



**RAPORT NR 03 Z REALIZACJI ZLECENIA
STANDARDY ŚWIADCZENIA USŁUG
KOMUNALNYCH
W OBSZARZE GOSPODAROWANIA ODPADAMI
SZADEK, WODZIERADY, ZAPOLICE, BURZENIN,
ZDUŃSKA WOLA
W RAMACH PROJEKTU RAZEM DLA EKOLOGII
ZADANIA V, VI i VII**

WARSZAWA, 31 lipca 2014 r.

SPIS TREŚCI:

Zakres raportu

1. ZADANIA V, VI i VII – ustalenia odnośnie realizacji
2. PODSUMOWANIE PRZEBIEGU KONSULTACJI PRZEPROWADZONYCH W RAMACH ZADAŃ V, VI i VII
3. WNIOSKI Z KONSULTACJI DOTYCZĄCE MODELU ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI
4. WNIOSKI Z KONSULTACJI DOTYCZĄCE STRATEGII EDUKACJI EKOLOGICZNEJ MIESZKAŃCÓW
5. MODEL ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI WDROŻONY W GMINACH OBJĘTYCH PROJEKTEM

STANDARD 1 - PLANOWANIE GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W GMINIE

STANDARD 2 - ZASADY EDUKACJI EKOLOGICZNEJ MIESZKAŃCÓW

STANDARD 3 – ZASADY I FORMY GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

STANDARD 4 - GMINNE REGULACJE ODPADOWE

STANDARD 5 – OPŁATA – NIEZBĘDNE PRZYCHODY

STANDARD 6 – USŁUGA ODBIORU

STANDARD 7 – USŁUGA ZAGOSPODAROWANIA

STANDARD 8 - TWORZENIE I UTRZYMANIE PSZOK

STANDARD 9 – OBSŁUGA ADMINISTRACYJNA SYSTEMU

STANDARD 10 – MONITORING SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE DALESZYCH PRAC

ZAKRES RAPORTU

Zgodnie z uzgodnionym i skorygowanym w odniesieniu do części zadania V harmonogramem zadania V (część dotycząca konsultacji), VI, VII miały zostać zrealizowane do dnia 30 czerwca 2014r. Zadania te obejmowały:

- ZADANIE V:

- opracowanie modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami wraz ze strategią edukacji ekologicznej mieszkańców w wyniku 5-ciu sześciogodzinnych spotkań dwóch ekspertów z przedstawicielami gmin oraz opracowanie raportu z tych konsultacji - wdrożenie modelu.

- ZADANIE VI:

- przeprowadzenie 30 godzin konsultacji społecznych modelu w formie dyżuru eksperckiego na terenie gmin biorących udział w projekcie.

ZADANIE VII:

- przeprowadzenie przez dwóch ekspertów czterech sześciogodzinnych spotkań w gminach w celu opracowania systemu monitorowania modelu tj. zestawu wskaźników wraz z metodologią ich pozyskiwania oraz harmonogramem pomiarów oraz opracowanie ostatecznej wersji modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami.

Zadania powyższe zostały zakończone 2 lipca 2014 r., który to termin wykonania został w uzgodnieniu z Zamawiającym skoordynowany z zadaniami, przesunięty i dopasowany do aktywności prowadzonych przez gminy w innych obszarach. Poniżej zestawione zostały wyniki prac.

1. ZADANIA V, VI i VII – ustalenia odnośnie realizacji

W ramach Zadania V przewidziane było opracowanie modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami wraz ze strategią edukacji ekologicznej mieszkańców w wyniku 5-ciu sześciogodzinnych spotkań ekspertów z przedstawicielami gmin oraz opracowanie raportu z tych konsultacji - wdrożenie modelu.

W oparciu o przedstawione w RAPORCIE NR 02 założenia opracowany został materiał wyjściowy do spotkań z przedstawicielami gmin. W trakcie prac nad uwzględnieniem w tym

materiale wniosków z przeprowadzonych ankiet pojawiło się opóźnienie wynikające z późniejszego niż zakładane zakończenia ankietowania w gminach, a także dłuższego niż zakładany procesu digitalizacji uzyskanych informacji. W związku z tym uzgodnione zostało przesunięcie w czasie i zintegrowanie spotkań konsultacyjnych z kolejnymi zadaniami (ZADANIE VI i ZADANIE VII), tak aby w toku dalszych, przyspieszonych prac nadrobić opóźnienia.

