

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN RATIONAL WASTE MANAGEMENT FOR EXAMPLE OF CITIES WITH DISTRICT RIGHTS

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI W RACJONALNYM GOSPODAROWANIU ODPADAMI NA PRZYKŁADZIE MIAST NA PRAWACH POWIATU

ABSTRACT

Proper waste management is one of the fundamental elements of the economy that has lead to ensure the economic security of the country. Without a rational and effective waste management there is a risk of many problems in such areas as energy, agriculture, food, health status of society. According to principle of subsidiarity, promoted by the European Union decision-making system in waste management and other segments of economy should be designed so that decisions are taken as close to citizens. The European Union should intervene only when action on local, regional or national level is not the optimal solution. The community is positioned closest to the people in Poland. It has been equipped with the number of operational tasks in the field of the municipal waste management. On the other hand, the European Union is to set strategic objectives and the creation of standards that must be observed in the management of municipal waste. This has lead to the creation of the effective waste management in Europe. The main target of the paper was to present the current system of decision-making in the waste management and judge its performance. It is based on the analysis of inner and international documents as well as secondary empirical data desribing the results achieved in the economy of waste in selected large cities operating on district rights.

STRESZCZENIE

Właściwe gospodarowanie odpadami stanowi jeden z istotnych elementów gospodarki, który ma prowadzić do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Bez racjonalnej i skutecznej gospodarki odpadowej istnieje ryzyko pojawienia się wielu problemów w takich obszarach, jak: energetyka, gospodarka żywnościowa, stan zdrowia społeczeństwa. W myśl zasady subsydiarności, propagowanej przez Unię Europejską, system decyzyjny w gospodarowaniu odpadami i innych segmentach gospodarki powinien być tak skonstruowany, aby decyzje były podejmowane jak najbliżej obywateli. Unia Europejska powinna ingerować jedynie wtedy, kiedy działanie na szczeblu lokalnym, regionalnym czy krajowym nie stanowi optymalnego rozwiązania. Jednostką terytorialną, usytuowaną najbliżej obywateli, w Polsce jest gmina, która zgodnie z zasadą subsydiarności została wyposażona w szereg zadań operacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Natomiast zadaniem Unii Europejskiej jest wyznaczenie celów strategicznych i tworzenie wzorców, których trzeba przestrzegać w gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Ma to prowadzić do powstania skutecznej gospodarki odpadami w skali Europy. Celem badawczym artykułu było przedstawienie istniejącego systemu decyzyjnego w gospodarce odpadami i ocena jego funkcjonowania. Prezentowane treści są oparte na analizie istniejących dokumentów krajowych i unijnych oraz danych empirycznych wtórnych, przedstawiających osiągnięte rezultaty w gospodarce odpadowej w wybranych dużych miastach funkcjonujących na prawach powiatu.

KEYWORDS: *principle of subsidiarity, proper waste management, municipal waste, community, city of district right*

SŁOWA KLUCZOWE: *zasada subsydiarności, właściwe gospodarowanie odpadami, odpady komunalne, gmina, miasto na prawach powiatu*

WPROWADZENIE

Problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego państwa może być rozpatrywana w różnych aspektach. Biorąc pod uwagę aspekt ekologiczny, właściwe i racjonalne gospodarowanie odpadami zmierza do zachowania równowagi środowiska, nie obciążając jednocześnie jego możliwości absorpcyjnych. Ponadto sama gospodarka odpadowa oddziałuje – w większym bądź mniejszym stopniu – na inne segmenty gospodarki, tj.: gospodarkę energetyczną, żywnościową, stan finansów publicznych i stan zdrowia społeczeństwa. Zgodnie z zasadą subsydiarności cały proces decyzyjny w gospodarce odpadami po-

winien być podzielony między podmioty, które mając rozeznanie w omawianym temacie, są w stanie najlepiej rozpoznać potrzeby danej społeczności.

