

BARIERY SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE

Zdzisław Smolak

Czas, jaki upłynął od sierpnia 2004 r. (kiedy powstał pierwszy spis poniższych siedmiu barier), wykazał istnienie kolejnych przeszkód natury prawno-organizacyjnej, które utrudniają szybkie przeprowadzenie procesów inwestycyjnych dla wyeliminowania opóźnień infrastrukturalnych w gospodarce odpadami komunalnymi – czyli barier, które powodują utrudnienia dla wykorzystania unijnych funduszy i zagrażają tym, że za opóźnienia infrastrukturalne będą nałożone na Polskę sankcje finansowe.

Do poniższej listy 7 barier należałoby więc dodać to, że administracja rządowa nie posiada żadnego mechanizmu, który na bieżąco pozwalałby na monitorowanie sytuacji (z punktu widzenia interesów kraju) w zakresie tworzenia niezbędnej zintegrowanej sieci zakładów do zagospodarowania odpadów komunalnych. Tak zwana mapa śmieciowa Polski pozwoliłaby na ustalenie obszarów, które wymagają nadzwyczajnej interwencji administracji rządowej w kierunku podjęcia działań przez administracje lokalne dla wykonania zobowiązań wynikających z Dyrektywy Ramowej o odpadach. Konsekwencje dla obszarów, które nie podejmują niezbędnych inwestycji komunalnych (racjonalnych dla podatników, a więc o odpowiedniej skali i technologii), powinny być wyciągane z zastosowaniem przepisów ustaw samorządowych o wyznaczaniu zarządów komisarycznych, w sytuacji nierealizacji zadań publicznych. Bez systemu monitoringu i bez mechanizmów skutecznej interwencji, państwo jest „ślepe i bezsilne” – niezdolne do realizacji zobowiązań międzynarodowych!

Kolejną barierą jest konieczność pokonywania długotrwałych procedur wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, aby można było lokalizo-

wać instalacje dla gospodarki odpadami komunalnymi. W sytuacji, gdy zagrożeniem dla interesów państwa jest opieszałość w realizacji niezbędnych inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i gdy takie przedsięwzięcia są obowiązkiem państwa, wynikającym z zobowiązań akcesyjnych, dla takich inwestycji powinny być stosowane specjalne przepisy umożliwiające pominięcie procedur zwykłych mających zastosowanie dla inwestycji pozostałych nie obarczonych potencjalnymi sankcjami za ich brak.

Siedem barier prawno-organizacyjnych dla uporządkowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Z siedmiu barier indeks najważniejszych „spraw do załatwienia” dla uporządkowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi urósł więc w ciągu dwóch lat do dziewięciu punktów. Skierowanie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pozwu przeciwko Polsce w zakresie odpadów portowych powinno być wystarczającym ostrzeżeniem. Obyśmy tylko umieli być mądrzy przed szkodą, czyli przed sankcjami finansowymi, które będą katastrofą dla budżetu i prestiżu Polski.

1. Brak jest dostatecznej liczby formalnych, międzygminnych struktur organizacyjnych (komunalnych związków gmin, międzygminnych spółek itp.), co w zasadzie jest podstawą logiczną gospodarki odpadami komunalnymi w krajach UE. Przyjmuje się, że system, który obsługuje populację minimum 100–150 mieszkańców, może gwarantować racjonalne podstawy swojego funkcjonowania. Przeciętnie polska gmina liczy około piętnaście tysięcy mieszkańców. Kilkunastoletni okres istnienia samorządów gminnych udowodnił, że dobrowolność w zakresie tworzenia takich międzygminnych struktur dla gospodarki odpadami powoduje anarchię groźną dla interesów państwa jako całości – rządy RP podpisywały zobowiązania przedakcesyjne, których wykonywanie należy do samorządów, zaś rząd nie posiada żadnych instrumentów dyscyplinujących samorządy do racjonalnego postępowania organizacyjnego w tym zakresie. Skutkiem jest brak właściwych wniosków o dotacje unijne na przedsięwzięcia infrastrukturalne w gospodarce odpadami i w rezultacie zagrożenie w postaci sankcji finansowych za niewypełnianie zobowiązań przedakcesyjnych.