ZADANIE VI obejmuje przeprowadzenie 30 godzin konsultacji społecznych modelu w formie dyżuru eksperckiego na terenie gmin biorących udział w projekcie, a ZADANIE VII przeprowadzenie przez dwóch ekspertów czterech sześciogodzinnych spotkań w gminach w celu opracowania systemu monitorowania modelu tj. zestawu wskaźników wraz z metodologią ich pozyskiwania oraz harmonogramem pomiarów oraz opracowanie ostatecznej wersji modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami.

Poniżej zostało przedstawione podsumowanie konsultacji przeprowadzonych w ramach zadań V, VI i VII.

2. PODSUMOWANIE PRZEBIEGU KONSULTACJI PRZEPROWADZONYCH W RAMACH ZADAŃ V, VI i VII

Konsultacje na terenie gmin biorących udział w projekcie były prowadzone w dniach 25.06. – 02.07.2014r. Konsultacje te stanowiły uzupełnienie wcześniejszych konsultacji prowadzonych w trybie rozmów telefonicznych i kontaktów email'owych.

Konsultacje na terenie gmin biorących udział w projekcie obejmowały:

- spotkania ekspertów w każdej z gmin uczestniczących w projekcie z osobami odpowiedzialnymi za wdrażanie nowego systemu gospodarki odpadami,
- dyżury ekspertów podczas konsultacji społecznych w każdej z gmin uczestniczących w projekcie,
- spotkanie z organizacjami społecznymi i pracownikami gminy przygotowującymi wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- udział ekspertów w wyjeździe szkoleniowym do instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych w Łodzi, zorganizowanym dla liderów gminnych (sołtysi, radni, członkowie organizacji pozarządowych, członkowie Młodzieżowej Rady).

Podczas przeprowadzonych konsultacji zgromadzono szereg informacji dotyczących opracowanego modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami wraz ze strategią edukacji ekologicznej mieszkańców. Wnioski te zostaną wykorzystane w dalszych pracach w ramach projektu. Poniżej zestawione zostały najważniejsze wnioski z przeprowadzonych konsultacji w podziale na dwie grupy zagadnień:

- wnioski z konsultacji dotyczące modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami,
- wnioski z konsultacji dotyczące strategii edukacji ekologicznej mieszkańców.

Wnioski dotyczące zagadnień związanych ze strategią edukacji ekologicznej mieszkańców zostały przedstawione oddzielnie, ponieważ zwłaszcza w początkowych latach wdrażania modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami edukacja ma szczególne znaczenie. Potwierdzają to wnioski z dotychczasowych prac. Wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców i wiedzy z zakresu gospodarki odpadami w okresie ostatnich kilkunastu miesięcy już dziś w znaczący sposób wpływa na zmiany w modelu zarządzania gospodarką odpadami w gminach.

3. WNIOSKI Z KONSULTACJI DOTYCZĄCE MODELU ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI

Istotnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych konsultacji jest uwzględnienie w opracowanym modelu elementów wypracowania metody współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi, szkołami, mieszkańcami. W ramach efektywnego zarządzania ograniczonymi zasobami, jakimi dysponują wspólnoty lokalne (zwłaszcza w niewielkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich) konieczne jest wypracowania mechanizmów koordynacji współpracy wyżej wymienionych podmiotów. Prowadzenie i rozwijanie aktywności przez samorządy gminne i ich jednostki, organizacje pozarządowe, mieszkańców, przedsiębiorców w obszarze gospodarki odpadami powinno tworzyć powiązania synergiczne, wzmacniające końcowy efekt dla wspólnoty lokalnej. Dotychczas te działania niestety podejmowane były bez właściwego, skoordynowanego planu. Wdrażanie takiego skoordynowanego planu powinno uwzględniać także zapewnienie dostępu do informacji o środkach wsparcia wszystkim zaangażowanym stronom.