W prezentowanym artykule została więc omówiona problematyka gospodarowania odpadami z uwzględnieniem zasady subsydiarności. W centrum zainteresowania znalazły się takie podmioty, jak gminy, które są usytuowane najbliżej społeczności lokalnej. Artykuł składa się z 3 części:

- Pierwszej – „Zasada subsydiarności – ujęcie szerokie i wąskie” – wyjaśniającej znaczenie omawianej zasady w polityce gospodarczej kraju i w gospodarce odpadowej.
- Drugiej – „Obowiązki gmin w gospodarowaniu odpadami” – prezentującej zadania nałożone na podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę.
- Trzeciej – „Ocena funkcjonowania gospodarki odpadowej w wybranych miastach na prawach powiatu” – opisującej stan faktyczny i podjęte przedsięwzięcia zgodnie z obowiązującym prawem przez 5 największych miast na prawach powiatu (tj.: Warszawę, Kraków, Łódź, Wrocław i Gdańsk).

Celem referatu jest pokazanie, jak wygląda konstrukcja systemu decyzyjnego, który z założenia ma umożliwiać wzajemne wspomaganie się określonych podmiotów w ich dążeniu do skutecznego i racjonalnego gospodarowania odpadami.

Podstawowa teza referatu jest następująca: Prawidłowo skonstruowany system decyzyjny warunkuje racjonalne i bezpieczne gospodarowanie odpadami.

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI – UJĘCIE SZEROKIE I WĄSKIE

Zasada subsydiarności, zwana także zasadą pomocniczości, jest jedną z najważniejszych zasad (ustrojowych) obowiązujących w Unii Europejskiej. Geneza zasady subsydiarności sięga XIX w. Oficjalnie została sformułowana przez Piusa XI (pontyfikat w latach 1922–1939, lata życia 1857–1939) w encyklice *Quadragesimo Anno* w 1931 r., jako zasada przyznająca inicjatywę i priorytet w działaniach mniejszym społecznościom (Izdebski, 2010, s. 91–92). Encyklika Piusa XI nawiązywała do wcześniejszej encykliki Leona XIII (pon-

tyfikat w latach 1878–1903, lata życia 1810–1903) – *Rerum novarum* z 1891 r., w której została zasygnalizowana zalecana granica w interwencjach państwa w stosunku do najmniejszych społeczności i jednostek (Izdebski, 2010, s. 90).

W dokumentach UE zasada subsydiarności po raz pierwszy pojawiła się w Traktacie z Maastricht podpisanym 7 lutego 1992 r. We wstępie zostało zasygnalizowane przez sygnatariuszy Traktatu, że zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości) decyzje w UE powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli (*Vertrag über die Europäische Union*, 1992, s. 4). Ma to służyć coraz głębszej integracji społeczności europejskich w procesie budowania i umacniania UE. To postanowienie zostało jeszcze raz zasygnalizowane w omawianym dokumencie – w postanowieniach wspólnych, w art. A.

Z kolei w art. 5 pkt 3 nowego, zaktualizowanego Traktatu znalazł się zapis mówiący o tym, że Unia Europejska może podejmować dodatkowe działania w sytuacji, gdy działania państw członkowskich na niższych poziomach, tj. krajowym, regionalnym i lokalnym, napotyka na przeszkody i nie mogą być w pełni zrealizowane (Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, s. 24).

Treść zasady pomocniczości została z czasem zmodyfikowana i rozszerzona. Zasada znajduje zastosowanie w procedurze ustawodawczej, co opisuje szerzej protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Do powyższej zasady nawiązuje także protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

W polskim prawie zasadę pomocniczości charakteryzuje komplementarność w stosunku do zasady decentralizacji i pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Decentralizacja władzy publicznej jest zapisana jako zasada podstawowa w art. 15 rozdziału 1 Konstytucji RP (Dz.U. 1997.78.483, tekst jednolity). Rozdziela ona też zadania władzy publicznej między szczebel centralny i samorządowy. Oznacza to zobowiązanie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego do realizacji zadań własnych, wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Za podstawową jednostkę została uznana gmina jako najmniejsza jednostka działająca najbliżej obywateli. Gmina realizuje zatem określone ustawowo zadania własne i może wykonywać także inne zadania, jeśli nie zostały one zastrzeżone na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego, tj. województwa i powiatu.

Przenosząc zasadę subsydiarności na grunt gospodarki odpadami, można zauważyć, że proces decyzyjny dotyczący tego segmentu gospodarki jest podzielony między następujące podmioty:

- Unię Europejską,
- kraje członkowskie UE,
- jednostki samorządu terytorialnego krajów UE.