Mministerialny projekt nowej koncepcji systemu gospodarki odpadami komunalnymi z listopada 2004 r. nie zapowiadał naprawy wady polskiego systemu, czyli braku w odpowiedniej liczbie struktur międzygminnych, łączących pojedyncze gminy w odpowiednie potencjały organizacyjno-finansowe. Już szesnaście lat temu ustawodawcy dostrzegli potrzebę istnienia ponadgminnych struktur administracyjnych w gospodarce komunalnej. Dla tej potrzeby ustanowiono w

ustawie o samorządzie gminnym przepis mówiący o możliwości ustanawiania związków obligatoryjnych. Dziwi więc fakt, że nowa koncepcja, która nie dostrzegła międzygminnych związków gmin jako naturalnych podmiotów administracyjnych do realizacji zadań publicznych w gospodarce odpadami komunalnymi przekraczających możliwości wykonawcze pojedynczych samorządów gminnych, była niespójna z dotychczasowym systemem prawnym. Z punktu widzenia interesu całości państwa pozostawienie konieczności utworzenia odpowiednich struktur administracyjnych tylko naturalnym i dobrowolnym procesom integracyjnym jest zaniechaniem władz centralnych w działaniach na rzecz uporządkowania systemu organizacyjnego gospodarki odpadami komunalnymi. Niestety, sprawozdanie z dwuletniego okresu, jaki upłynął od przyjęcia Krajowego Planu Gospodarki Odpadami również nie dostrzegło tego, że podstawową przyczyną opóźnień w realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w gospodarce odpadami komunalnymi jest niedostateczna ilość odpowiednich międzygminnych struktur administracyjno-gospodarczych.

2. Brak jest prawnych zapisów rozstrzygających o tym, że administracja gminna jest właścicielem i dysponentem odpadów komunalnych. Brak takiego zapisu sprawia, że gmina w ograniczonym zakresie może kierować zagospodarowaniem strumienia powstających odpadów bytowych; Efektem braku takich uregulowań jest to, że firmy wywozowe przejmując wymieszane odpady komunalne ekspedują taki ładunek tam, gdzie można najtaniej je zdeponować, a nie tam gdzie zostaną jeszcze posegregowa-

ne i zagospodarowane (do składowania powinien trafić jedynie nieużyteczny balast, zbliżony właściwościami do odpadów mineralnych). Projekt nowej koncepcji zawierał zapowiedź prawidłowego uregulowania kwestii sterowania kierunkiem wywozu odpadów na poszczególne instalacje, czyli uzyskania kontroli administracji nad zagospodarowaniem odpadów. Niestety, lobby przewoźników i tych, którym taki zanarchizowany stan odpowiada, skutecznie zablokowało zmiany (nie po raz pierwszy). Poprzednie przedłożenie rządowe w tej sprawie zostało w 2002 roku także odrzucone przez posłów. Niestety, zmiany ustaw o odpadach dokonane 29 lipca 2005 roku nie tylko nie naprawiły tego stanu rzeczy, ale nawet pogłębiły chaos. Brak jest jednoznacznych i precyzyjnych zapisów decydujących o tym, że administracja publiczna jest dysponentem strumienia odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańców i odpadów komunalnopodobnych powoduje to, że planowane przedsięwzięcie w zakresie budowy instalacji do zagospodarowania odpadów obarczone są zbyt dużym ryzykiem, a do zakładu nie trafią odpady z przewidzianego administracyjnego obszaru obsługi. W wyniku tego powstaje paraliż decyzyjny – administracja boi się podejmować takiego ryzyka (są liczne przykłady instalacji, które już od lat pracują nawet na 1/3 nominalnej wydajności!). Z tego samego powodu nie tworzą się realne projekty w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, bo partner publiczny nie jest w stanie zagwarantować prywatnym współinwestorom odpowiednich strumieni odpadów na poszczególne instalacje.