Narzędziem współdziałania samorządów i organizacji pozarządowych w obszarze gospodarki odpadami może być wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Program taki tworząc ogólne ramy tej współpracy powinien uwzględniać również kwestie gospodarowania odpadami. Może być to bezpośrednie włączenie zagadnień odpadowych do programu - zaangażowanie organizacji pozarządowych w konkretne, wyodrębnione działania np. przeprowadzenie badań ankietowych przez organizacje pozarządowe. Może to być także włączenie elementów „odpadowych” do realizowanych programów w innych obszarach, np. systemy wsparcia dla osób starszych, czy niepełnosprawnych mogą uwzględniać kwestie odbioru odpadów od osób, które mają problemy z wypełnieniem ogólnych regulacji obowiązujących w gminie. Zdarza się bowiem, że czasami trudno jest osobom z tych grup, ze względu na stan zdrowia, sprawność, samodzielnie wystawić pojemnik z odpadami. W takiej sytuacji możliwe jest bądź przyjęcie rozwiązań dostosowanych do potrzeb osób z grup wrażliwych, bądź zorganizowanie samopomocy sąsiedzkiej.

W ramach tworzenia zintegrowanych, kompleksowych rozwiązań istotne jest też skoordynowanie wewnętrznych działań gmin. Dotyczy to po pierwsze poziomu strategiczno-operacyjnego. Zgodnie z regulacjami ustawowymi gminy opracowują szereg obligatoryjnych i fakultatywnych dokumentów dotyczących różnych obszarów ich działań. Nie zawsze te dokumenty są skoordynowane między sobą.

Podobne wyzwania mogą pojawić się na poziomie powiatowym. Tu również mamy do czynienia z szeregiem dokumentów niekoniecznie spójnych między sobą. Podobnie jak w przypadku gmin często też dokumenty nie są aktualizowane lub w ogóle nie są opracowane. W załączniku znajduje się zestawienie dokumentów, o których mowa, sporządzone w Związku Miast Polskich. Po zmianach ustawowych wprowadzonych w ramach rewolucji odpadowej wśród tych dokumentów nie ma już gminnych i powiatowych planów gospodarki odpadowej. W tej sytuacji dokument, którego obowiązek opracowania został wprowadzony w ramach zmian ustawowych tj. roczna analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi nie jest powiązany bezpośrednio z żadnym w wymienionych dokumentów. Brak jest zatem formalnych narzędzi integracji gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi z pozostałymi dokumentami strategiczno-operacyjnymi.

W obowiązującym systemie trudno jest też określić jaką funkcję w ogóle pełni powoływana powyżej analiza. Można byłoby zakładać, że analiza ta jest źródłem informacji na podstawie, których podejmowane są działania w gminnym systemie. Założenie to jednak dotychczas nie znajduje potwierdzenia w praktyce. Analizy te nie są bowiem powszechne, jedynie niewielka

część gmin je opracowuje. Nawet w tych przypadkach nie wydaje się, żeby te analizy były dotychczas wykorzystywane do przygotowania planu innych działań.

Spośród gmin objętych projektem analizy powstały dotychczas w trzech gminach (Zduńskiej Woli, Szadku i Zapolicach). Obecnie finalizowana jest analiza w Burzeninie. Opracowane dokumenty powinny stać się punktem wyjścia do opracowania standardu analizy. Standard ten powinien obejmować także powiązanie z innymi działaniami realizowanymi przez gminy w obszarze gospodarki odpadami.

Należy podkreślić, że istotnym elementem koordynacji, a co za tym idzie tworzenia zintegrowanego i kompleksowego modelu gospodarki odpadami komunalnymi jest system planowania przestrzennego. Należyte planowanie przestrzenne spełnia rolę złotego środka pomiędzy koniecznością zachowania kapitału przyrodniczego i potrzebą wykorzystywania go do rozwoju gospodarki.