Unia Europejska wyznacza określone cele strategiczne, które obowiązują wszystkie kraje członkowskie. Jednym z takich celów jest oddzielenie tempa wzrostu gospodarczego kraju od tempa przyrastania ilości powstających odpadów.

Ma temu służyć wdrożenie racjonalnych i efektywnych działań dotyczących postępowania z powstającymi odpadami, tak aby nie stanowiły one czynnika obciążającego system ekologiczny i zmniejszającego możliwość absorpcji odpadów przez środowisko naturalne. Niechlubnym przykładem niewłaściwej gospodarki odpadami w UE był tzw. kryzys śmieciowy, który nastąpił w Neapolu we Włoszech w 2004 r. (Vaughn, 2009, s. 91).

Z inicjatywy UE została zatem opracowana obowiązująca hierarchia postępowania w procesie gospodarowania odpadami. Zawiera ona pięć działań dotyczących zalecanego postępowania z odpadami (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy; Dz.U. UE L 312 z 22.11.2008 r., rozdział 1, art. 4, pkt 1). Są to:

1. Zapobieganie powstawaniu odpadów, np. poprzez zastosowanie technologii niskoodpadowych.
2. Przygotowanie odpadów do ponownego użycia, polegające np. na oczyszczeniu odpadów, które zostaną wykorzystane w dalszym procesie gospodarowania.
3. Recykling.
4. Inne metody odzysku, np. spalanie odpadów w celu pozyskania z nich energii.
5. Unieszkodliwianie odpadów, wliczając w to przedsięwzięcie także bezpieczne ich składowanie.

Działania te, wymienione w kolejności zgodnej z zalecaną hierarchią postępowania, są dodatkowo regulowane w dwóch dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Regulacje te znajdują się w:

- Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.U. UE L 332 z 28.12.2000 r.),
- Dyrektywie Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, tzw. dyrektywie składowiskowej (Dz.U. UE L 182 z 16.07.1999 r.).

UE wyznaczyła także zalecane minimalne poziomy dotyczące odpadów, jakie powinny być zagospodarowane w ramach poszczególnych działań wyżej omówionej hierarchii postępowania z odpadami. Opracowała dokumenty zawierające informacje na temat przedsięwzięć dotyczących konkretnych grup odpadów, m.in.: dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r., Dz.U. UE L 365 z 31.12.1994 r. i inne akty ją zmieniające), dyrektywę w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r., Dz.U. UE L 197 z 24.07.2012 r.), dyrektywę w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r., Dz.U. UE L 269 z 21.10.2000 r.).

Unia Europejska tworząc europejskie prawodawstwo w sprawie gospodarki odpadowej, buduje zatem pewne ramy, w których powinny poruszać się kraje członkowskie. Dokumenty UE zobowiązują także kraje członkowskie do tworzenia własnych dokumentów planistycznych i sprawozdawczych dla Komisji Europejskiej oraz do przestrzegania wymagań dotyczących budowy i użytkowania instalacji służących zagospodarowaniu odpadów (Rosik-Dulewska, 2015, s. 17–18).

Kraje członkowskie zobligowane są do wdrożenia wytycznych UE do swojego systemu prawnego, w celu osiągnięcia opracowanych na szczeblu UE założeń strategicznych. Polska, jako kraj członkowski, przyjęła wyżej opisaną hierarchię postępowania z odpadami, co znalazło wyraz w zapisach art. 17 ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2013.21, tekst

jednolity). We wspomnianej ustawie nastąpiło także wdrożenie przepisów, w zakresie gospodarki odpadami, wcześniej wymienionych w artykule dyrektyw unijnych.

Polska regularnie opracowuje dokumenty planistyczne na szczeblu krajowym oraz na szczeblach samorządowych (wojewódzkim). Na szczeblu krajowym jest to Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (KPGO), który powinien być aktualizowany średnio co 6 lat (art. 37 pkt 1 ustawy o odpadach). Obecnie obowiązującym dokumentem jest KPGO 2014, uchwalony w 2010 r. Plan powinien przyczyniać się do osiągnięcia celów zawartych w dokumentach strategicznych Polski, takich jak: Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do 2016 r., II Polityka ekologiczna państwa – dokument z perspektywą do 2025 r. oraz w dokumentach Unii Europejskiej.