3. Administracja gminna nie jest też z reguły tym podmiotem, który otrzymuje opłaty od swych obywateli za usuwanie i gospodarkę odpadami komunalnymi, które to wpływy finansowe są narzędziem umożliwiającym kreowanie całokształtu polityki zagospodarowania odpadów (zagadnienie to wynika między innymi z konsekwencji opisanych w punkcie 2). Jedynie w nielicznych już przypadkach – gdy na terenie gminy jedynym operatorem w gospodarce odpadami jest zakład budżetowy – wpływy z opłat od mieszkańców są pośrednio dochodem gminy. Referendum gminne wynikające z zapisów prawnych, które pozwala na uruchomienie mechanizmu ustanowienia powszechnej opłaty mieszkańców na ten cel do budżetu gminy, jest w tym przypadku praktycznie martwym narzędziem między innymi z powodu praktycznej niemożności zapewnienia 30-procentowej frekwencji referendalnej; W tym punkcie była w nowej koncepcji gospodarki odpadami komunalnymi opublikowanej w listopadzie 2004 r. na stronie Ministerstwa Środowiska zapowiedź zmiany polegającej na tym, że do gminy jako ustawowego podmiotu odpowiedzialnego za prawidłową organizację systemu mają trafiać opłaty wnoszone przez mieszkańców za usuwanie i zagospodarowanie odpadów bez potrzeby wszczynania kosztownego i zawodnego referendum gminnego (patrz uwaga jak w punkcie 2 – w 2002 roku w parlamencie również rządowa propozycja wyeliminowania referendum gminnego została odrzucona przez Sejm!). Gmina, uzyskując podmiot zarządzania (własność odpadów) i środki na skuteczną realizację zarządzania (opłaty mieszkań-

ców), mogłaby kontraktować za pieniądze uzyskane z opłaty poszczególne usługi i operacje związane z całokształtem gospodarki odpadami. Czynniki takie są podstawą do ustanowienia skutecznego układu zarządzania. Konieczny byłby zapis ustawowy, że środki z opłaty od mieszkańców mogą finansować jedynie koszty gospodarki odpadami komunalnymi.

4. Brak jest rządowej agencji ekspercko-doradczej, która na rzecz innych szczebli administracji publicznej świadczyłaby nieodpłatnie usługi konsultingowe dotyczące działań podejmowanych raz na kilkadziesiąt lat w samorządach, w sposób gwarantujący odpowiednią jakość i dbałość o interes publiczny, ochronę środowiska i pieniądze podatników. Skutkiem jest przewaga zamierzeń inwestycyjnych pojedynczych gmin, które planują budowę systemów infrastruktury dla odpadów komunalnych, mających obsługiwać mniej niż 100 tys. mieszkańców, co jest przykładem nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych w tak ubogim i mającym zapóźnienia infrastrukturalne kraju! W nowej koncepcji z listopada 2004 r. brak było zapowiedzi powstania takiej agencji lub zapowiedzi ich utworzenia jako agend wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Gospodarka odpadami powinna mieć charakter zintegrowanego systemu w ramach co najmniej województwa – powinna być więc instytucja, która koordynowałaby i kontrolowała tę dziedzinę gospodarki komunalnej, w trosce o racjonalność wykonywania zadań publicznych. Sprawozdanie z dwuletniego okresu funkcjonowania Krajowego Planu Gospodarki Odpadami stwierdziło, że w tym czasie nie

nastąpiło nawet uporządkowanie systemu informacji o ilości powstających i przetwarzanych odpadów komunalnych. Dwa województwa: śląskie i dolnośląskie zapowiadały utworzenie wojewódzkich zarządów gospodarki odpadami komunalnymi, ale z braku podstaw prawnych zapisy wojewódzkich planów gospodarki odpadami pozostały martwe. Dla porównania, we Francji istnieje rządowa agencja ADEME na szczeblach regionów do koordynacji i zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi, mająca wystarczające kompetencje do włączonej interwencji w przypadku błędów i zaniechań struktur samorządowych.