Ze względu na regionalne, krajowe, unijne i globalne uwarunkowania tworzenie zintegrowanego i kompleksowego modelu gospodarki odpadami komunalnymi musi uwzględniać również skoordynowanie prowadzonych działań z dokumentami szczebla wojewódzkiego, krajowego i unijnego (dokumenty tego ostatniego poziomu powinny obejmować również uwarunkowania globalne tj. konsekwencje zobowiązań międzynarodowych).

Na poziomie wojewódzkim oprócz uwzględnianych wcześniej uwarunkowań wynikających z obowiązujących WPGO (zwłaszcza regiony gospodarki odpadami, instalacje regionalne) należy wyprzedzająco analizować możliwe zmiany. Obecnie przygotowywana jest aktualizacja wojewódzkich planów, której skutkiem może być zmiana uwarunkowań dla lokalnych systemów gospodarki odpadami.

Na poziomie krajowym możliwa jest też zmiana obowiązujących reguł – obecnie procedowane są projekty ustaw, które mogą zmienić uwarunkowania prowadzonej gospodarki odpadami komunalnymi (np. zmiana zapisów odnośnie obowiązków dotyczących selektywnej zbiórki). Zgodnie z przyjmowanymi obecnie założeniami możliwe jest wejście w życie tych zmian przed końcem bieżącego roku.

Reguły gry może zwłaszcza zmienić planowana systemowa nowelizacja przepisów dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi. Zmiana ta ma być przygotowana i procedowana tak, aby zmiany weszły w życie w przyszłym roku.

Istotne uwarunkowania na najbliższe lata tworzą dokumenty okresu programowania UE na lata 2014-2020. Określać będą one szczegóły związane z finansowaniem działań w gospodarce odpadami komunalnymi z środków europejskich.

Reguły wydatkowania środków i ogólne ramy polityki europejskiej powinny być również uwzględnione przy tworzeniu kompleksowego, zintegrowanego modelu. Nadrzędnymi celami UE jest prowadzenie gospodarki odpadami w sposób, który gwarantuje wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska poprzez zapobieganie oraz zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi.

Nowy kontekst dla prowadzonych w gospodarce odpadami komunalnymi tworzą dokumenty unijne przyjęte w ostatnim okresie:

- Siódmy ogólny unijny program działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r.
- Założenia strategii na rzecz gospodarki obiegowej (jest to tłumaczenie prasowe tytułu dokumentu KE: Communication "Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe")

Dokumenty te tworzą nowe uwarunkowania przy określaniu docelowego kształtu modelu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Stanowią jedynie uszczegółowienie i doprecyzowanie niektórych wcześniejszych pomysłów, jednakże takie a nie inne ich sformułowanie może być wskazówką przy dalszych pracach. Wątpliwości odnośnie tego jak powinien rozwijać się system gospodarki odpadami komunalnymi w bliższej i odleglejszej przyszłości pojawiały się w trakcie prowadzonych konsultacji. Z tego względu poniżej zamieszczone zostały podstawowe zapisy powoływanych powyżej dokumentów.

Siódmy ogólny unijny program działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r. określa trzy obszary priorytetowe, w których należy podjąć więcej działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego i zwiększenia odporności ekologicznej, przyspieszenia zasobooszczędnego rozwoju niskoemisyjnego oraz ograniczenia zagrożeń dla zdrowia i dobrostanu ludzi spowodowanych zanieczyszczeniem, substancjami chemicznymi i zmianą klimatu.

Drugi obszar działań dotyczy warunków, które ułatwią przekształcenie UE w zasobooszczędną gospodarkę niskoemisyjną. Obszar ten wymaga podjęcia m.in. następujących działań: znaczna poprawa efektywności ekologicznej produktów w całym okresie ich eksploatacji, ograniczenie wpływu konsumpcji na środowisko, między innymi przez zmniejszenie ilości odpadów żywnościowych i zrównoważone wykorzystanie biomasy. Program kładzie szczególny nacisk na zamianę odpadów w zasoby za pomocą takich działań, jak prewencja, ponowne wykorzystywanie i recykling oraz rezygnacja z nieoszczędnych i szkodliwych praktyk (na przykład składowania śmieci na wysypiskach).