Jednostki samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina) realizują zadania własne, zapisane w poszczególnych ustawach, oraz mogą realizować zadania im zlecone. Ich działania nie powinny być ze sobą w sprzeczności i nie mogą się wzajemnie wykluczać, powinny też charakteryzować się pewnym stopniem komplementarności.

Województwo, zgodnie z zapisami art. 34 pkt 3 ustawy o odpadach, zostało zobowiązane do tworzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Zakres planu i jego poszczególne elementy opisują dalsze artykuły wyżej wymienionej ustawy. W zakresie ochrony środowiska województwo powinno dążyć do „zachowania wartości środowiska przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń” (art. 11 pkt 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; Dz.U. 2015.1392, tekst jednolity).

Jednym z zadań powiatu są z kolei działania obejmujące swoim zakresem ochronę środowiska i przyrody (art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu; Dz.U. 2015.1445, tekst jednolity), co regulują już inne, szczegółowe ustawy.

Gmina, będąca najmniejszą terytorialnie jednostką, ma za zadanie zaspokajać zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej i zajmować się tymi wszystkimi sprawami publicznymi, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należą m.in.: ochrona środowiska i przyrody, utrzymanie czystości i porządku na własnym terenie, problematy-

ka wysypisk i działania dotyczące unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 7 pkt 1 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz.U. 2015.1515, tekst jednolity). Gmina, jako podmiot zlokalizowany najbliżej mieszkańców, została w największym stopniu wyposażona w zadania o charakterze operacyjnym, dotyczące gospodarowania odpadami.

ZADANIA GMINY DOTYCZĄCE GOSPODAROWANIA ODPADAMI

Gmina jest podstawową jednostką podziału terytorialnego kraju, zlokalizowaną najbliżej danej społeczności lokalnej. Ma za zadanie zaspokajać określone potrzeby zbiorowe swoich mieszkańców i wykonywać te wszystkie zadania, które nie są zastrzeżone dla powiatu i województwa.

Jednym z takich zadań własnych gminy jest utrzymywanie porządku i czystości w gminie, co zostało szczegółowo uregulowane w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2013.0.1399, tekst jednolity). Ustawa określa warunki, które obowiązują przy odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, oraz sposób zagospodarowania tych odpadów.

Odpady komunalne są specyficzną grupą odpadów. Powstają w gospodarstwach domowych, a także u innych drobnych wytwórców, i są zaliczane do tej grupy, jednak pod warunkiem że nie zawierają odpadów niebezpiecznych. Do odpadów komunalnych nie zaliczamy też pojazdów wycofanych z eksploatacji. Skład tej grupy charakteryzuje się znaczną różnorodnością i może się zmieniać, w miarę upływu czasu, w związku ze zmianami nawyków konsumpcyjnych, w tym żywieniowych, gospodarstw domowych oraz postępującym rozwojem społeczno-gospodarczym kraju (Latosińska, 2013, s. 29).

Biorąc pod uwagę zapisy ww. ustawy, zadania własne gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, ze względu na charakter przypisanego jej zadania, można podzielić na:

- zadania organizacyjne,
- zadania nadzorcze,
- zadania informacyjne,
- zadania prewencyjne.

Do zadań organizacyjnych gminy należy ustalenie takiego systemu gospodarki odpadami, który objąłby swoim zakresem wszystkich właścicieli nieruchomości. System powinien być tak skonstruowany, aby spełniał zasadę samofinansowania. W związku z tym rada gminy, biorąc pod uwagę poziom dochodów i rozwoju w gminie oraz gęstość zaludnienia i lokalizację urządzeń i instalacji do przetwarzania odpadów, ustala górne stawki opłat. Stawki mogą być podwyższone w przypadku, kiedy mieszkańcy nie decydują się na zbieranie odpadów w sposób selektywny.