5. Brak jest prawnego dookreślenia konkretnych zadań finansowo-organizacyjnych, innych niż gminy szczebli administracji publicznej. Na gminy zrzucony jest cały zakres potrzeby „ustanowienia zintegrowanej i wystarczającej sieci zakładów do usuwania odpadów, stosujących najlepsze dostępne technologie, niezwiązane z nadmiernymi kosztami” (fragment Dyrektywy Ramowej UE); Nowa koncepcja z listopada 2004 r. dostrzegła wreszcie to, że na same gminy nie może być zrzucona odpowiedzialność za całokształt gospodarki odpadami komunalnymi. Ale zapowiedź tylko dwuszczeblowego podziału zadań administracji publicznej w gospodarce odpadami (gminy – samorząd wojewódzki) była odbiegającą od unijnych rozwiązań próbą stworzenia kompleksowego systemu. Poza tym koncepcja opublikowana w listopadzie 2004 roku zapowiadała, że troską samorządów wojewódzkich będzie zadanie zbudowania regionalnych instalacji do termicznego wykorzystania odpadów wysokoenergetycznych, które obecnie są bezpro-

duktywnie deponowane na składowiskach. Niestety w projekcie zmian ustawowych przyjętych 21 marca 2005 r. przez Radę Ministrów na samorząd wojewódzki cedowało się jedynie obowiązek zagospodarowania odpadów niebezpiecznych, wydzielonych w lokalnych systemach – zakładach z odpadów komunalnych. Takie uregulowania zostały ostatecznie przyjęte 29 lipca 2005 r. Nadal bez odpowiedzi pozostaje więc pytanie, jaki szczebel administracji będzie odpowiedzialny za realizację regionalnych instalacji do termicznego wykorzystania odpadów wysokoenergetycznych (dla ograniczenia ilości odpadów deponowanych w środowisku). Skoro Unia Europejska planuje już wprowadzenie przepisu dla całego obszaru Wspólnoty w zakresie zakazu składowania odpadów powyżej określonego pułapu ich wartości energetycznej (tak jak wprowadziły to już Niemcy i Austria), konieczne jest wyznaczenie w ustawach odpowiedniego szczebla administracji odpowiedzialnego za wszczęcie procesów inwestycyjnych dla stworzenia niezbędnej sieci zakładów termicznego wykorzystania takich odpadów. Bez wyprzedzenia unijnego uregulowania w kwestii odpadów kalorycznych, już na starcie ponownie powstaną trudności w realizacji unijnych standardów. Bez roli organizacyjnej i finansowej administracji publicznej – inwestycje te nie powstaną na zasadzie „ni z tego, ni z owego – powstanie system od pierwszego”!

6. Brak jest przepisów umożliwiających administracji państwowej interwencję w przypadku impasu decyzyjnego w gminach, w sprawach lokalizacji inwestycji ponadlokalnych celu publicznego realizowanych przez (nieliczne

jeszcze) związki międzygminne lub powiaty.

Przepisy unijne (a zarazem polskie) w trakcie administracyjnego procesu inwestycyjnego nakładają na podmioty obowiązek dokonywania ocen i raportów dotyczących wpływu zamierzanych przedsięwzięć infrastrukturalnych na środowisko. Jeśli zapewni się rzetelne sporządzenie tych materiałów i wskażą one na brak powodów środowiskowych do odstąpienia od realizacji inwestycji celu publicznego w danym obszarze, muszą istnieć procedury, które wyeliminują skutki anarchicznej postawy wszędzie, byleby nie u nas. Obserwowany u nas kilkuletni chocholi taniec na etapie ustalania lokalizacji inwestycji dla gospodarki odpadami kompromituje nasze państwo jako kraj, który nie może sobie poradzić z niezbędnymi infrastrukturalnymi inwestycjami celów publicznych. Przyczyną rozpowszechnionej, nieracjonalnie negatywnej postawy wobec lokalizacji nowych prawidłowych kompleksów dla gospodarki odpadami (które notabene mają za zadanie uporządkować obecny zły stan infrastruktury w tej dziedzinie) jest brak rzetelnego informowania o tych sprawach w środkach masowego przekazu. Zamiast rzeczowych informacji i pokazywania przykładów, jak należy porządkować tę dziedzinę sanitacji komunalnej, najczęściej o gospodarce odpadami można usłyszeć i zobaczyć w tonie dramatycznej sensacji nagłaśniającej liczne lokalne konflikty społeczne. Utrwała się obraz niezbędnych inwestycji dla uporządkowania gospodarki odpadami jako przedsięwzięć niebezpiecznych dla środowiska i ludzi, wbrew dokumentom związanym z raportami i ocenami oddziaływania na środowisko zamierzanych inwestycji.

