2005, s. 310]. Na wsiach odpady nienadające się do ponownego wykorzystania na ogół zakopywano lub palono. Długo nie był to jednak problem władz lokalnych, lecz indywidualnych mieszkańców i ich rodzin. Zatem na poziomie lokalnym gospoda-

rowanie odpadami stałymi dokonywało się w podobny sposób do niemal czasów współczesnych. Z nastaniem ery przemysłowej ilość śmieci zaczęła jednak gwałtownie rosnąć. Wraz z rozwojem chemii organicznej pojawiły się nieznane dotąd tworzywa i nowe rodzaje śmieci. Stan taki przełożył się na dalszy rozwój zakładów oczyszczania miasta, zwykle komunalnych. Pod koniec XIX w. zaczęły powstawać pierwsze spalarnie śmieci. Ich powstanie wiąże się z funkcjonowaniem pierwszych maszyn parowych, w których jako paliwo wykorzystywano odpady. W Niemczech pod koniec XIX w. na skutek rosnącej liczby nieczystości trafiających do rzek doszło do epidemii cholery. Spowodowało to, że w miastach niemieckich zaczęto budować spalarnie śmieci [Janka (2012), s. 11].

Część odpadów nadawała się do dalszego przetworzenia i ponownego wykorzystania. Coraz większego znaczenia zaczął nabierać recykling. Nie była to nowość: znany był w starożytnej Japonii, w Polsce zaś już w 1777 r. Stanisław August Poniatowski wydał edykt dotyczący zbiórki na potrzeby papierni [Janka (2012), s. 8]. Odtąd recykling cieszył się w Polsce rosnącą popularnością. W okresie PRL określany był jako *zbiórka surowców wtórnych* i dotyczył głównie złomu, makulatury oraz opakowań szklanych. Nie oznacza to jednak, że istniał zorganizowany program segregacji odpadów, niemniej w gospodarce niedoborów recykling miał inny wymiar niż w rozwiniętych krajach Zachodu.

Po upadku systemu realnego socjalizmu dotychczasowy system odzyskiwania surowców wtórnych się załamał. Zbiórka wielu surowców wtórnych przestała być opłacalna. Przyjmowanie opakowań szklanych w punktach handlowych mroziło jedynie gotówkę, zbieranie zaś złomu na poziomie gminy stało się przedmiotem działalności głównie osób najuboższych, w tym bezdomnych. Niemniej w niektórych środowiskach pojawiła się „moda na ekologię”, postrzegana w innych jako „hobby dla bogatych snobów”. Akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej wymusiła jednak przyjęcie rozwiązań, które w zakresie swych regulacji mają spowodować wdrożenie dyrektyw unijnych.

3. Nowy system gospodarowania odpadami

Gospodarowanie odpadami na poziomie UE oparto na szeregu aktów prawnych, które formułowały strategię gospodarowania odpadami opartą na pięciu zasadach [Władziszewski 2003, s. 13-17]:

1. Zapobieganie powstawaniu odpadów.
2. Recykling i powtórne wykorzystanie.
3. Optymalizacja ostatecznego usuwania odpadów.
4. Regulacje dotyczące przewozów odpadów.
5. Prowadzenie działań naprawczych.

Oddziaływanie powyższych zasad w zakresie gospodarowania odpadami na trwałe znalazło się w kręgu zagadnień kształtowania polityki UE, implementacja zaś

rozwiązań unijnych stanowi jeden z czynników integracyjnych. Wdrożenie konkretnych rozwiązań, wynikających w przepisów, powierzono gminom.

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty, które obejmują m.in. sprawy ochrony środowiska, utrzymywania porządku i czystości. Zasadniczo gospodarowanie odpadami na poziomie gminy regulowane jest wieloma przepisami różnego rzędu (w tym m.in. ustawy: *o odpadach*, *Prawo ochrony środowiska*, *o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej*, *o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*, *o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*), jednak zasadnicze zmiany, określane przez media jako „śmieciowa rewolucja”, przyniosła nowelizacja Ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W założeniach jej istotą było uporządkowanie problemu gospodarki odpadami komunalnymi. Ustawa ta określa:

1. Zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku.

2. Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

3. Warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi.

Odtąd obowiązki dotyczące organizacji systemu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości spadły na samorządy, które – na podstawie uchwalonych lokalnie regulaminów – wyznaczają stawki opłat i szczegóły ich ponoszenia. W tym zakresie wybrać też mają – drogą przetargu – firmę wywozową. Do najważniejszych celów zmiany systemu gospodarowania odpadami należy wzrost ilości odpadów poddanych recyklingowi, co powinno następować poprzez selektywną ich segregację, co z kolei ma prowadzić do uzyskania odpowiednich, wyznaczonych przez UE, norm odzysku.