Gminy mają także obowiązek ustanowienia takiego selektywnego systemu zbierania odpadów komunalnych, który by uwzględniał co najmniej takie ich frakcje (rodzaje), jak: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe i odpady komunalne – biodegradowalne. Ponadto gminy zobowiązane są do utworzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów, które byłyby dostępne dla wszystkich mieszkańców gminy i dawały możliwość przekazania takich odpadów, jak: odpady niebezpieczne (tj. przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory), zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady wielogabarytowe (np. meble, duże dziecięce zabawki, dywany), zużyte opony, odpady budowlane oraz odpady zielone (np. skoszona trawa).

Wśród zadań nadzorczych gminy znajduje się nadzór gminy nad całą gospodarką odpadami komunalnymi, w tym także nad realizacją obowiązków, jakie nakłada na właścicieli nieruchomości legislacja w kwestii gospodarowania odpadami. Co roku gminy są także zobowiązane do przeprowadzenia analizy stanu swojego potencjału technicznego i organizacyjnego w zakresie nałożonych na nie zadań związanych z ustawami o odpadach.

W związku z prawidłowym kształtowaniem gospodarki odpadami komunalnymi gminy zostały wyposażone w zadania informacyjne. Służą one podnoszeniu świadomości ekologicznej lokalnej społeczności, w tym przede wszystkim dostarczeniu mieszkańcom gminy niezbędnej wiedzy, na temat właściwego postępowania z różnymi grupami odpadów. W związku z tym na portalu internetowym gminy zamieszczone są następujące informacje:

- gdzie i w jakich godzinach zlokalizowane są punkty selektywnego zbierania odpadów i jakie przedsiębiorstwo jest odpowiedzialne za prawidłowe funkcjonowanie tych punktów,

- które z podmiotów zajmują się zbieraniem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
- adresy przedsiębiorstw odbierających odpady komunalne na danym terenie oraz miejsca przeznaczenia i zagospodarowania zebranych odpadów: zmieszanych, zielonych, komunalnych, których nie można już wykorzystać w inny sposób.

Natomiast zadaniem prewencyjnym gminy jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniu ulic, placów i innych przestrzeni publicznych poprzez regularną zbiórkę i wywóz odpadów (śmieci) umieszczanych w specjalnych przeznaczonych do tego pojemnikach, ustawionych na chodnikach ulic.

Każda gmina wdrażając działania zapisane w unijnej hierarchii postępowania z odpadami (tj. przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne formy odzysku i unieszkodliwianie odpadów), zobowiązana jest do osiągnięcia określonych ich poziomów, które zostały wyznaczone na szczeblu unijnym i uwzględnione w aktach prawnych poszczególnych krajów członkowskich. Unia Europejska zalecając w krajach członkowskich działania zapisane na początku listy, określającej hierarchię postępowania z odpadami, stara się tym samym ograniczyć skalę przedsięwzięć z końca tej listy. Według zapisów ustawy – „o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” – poziom recyklingu i poziom przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji (papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła) powinien mieć tendencję rosnącą i do 31 grudnia 2020 r. powinien osiągnąć co najmniej połowę wagi wszystkich odpadów komunalnych. W tym samym czasie w jeszcze większym stopniu, bo do 70%, powinna wzrosnąć – tak samo ustalona – ilość odpadów poddanych recyklingowi, odpadów przygotowywanych do ponownego użycia i do odzysku innymi metodami. Dotyczy to odpadów budowlanych i rozbiórkowych, niezaklasyfikowanych do odpadów niebezpiecznych.

Z kolei do 16 lipca 2020 r. gminy mają obowiązek ograniczyć masę odpadów komunalnych – ulegających biodegradacji, a przekazanych do składowania. Poziom ten nie powinien być wyższy niż 35% wagi całkowitej masy odpadów komunalnych biodegradowalnych przeznaczonych do składowania (punktem odniesienia jest tutaj powstała masa odpadów komunalnych z 1995 r.).

Tabela 1.