W związku z rosnącymi cenami i ograniczoną niedostępnością zasobów naturalnych oraz zależnością od importu konkurencyjność Europy i jej zdolność do zrównoważonego rozwoju będą zależeć od poprawy efektywności wykorzystania zasobów w całej gospodarce. Unijny program działań na rzecz środowiska naturalnego wzywa do określenia wskaźników i celów dotyczących wydajnego gospodarowania zasobami, które będą wskazówkami dla osób podejmujących decyzje w sektorach publicznym i prywatnym.

Korzyści z zasobooszczędnej gospodarki są odczuwalne w wielu sektorach. Dotyczy to zwłaszcza segmentu technologii i usług związanych ze środowiskiem, gdzie zatrudnienie rośnie w tempie 3 % rocznie. Prognozuje się, że wartość globalnego rynku ekologicznego, obecnie wycenianego na bilion dolarów, podwoi się w ciągu najbliższych 10 lat. Jest to dobra wiadomość dla europejskich firm, które już teraz zajmują czołową na świecie pozycję w dziedzinie recyklingu i energooszczędności.

Skuteczniejsze wdrożenie istniejącego prawodawstwa zapewni wiele korzyści. Wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie Komisji Europejskiej w 2012 r. wskazują, że pełne wdrożenie przepisów UE w sprawie odpadów pozwoliłoby do roku 2020 zaoszczędzić 72 mld euro rocznie, zwiększyć obroty sektora gospodarowania odpadami i recyklingu o 42 mld euro, a liczba nowych miejsc pracy sięgnęłaby 400 tysięcy. Poza korzyściami dla środowiska naturalnego właściwe wdrożenie prawodawstwa UE może zapewnić równe szanse i możliwości dotyczące zrównoważonych inwestycji na jednolitym rynku.

Unijny program działań w zakresie środowiska uwzględnia ważną rolę większego publicznego dostępu do informacji dla lepszego zrozumienia kwestii środowiskowych przez ludzi i łatwiejszego wprowadzania usprawnień związanych ze środowiskiem naturalnym. Program przewiduje też udoskonalenie systemu inspekcji i nadzoru, a także rozszerzenie dostępu do instytucji wymiaru sprawiedliwości w obszarze środowiska naturalnego.

Komisja uchwaliła też wnioski, dzięki którym europejska gospodarka ma w większym stopniu być gospodarką o obiegu zamkniętym, a znaczenie recyklingu w państwach członkowskich ma zostać wzmocnione. Osiągnięcie nowych wartości docelowych dla odpadów pozwoli stworzyć 580 tys. nowych miejsc pracy, zwiększyć konkurencyjność Europy oraz zmniejszyć zapotrzebowanie na dostępne w ograniczonych ilościach – a więc drogie – zasoby. Propozycje Komisji oznaczają również zmniejszenie obciążeń dla środowiska oraz obniżenie emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z planami do 2030 r. Europejczycy mają objąć recyklingiem 70 proc. odpadów komunalnych oraz 80 proc. odpadów opakowaniowych, a począwszy od 2025 r. zakazać składowania odpadów

nadających się do recyklingu. Wyznaczono również cele w zakresie zmniejszenia odpadów morskich i ograniczenia marnotrawienia żywności.

Circular economy – przegląd przeprowadzony przez instytucje unijne ma na celu zaostrezenie wartości docelowych dla odpadów, które to wartości ustalono w obowiązujących dyrektywach, stanowi część ambitnego projektu fundamentalnej zmiany sposobu funkcjonowania gospodarki – z linearnego na mający charakter obiegu zamkniętego. Ta nowa koncepcja zakłada inny model gospodarowania niż ten, który z grubsza polega na wydobywaniu surowców, jednorazowym ich wykorzystywaniu, a następnie wyrzucaniu. W gospodarce o obiegu zamkniętym normę stanowią: ponowne wykorzystanie, naprawianie i recykling, a odpady nie są już wytwarzane. Wykorzystywanie (w tym wtórne) materiałów przez dłuższy czas i z większą wydajnością wzmocni również konkurencyjność UE na rynkach światowych. Koncepcja ta jest tematem komunikatu wyjaśniającego, w jaki sposób innowacje na rynkach materiałów uzyskiwanych w recyklingu, nowe modele biznesowe, projektowanie uwzględniające kwestie ekologiczne oraz symbioza przemysłowa mogą umożliwić nam postępy na drodze do gospodarki i społeczeństwa wytwarzających zerową ilość odpadów.