Nowelizacja ustawy dokonana została jeszcze w 2011 r., natomiast wejście w życie jej przepisów nastąpiło z dniem 1 lipca 2013 roku. Nowe regulacje wzbudziły jednak kontrowersje. Jednym z tematów, który został podjęty w pierwszej kolejności, był obowiązek wyłonienia firmy przewozowej. Ma to nastąpić drogą przetargu, niezależnie od tego, że blisko połowa gmin w Polsce dysponuje podmiotami komunalnymi, które są wyspecjalizowane w realizacji zadań związanych z odbiorem i zagospodarowaniem śmieci. Wiele gmin przyjęło stanowisko, według którego odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych należy powierzać własnym spółkom prawa handlowego, jeśli ma to należeć do zadań własnych gmin. Wobec powyższego samorządy nie powinny być związane obowiązkiem uruchamiania procedury przetargowej, jeśli w celu wykonywania określonych zadań gminy utworzone zostały komunalne spółki, w których gmina w całości posiada kapitał zakładowy. Doszło też do licznych paradoksów: podmioty stające do przetargów częstokroć oferowały wyraźnie zaniżone stawki. Zatem pojawiają się pytania o to, co stanie się ze śmieciami, jeśli firmy je wywożące stracą płynność finansową? I kto w takiej sytuacji przejmie lokalne rynki wywozu śmieci? Wskazuje się przy tym, na co zwrócił

uwagę prezydent Inowrocławia w *Liście do Premiera RP*, że w krajach Wspólnoty spółki komunalne zajmują się odpadami u siebie w drodze bezprzetargowej. Mogą one też starać się o kontrakty w gminach polskich. Natomiast spółki samorządowe pozbawione są prawa do zdobycia tych kontraktów. W tym obszarze pojawiają się obawy dotyczące bankructw spółek komunalnych, celowego dumpingu, wrogich przejęć i dyktatu cenowego, jaki mógłby po tym nastąpić.

Jeśli samorządy lokalne mają odpowiadać za wypracowanie odpowiednich wskaźników segregacji i odzysku, to powinny też mieć swobodę w dobieraniu odpowiednich instrumentów, aby cele te osiągać. Z perspektywy gminy wiejskiej wiele znaków zapytania rodzi funkcjonowanie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK), których lokalizacja sprawdzać się może w środku większych skupisk ludzkich. Natomiast w środowiskach wiejskich mieszkańcy, zamiast wozić niektóre odpady do odległych PSZOK-ów, niejednokrotnie będą woleli porzucić je w lesie.

Zagadnieniem najbardziej bulwersującym mieszkańców gmin są przede wszystkim podwyżki kwot stawek za wywóz nieczystości. Ogólną zasadą jest, że zmiana przepisów nie powinna stanowić pretekstu do maksymalizacji dochodów z tytułu wywozu nieczystości. Z drugiej jednak strony przychody z takich opłat należą do głównych źródeł ich przychodów. Już sam mechanizm wyliczania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi budzi wątpliwości. W myśl ustawy w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ma stanowić iloczyn:

- liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
- ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub
- powierzchni lokalu mieszkalnego.

Ponadto może to być również jedna stawka od gospodarstwa domowego (wówczas gospodarstwo jednoosobowe zapłaci tyle samo, ile rodzina wieloosobowa), rada gminy zaś może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Ustawa dopuszcza stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat. Dla znacznej większości Polaków nowe rozwiązania problemu śmieci oznaczają podwyżkę. W niektórych gminach sięgała ona kilkuset procent, a średnia dla kraju wyniosła blisko 50% (za: [Internet 4]). Co może być bulwersujące, osoby prowadzące nawet jednoosobową działalność gospodarczą w miejscu zamieszkania mają obowiązek uiszczania podwójnych opłat: za odpady wytwarzane w ramach prowadzonej działalności, jak i za te, które wytwarza gospodarstwo domowe.