Obowiązujące w rozporządzeniu Ministra Środowiska regulacje dotyczące gospodarowania określonymi frakcjami odpadów

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia [w %]							
Papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło	14	16	18	20	30	40	50
Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami [w %]							
Odpady budowlane i rozbiórkowe	38	40	42	45	50	60	70
Poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania [w %]							
Odpady komunalne biodegradowalne	50	50	45	45	40	40	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie załączników do rozporządzenia Ministra Środowiska z 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz.U. 2012.645 oraz do rozporządzenia Ministra Środowiska z 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów, Dz.U. 2012.676

Powyższa ustawa daje możliwość – Ministrowi Środowiska – określenia wymaganych krajowych, rocznych poziomów w gospodarce odpadowej, które uwzględniają poziom główny wyznaczony przez UE. W tabeli 1 zostały przedstawione roczne poziomy w zakresie recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku jeszcze innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz roczne poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, a przekazywanych do składowania.

Analizując dane zamieszczone w dwóch pierwszych wierszach w tabeli 1, można zauważyć, że na lata 2014–2017 został zaplanowany stopniowy wzrost wszystkich wyznaczonych poziomów, w celu zapewnienia gminom wystarczająco dużo czasu na dostosowanie się do nowych regulacji. Natomiast po 2017 r. aż do 2020 r. wzrost poziomów ma się już zawsze zwiększać o 10 punktów procentowych w skali roku, aż do osiągnięcia unijnych puła-

pów 50 i 70%. Minister Środowiska określił także roczne poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, które mają być przekazane na składowiska. W tym przypadku poziomy zaczynające się od 50% ulegają obniżeniu o 5 punktów procentowych co dwa lata, aż do 35% w 2020 r.

Oprócz gmin gospodarką odpadami komunalnymi zajmują się także miasta na prawach powiatu. Są to większe, pod względem liczby ludności, jednostki podziału terytorialnego kraju, które łączą w sobie zarówno funkcje gminy, jak i powiatu.

Tabela 2.

Gospodarowanie odpadami w pięciu największych miastach Polski (dane za 2013 r.)

Miasta na prawach powiatu	Liczba ludności w tys. w 2013 r.	Gęstość zaludnienia na 1 km ²	Zmieszane, zebrane odpady komunalne na 1 mieszkańca w kg	Zmieszane, zebrane odpady komunalne na 1 mieszkańca w kg w 2012 r.
Warszawa	1724,4	3335,4	306,8	320,4
Kraków	759,0	2321,1	269,5	286,5
Łódź	711,3	2427,6	317,5	340,3
Wrocław	632,1	2157,3	350,7	293
Gdańsk	461,5	1761,4	292,6	321,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Ochrona Środowiska. Informacje i opracowania statystyczne 2014, 2013

GOSPODARKA ODPADAMI W WYBRANYCH MIASTACH NA PRAWACH POWIATU

Do analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi zostało wybranych pięć największych miast na prawach powiatu, w których liczba mieszkańców przekroczyła 300 tys. osób. Są to takie miasta, jak: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Gdańsk (w analizie zostało pominięte miasto Poznań z uwagi na realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami we współpracy z innymi mniejszymi gminami). Najludniejszym miastem w tej grupie jest

Warszawa, zamieszkała w 2013 r. przez ponad 1,7 mln osób, a najmniej ludnym Gdańsk (461 tys. mieszkańców). Z punktu widzenia ciężaru zebranych, zmieszanych odpadów komunalnych *per capita* najwyższy poziom osiągnął Wrocław (350,7 kg), charakteryzujący się prawie trzy razy mniejszą liczbą mieszkańców niż Warszawa oraz Łódź (317,5 kg), charakteryzująca się jednocześnie wysokim wskaźnikiem gęstości zaludnienia na tle innych miast. We wszystkich miastach, oprócz Wrocławia, zanotowano w 2013 r. spadek ilości zmieszanych, zebranych odpadów *per capita* w stosunku do 2012 r. Jest to pozytywna tendencja, wskazująca na podjęte próby rozdzielienia wzrostu gospodarczego od ilości powstających odpadów.

W tabeli 3 zostały przedstawione pierwsze wypracowane efekty w gospodarce odpadami komunalnymi w 2014 r. Osiągnięte rezultaty są co roku obliczane i prezentowane w gminnym dokumencie, jakim jest „Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi”. Każda gmina, zgodnie z wcześniej wskazanym rozporządzeniem Ministra Środowiska, miała w 2014 r. osiągnąć odpowiedni poziom w gospodarowaniu określonymi frakcjami odpadów komunalnych. W takich miastach, jak: Kraków, Wrocław i Gdańsk, wyżej wskazany dokument był dostępny na stronie internetowej także z 2013 r., w pozostałych miastach (Warszawa, Łódź) tylko z 2014 r.