W komunikacie pokazano, w jaki sposób bardziej wydajne wykorzystywanie zasobów otworzy nowe możliwości wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Źródłem tej większej wydajności będą nowatorskie projekty, produkty o lepszych parametrach i dłuższym okresie użytkowania, ulepszone procesy produkcyjne, wybiegające w przyszłość modele biznesowe oraz innowacje techniczne pozwalające zamieniać odpady w zasoby. Zbiór konkretnych działań powiązanych z komunikatem ma na celu stworzenie warunków ramowych ułatwiających faktyczne osiągnięcie gospodarki o obiegu zamkniętym. Obejmuje on lepiej wzajemnie powiązane strategie, inteligentne regulacje i aktywne wsparcie ze strony badań naukowych i innowacji. Pozwoli to uruchomić inwestycje i pozyskać finansowanie, a jednocześnie wzmocnić istotną rolę przedsiębiorstw i udział konsumentów. Zaproponowano także mierzenie produktywności zasobów na podstawie stosunku PKB do zużycia surowców. Przy tej okazji zasugerowano, że w ramach nadchodzącego przeglądu strategii „Europa 2020” można by rozważyć, czy zwiększenie do 2030 r. produktywności zasobów o 30 proc. nie powinno zostać uznane za jeden z głównych celów strategii.

Zaproponowane inicjatywy są przyjmowane jednocześnie z uzupełniającymi komunikatami dotyczącymi następujących tematów:

- inicjatywa na rzecz „zielonych” miejsc pracy;

- plan działań proekologicznych na rzecz MŚP;
- możliwości efektywnej gospodarki zasobami w sektorze budownictwa.

Wspólnie wszystkie te projekty zainicjują odnowiony program na rzecz efektywnego gospodarowania zasobami na nadchodzące lata.

Czego można spodziewać się w najbliższej przyszłości? Wnioski ustawodawcze trafią teraz do Rady i Parlamentu Europejskiego. Postęp jeśli chodzi o osiągnięcie docelowej produktywności zasobów będzie monitorowany w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. Wartość ta zostanie również uwzględniona w kontekście śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”. Wzmocnione zostaną wysiłki w zakresie badań naukowych i innowacji w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym. Ramy polityczne służące wspieraniu tego rodzaju gospodarki będą dalej rozwijane w najbliższych latach.

Poniżej zestawione zostały kwestie szczegółowe, które pojawiły się w trakcie konsultacji w poszczególnych gminach, a nie zostały zasygnalizowane szczegółowo powyżej.

Szadek

W trakcie konsultacji, podobnie jak podczas badań ankietowych podnoszony był problem odbioru prawie pustych koszy. Wskazywać to by mogło na zbyt dużą pojemność koszy lub zbyt częsty odbiór (lub na jedno i drugie).

Przedyskutowano również odbiór szkła. Równoległe do systemu odbioru „spod drzwi” funkcjonuje system dostarczania surowców przez mieszkańców. Jeżeli surowce zostaną dostarczone osoba dostarczająca otrzymuje w nagrodę sadzonkę.

Dyskutowane były również koszty i korzyści spalania odpadów. Obecnie w regionie nie występuje możliwość dostarczania odpadów bezpośrednio do spalania (brak jest instalacji termicznej). Możliwe jest wykorzystywanie termicznych frakcji wyselekcjonowanych w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (tzw. paliwo RDF).

Podczas konsultacji w urzędzie ustalono, że została sporządzona analiza stanu gospodarki odpadami za 2013 rok. Analiza ta może stanowić punkt wyjścia do wypracowania docelowych, modelowych rozwiązań w gminie Szadek. Może też być wykorzystywane w analogicznym procesie przez pozostałe gminy.