Wspomniane pojęcie mieszkańca nie jest definiowane przez przepisy ustawy. Częste są przypadki, że osoba zameldowana w jednej gminie mieszka w innej. Osoba taka może zadeklarować, w której gminie chce płacić za wywóz śmieci. Na przykład w tej, w której przebywa faktycznie, deklarując, że przebywając sporadycznie, płaci ona tylko okazjonalnie, śmieci zaś wyrzuca np. w przysłowiowym lesie. Kwestia weryfikacji faktycznego zamieszkiwania pozostaje poza kompetencjami

samorządów. Co więcej, zniesienie obowiązku meldunkowego może prowadzić do zupełnego załamania systemu wyliczania opłat opartego na liczbie mieszkańców.

Wątpliwości budzi też dostęp gmin do niektórych danych osobowych, jakie mogą one uzyskać z rejestrów mieszkańców czy z przedsiębiorstw dostarczających wodę. Na marginesie: już samo określenie stawek na podstawie zużycia wody jest wadliwe, gdyż nie uwzględnia odrębnych liczników na wodę użytkowaną poza domem, np. do podlewania ogródków. Paradoksalnie też ustalanie stawek na tej podstawie może prowadzić do pogorszenia stanu segregowanych odpadów. Przykładem może tu być kwestia czyszczenia brudnych opakowań. Ich mycie w istotny sposób zwiększa zużycie wody, co jednocześnie oddziałuje na wzrost stawek, określanych na podstawie tego parametru. Jak też mają być rozliczane gospodarstwa dysponujące własnymi ujęciami wody?

Wprowadzaniu zmian nie towarzyszyła żadna szeroko zakrojona, wpierana przez władze centralne, ogólnopolska kampania informacyjna i edukacyjna. Na poziomie lokalnym do pewnego stopnia również te zadania przejęły samorzady. Jednak lokalnym społecznościom brakuje wiedzy o szczegółach, jakie wniosła „ustawa śmieciowa”. Na zatrwajający poziom niedoinformowania wskazują nie tylko media, lecz także badania opinii (zob.: [Polacy w przeddzień ... 2013]). Segregacja wielu odpadów wymaga też pewnej wiedzy, np. z zakresu materiałoznawstwa. Wiele osób poszukuje informacji w Internecie, co wiąże się z wszelkimi uwarunkowaniami związanymi z użytkowaniem i wykorzystaniem sieci. Nie dotyczy to jednak tzw. przeciętnego mieszkańca gminy, który w dalszym ciągu będzie wołał spalać w piecu kartony, plastiki czy opony, a stary tapczan wyrzuci do pobliskiego lasu. Edukacja należy do największych wad nowego systemu i w dalszym ciągu jest to obszar, który powinien zostać kompleksowo zagospodarowany przez państwo.

Na koniec: w Internecie znaleźć można mnóstwo filmów dokumentujących zbórkę śmieci spod domów (por.: YouTube [Internet 6]). Posegregowane w pojemnikach odpady przesypane są do jednego kontenera i wywożone w postaci zmieszanej. Wzbudza to nie tylko wiele negatywnych komentarzy, ale też podważa sens segregacji odpadów w gospodarstwach domowych.

Według doniesień serwisu „Dziennika Gazety Prawnej” [Internet 3] wskutek krytyki przygotowywana jest daleko idąca nowelizacja „ustawy śmieciowej”. Zmiany mają ograniczać kompetencje rad gmin w zakresie ustalania stawek za wywóz śmieci. Gminy mają mieć większy dostęp do informacji o mieszkańcach. Miałyby one pomagać w weryfikacji złożonych deklaracji. Nałożone też mają być na nie obowiązki corocznego tworzenia ustandaryzowanych raportów o stanie gospodarki odpadami.