Tabela 3.

Osiągnięte poziomy w gospodarce odpadami komunalnymi w 2014 r.

Warszawa	Kraków	Łódź	Wrocław	Gdańsk
Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia frakcji, tj. papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło [w %]				
14,06	19,70	13,30	25,80	17,60
Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów budowlanych i rozbiórkowych [w %]				
97,97	39,60	94,90	100,00	72,90
Poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania [w %]				
2,43	16,80	30,50	0,00	43,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów gminnych: analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2014 miast: Warszawy, Krakowa, Łodzi, Wrocławia i Gdańska

W 2014 r. wymagany minimalny 14-proc. poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia takich frakcji, jak: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, osiągnęły wszystkie badane gminy z wyjątkiem Łodzi, gdzie poziom ten wyniósł tylko 13,3%. Liderem w tej grupie okazał się Wrocław z wynikiem na poziomie 25,8%. Wyniki Warszawy, Krakowa i Gdańska nie przekroczyły 20%.

Z kolei minimalny 38-proc. poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów budowlanych i rozbiórkowych, niebędących odpadami niebezpiecznymi wypracowały wszystkie badane miasta (gminy). Należy jednak zwrócić uwagę, że dysproporcje pomiędzy osiągniętymi poziomami w poszczególnych gminach były tutaj znacznie większe. Najniższy pułap był w Krakowie (39,6%), natomiast najwyższy we Wrocławiu (100%), co oznacza, że w tej gminie wszystkie odpady budowlane i rozbiórkowe udało się właściwie zagospodarować, nie przekazując ich do składowania.

Trzecim parametrem, z którego gminy mają obowiązek się wywiązać, jest ograniczenie masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania. Maksymalnego poziomu 50% nie przekroczyła żadna z gmin, natomiast niekwestionowanym liderem okazał się ponownie Wrocław z wynikiem 0%. Na drugim miejscu była Warszawa (2,43%).

Istotnym czynnikiem określającym efektywność i stopień realizacji gospodarki odpadowej jest także osiągnięta relacja między masą odebranych (zebranych) zmieszanych odpadów komunalnych a masą zebranych odpadów w sposób selektywny. Odpady zebrane w sposób selektywny mogą w całości posłużyć jako surowiec w szeroko pojętym procesie gospodarowania, natomiast odpady zmieszane muszą zostać dodatkowo poddane segregacji i ewentualnym procesom przygotowania do ponownego użycia i odzysku. Stopień odzysku z odpadów zmieszanych kształtuje się jednak na niskim poziomie, z uwagi na powstałe zanieczyszczenia potencjalnych surowców.

Tabela 4 zawiera informacje dotyczące ilości odebranych odpadów komunalnych i ich podziału w ujęciu procentowym na odpady zebrane zmieszane i odpady zebrane w sposób selektywny. Największa ilość odpadów została odebrana w Warszawie, a najmniejsza w Gdańsku, co jest związane z liczbą ludności zamieszkującą dany obszar. Najwyższy odsetek odpadów zebranych

selektywnie wśród ilości odpadów odebranych charakteryzuje miasto Kraków (ok. 35%) i Łódź (ok. 30%). Najniższy poziom tych odpadów zanotowano w Gdańsku (ok. 18%) i w Warszawie (ponad 19%). Wrocław znajduje się w tym zestawieniu dokładnie pośrodku badanej grupy.

Tabela 4.

Ilość odpadów komunalnych odebranych w 2014 r.