Lokalne władze, zależne od sympatii miejscowych wyborców, składają broń w takiej sytuacji, nie oglądając się na skutki takiego krótkowzrocznego postępowania dla lokalnych społeczności i dla kraju, któremu zagrażają sankcje finansowe za niewypełnienie podpisanych zobowiązań przedakcesyjnych. W krajach starej Unii Europejskiej funkcjonuje w takich przypadkach mechanizm władczej interwencji administracji rządowej wobec przedłużającego się impasu decyzyjnego na szczeblu samorządowym. Oprócz mechanizmów pozwalających państwu realizować wspólnotowe standardy brakuje w środkach masowego przekazu kampanii informacyjnych na rzecz zmiany postaw utrwalonych przez wiele dziesięcioleci – postaw wynikających z negatywnych doświadczeń społecznych dotyczących stosowania prymitywnych metod unieszkodliwiania odpadów przez ubiegłe dekady (patrz też uwagi do punktu siódmego).

7. Brak jest odpowiednich elementów ekoedukacji w wypełnianiu misji społecznej przez telewizję publiczną (TVP). Samorządy nie posiadają narzędzi do przeprowadzania skutecznych kampanii na rzecz zmiany zachowań społecznych dla realizacji prawidłowego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, oczekują więc na pomoc w tym zadaniu telewizji publicznej jako instytucji nadzorowanej przez administrację rządową. W obliczu zagrażających sankcji za niewypełnienie zobowiązań unijnych w zakresie spełnienia standardów kuriozalna jest niemoc administracji rządowej w tej sprawie, nie wymagającej dużych wydatków z budżetu państwa.

Profesjonalnie przeprowadzona naro-

dowa kampania telewizyjna (badania wykazują, że telewizja jest najskuteczniejszym narzędziem kształtowania pożądanых postaw) na rzecz upowszechnienia nawyku selektywnego gromadzenia odpadów mogłaby diametralnie przyspieszyć proces podniesienia świadomości ekologicznej obywateli. Ministerialne materiały z listopada 2004 roku świadczą o tym, że mimo ustawowych zapisów o obowiązku środków masowego przekazu do propagowania zasad ochrony środowiska, Ministerstwo Środowiska występuje wobec TVP jako petent proszący o łaskawość w zakresie podjęcia ekoedukacji przez inną instytucję publiczną. Zamiast egzekwowania prawa, są przeciągające się rokowania. Efektem jest kompromitująco niski stopień efektywności odzysku odpadów na tle osiągnięć innych krajów, świadczący o braku nawyku społeczeństwa do selektywnego gromadzenia odpadów domowych.



Z powyższych zapisów wynika, że w zasadzie uporządkowanie polskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi wymaga przeprowadzenia zmian o charakterze rewolucyjnym dla dotychczasowego systemu. Pocieszeniem, że być może się to uda, jest fakt, że dwa najpoważniejsze ugrupowania polityczne otrzymały poparcie społeczne dla budowy IV Rzeczypospolitej i dla zasadniczej naprawy państwa. Słowa uda się – są złym określeniem – Polska nie ma innej alternatywy, jeśli poważnie myśli o swojej obecności w rodzinie krajów Wspólnoty Europejskiej. Inaczej można będzie powiedzieć parafrazując słowa z narodowego dramatu: „miałeś narodzić złoty róg, a nie potrafiłeś go wykorzystać”.

Zdzisław Smolak
ZGPD 7, marzec 2006 r.