4. Podsumowanie

Osiadłe formy życia społecznego prowadzą do powstania problemu gospodarowania odpadami. Jednak współcześnie różnorodność odpadów jest nieporównywalnie

większa niż dawniej, ich zaś oddziaływanie na środowisko niepomiernie bardziej uciążliwe. Ewolucja podejścia do problemu śmieci i form gospodarowania nimi doprowadziła do wykształcenia się współczesnego systemu selektywnej segregacji odpadów. Wprowadzona z początkiem lipca 2013 r. „ustawa śmieciowa” była potrzebna i stanowi niezwykle ważny etap w procesie gospodarowania. Jest to jednak ustawa źle przygotowana, gdyż zawiera szereg niejasności. Powoduje to, że powszechnie pojawiły się domysły dotyczące celowości wdrażanych rozwiązań. Przez mieszkańców „rewolucja śmieciowa” postrzegana jest głównie pod kątem drastycznych podwyżek stawek wywozowych. Brakuje też wiedzy o zasadach segregacji śmieci.

Literatura

- Buśko C., *Zaplecze gospodarcze kamienicy mieszczańskiej. Urządzenia wodno-kanalizacyjne*, [w:] J. Rozpędowski (red.), *Architektura Wrocławia. Dom*, Wydawnictwo „Werk”, Wrocław 1995.
- Cembrzyński P., *Zaopatrzenie w wodę i usuwanie nieczystości w miastach stref bałtyckiej i sudecko-karpackiej w XIII-XVI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011.
- Janka W., *Historia gospodarki odpadami*, http://www.forum-dyktorow.pl/dokumenty/ArtPdfFiles/C20_Historia_gospodarki_odpadami.pdf [dostęp: 11.09.2013].
- Kolonko A., *Historia rozwoju wodociągów i kanalizacji od starożytności do końca XIX w.*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 2000, nr 8.
- Kozłowski J.K., *Lowcy mamutów w strefie peryglacjalnej północnej Eurazji*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Naukowego w Kanadzie” 2006, vol. XIII.
- Piekalski J., *Elementy infrastruktury średniowiecznego Wrocławia*, [w:] J. Piekalski, K. Wachowski (red.), *Wrocław na przełomie średniowiecza i czasów nowożytnych. Materialne przejawy życia codziennego*, „Wratislavia” 2004, nr 6.
- Polacy w przeddzień rewolucji śmieciowej. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, czerwiec 2013.
- Sowina U., *Zanieczyszczenie wód w miastach średniowiecznych i wczesnonowożytnych*, „Kwartalnik Historii Kultury Materialnej” 2005, nr 3-4.
- Urządzenia wodno-kanalizacyjne w domach wrocławskich w XVII i XVIII w.*, „Kwartalnik Historii Kultury Materialnej” 2005, nr 3-4.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU 1996, nr 132, poz. 622, z póź. zm.).
- Władarz M., *Gospodarka odpadami*, PARP, Warszawa 2003.

Pozostałe strony internetowe

- Internet 1: <http://alehistoria.blox.pl/2011/04/krotka-historia8230-smieci.html> [dostęp: 06.09.2013].
- Internet 2: <http://dekoeko.com/2013/07/06/nowa-ustawa-smieciowa-zlo-konieczne-czy-pierwszy-krok-na-drozdzie-do-recyklingowego-eldorado/> [dostęp: 09.09.2013].
- Internet 3: http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/729711,ustawa_smieciowa_wystarczyly_2_miesiace_przepisy_do_zmiany.html [dostęp: 11.09.2013].
- Internet 4: http://www.samorzad.pap.pl/depesze/rewolucja_smieciowa/127534/czysto-w-kieszeni-wzrost-oplat-za-wywoz-smieci-byl-przyczyna-lipcowej-inflacji [dostęp: 11.09.2013].

Internet 5: http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_instance=samorzad_nowy.pap.pl&_page-id=2&s=depesza&dep=128095 [dostęp: 11.09.2013].

Internet 6: <http://www.youtube.com/watch?v=td0jwxph7dw> [dostęp: 11.09.2013].

ABOUT WASTE MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL

Summary: Taking into consideration historical aspect, waste has always been an important problem since people have chosen a settled way of life. In Europe, and especially in the areas of present Lower Silesia, the basis of mechanisms regulating waste management were worked out in the Middle Ages. Of course the system has evolved as a result of which it is based on selective segregation now, which implementation is called “waste revolution”. Local authorities severely criticized the act that led to the “revolution” and only after two months of its functioning it had to be improved.

Keywords: waste management, waste history, Waste Disposal Act.