	Ilość odpadów odebranych [w tys. Mg]	% odpadów odebranych zmieszanych [w Mg]	% odpadów zebranych selektywnie
Warszawa	638	80,07%	19,93%
Kraków	288	64,58%	35,42%
Łódź	213	69,95%	30,05%
Wrocław	274	77,45%	22,55%
Gdańsk	156	81,41%	18,59%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów gminnych: analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2014 miast: Warszawy, Krakowa, Łodzi, Wrocławia i Gdańska

Jak można zauważyć, dane z tabeli 2, 3 i 4 potwierdzają tezę opracowania, że prawidłowo skonstruowany system decyzyjny warunkuje racjonalne i bezpieczne gospodarowanie odpadami, tym samym przyczyniając się do coraz mniejszej presji na środowisko naturalne i zwiększenia stopnia wykorzystania w praktyce surowców pozyskanych z odpadów. Wymaga to jednak konsekwencji w podejmowanych działaniach, które z uwagi na ograniczoność zasobów finansowych i kapitałowych jednostek samorządu terytorialnego muszą być rozłożone w czasie.

PODSUMOWANIE

Przedstawione w artykule treści upoważniają, jak się wydaje, do sformułowania następujących wniosków:

- Przyjęcie zasady subsydiarności przez Unię Europejską, jako jednej z zasad ustrojowych, pozwala Wspólnocie z jednej strony na ustalenie jednego i spójnego celu strategicznego na poziomie europejskim, a z drugiej strony na pozostawienie każdemu z krajów członkowskich pewnego obszaru

swobody działania dostosowanego do jego możliwości, zarówno w zakresie poziomu zasobów, jak i potrzeb społeczeństwa w ujęciu lokalnym i regionalnym.

- Strategicznym celem w gospodarce odpadami jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od ilości wytwarzanych odpadów. Do osiągnięcia tego celu ma służyć opracowana na szczeblu unijnym hierarchia postępowania z odpadami oraz związane z nią wyznaczone poziomy w gospodarowaniu odpadami do 2020 r. Każdy kraj członkowski samodzielnie określa harmonogram i tempo, w jakim dojdzie do tych punktów granicznych. Przy czym to do najmniejszych jednostek podziału terytorialnego kraju należy decyzja, w jaki sposób i przy pomocy jakich zasobów ludzkich i kapitałowych ma zostać osiągnięty cel główny.
- W najludniejszych gminach w Polsce obserwuje się tendencje do zmniejszania się ilości odpadów zmieszanych przypadających na jednego mieszkańca, co jest niewątpliwie sygnałem pozytywnym. Niestety nadal w ilości odebranych odpadów przeważają odpady zmieszane nad odpadami zebranymi w sposób selektywny.
- W miastach na prawach powiatu widać też wyraźnie pierwsze efekty unijnej gospodarki odpadowej dotyczącej hierarchii postępowania z odpadami. Niektóre miasta osiągnęły już nawet założone poziomy recyklingu i odzysku oraz poziom ograniczenia masy określonych odpadów z dużym marginesem bezpieczeństwa.
- Obowiązek gmin do sporządzania rocznej analizy stanu gospodarki komunalnej na dany rok przyczynia się do jawności i przejrzystości działań podejmowanych przez gminy na rzecz racjonalnego i bezpiecznego gospodarowania odpadami.

Literatura

- Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla Gminy Miasta Gdańska za 2014 rok.
- Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi m.st. Warszawy za rok 2014.
- Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Wrocław za rok 2014 w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych Gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
- Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie Miejskiej Kraków w 2014 roku (korekta).
- Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi w Łodzi za 2014 rok.
- Izdebski, H. (2010). *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa: Lexis Nexis. ISBN 9788376204932.
- Latosińska, J. (2013). *Utrzymanie czystości w gminie*, Kielce: Wydawnictwo Politechniki Świętokrzyskiej. ISBN 9788363792565.
- Rosik-Dulewska, Cz. (2015). *Podstawy gospodarki odpadami*. Warszawa: PWN, s. 17–18. ISBN 9788301180744.
- Roszkowska, E. (2014). *Analiza poziomu zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 3(49), s. 169. ISSN 0867-8898.
- Vaughn, J. (2009). *Waste management*. Santa Barbara, California: ABC-CLIO, Inc., s. 91. ISBN 978-1598841503.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. UE L 312 z 22.11.2008 r.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483, tekst jednolity).
- Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, s. 24.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2015.1445, tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2015.1392, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2015.1515, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2013.0.1399, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013.21, tekst jednolity).

Vertrag über die Europäische Union (1992), Luxemburg, s. 4.