Do sprawozdanie za 2013 rok złożonego przez gminę przekazane zostały uwagi przez WIOŚ. Część tych uwag jest niespójna i sprzeczna z wcześniejszymi interpretacjami. Świadczy to o

konieczności usprawnienia systemu sprawozdawczości, co wymagać będzie zmian ustawowych i/lub doprecyzowania rozporządzenia.

W Szadku w systemie gminnym obsługiwane są nieruchomości zamieszkałe. Z obserwacji funkcjonowania dotychczasowego systemu firma, która świadczy usługi dla gminy jest praktycznie monopolistą również w zakresie usług dla właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

Umowa z firmą świadczącą usług po pierwszym przetargu była zawarta na 12 miesięcy. Po zorganizowanym przetargu usługi świadczy również ta sama firma. Firma ta była jedynym oferentem. Zaoferowała cen znacznie wyższą w stosunku do dotychczasowego poziomu (ogólne warunki świadczenia usługi praktycznie nie zmieniły się).

Zgodnie z ogłoszeniem z dnia 13 czerwca 2013r. dotyczącym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy i Miasta Szadek wykonawcą, któremu udzielono zamówienia jest firma A.S.A. EKO POLSKA Sp. z o. o., ul. Lecha 10, 41-800 Zabrze, kraj/woj. śląskie, a cena wybranej oferty to 322.920,00 zł. Zgodnie z zapisami przetargowymi umowa została zawarta na 12 miesięcy, zatem był to średnioroczny koszt związany z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenu Gminy i Miasta Szadek.

Zgodnie z ogłoszeniem z dnia 11 czerwca 2014r. dotyczącym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy i Miasta Szadek wykonawcą, któremu udzielono zamówienia jest firma A.S.A. EKO POLSKA Sp. z o. o., ul. Lecha 10, 41-800 Zabrze, kraj/woj. śląskie, a cena wybranej oferty to 806.098,46 zł. Zgodnie z zapisami przetargowymi umowa została zawarta na 18 miesięcy, zatem średnioroczny koszt związany z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenu Gminy i Miasta Szadek wynosi 537398,97 zł. Wybrana oferta była jedyną złożoną w postępowaniu przetargowym ofertą.

W obu przypadkach zakres zamówienia dotyczył nieruchomości zamieszkałych. Oznacza to, że złożona w roku 2014 oferta była o ponad 66% wyższa niż wynosił średnioroczny koszt świadczenia usługi w okresie 1 lipca 2013r – 30 czerwca 2014r.

Wodzierady

W gminie dotychczas system gminny obejmował zarówno nieruchomości zamieszkałe, jak i niezamieszkałe. Podjęta została decyzja o rezygnacji z obsługi nieruchomości niezamieszkałych (sposób realizacji tej decyzji wymaga dodatkowej analizy).

Zgodnie z ogłoszeniem z dnia 7 czerwca 2013r. dotyczącym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Wodzierady wykonawcą, któremu udzielono zamówienia była firma Zakład Robót Sanitarnych „SANATOR” Sp. z o.o. Rąbień, ul. Pańska 68/70 95 – 070 Aleksandrów Łódzki, a cena wybranej oferty to 368.465,76 zł. Zgodnie z zapisami przetargowymi umowa została zawarta na 12 miesięcy, zatem jest to średnioroczny koszt związany z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenu Gminy Wodzierady. Zakres zamówienia dotyczy nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

Zgodnie z ogłoszeniem z 20 czerwca 2014r. po zorganizowanym przetargu usługi świadczy również ta sama firma. Firma ta była jedynym oferentem. Zaoferowała cenę 753.714 zł brutto. Zgodnie z zapisami przetargowymi umowa została zawarta na 18 miesięcy, zatem średnioroczny koszt związany z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenu Gminy Wodzierady wynosi 502.476,00 zł. Oznacza to wzrost kosztów świadczenia usługi o ponad 36%, przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu. Wybrana oferta była jedyną złożoną w postępowaniu przetargowym ofertą.

Zduńska Wola

W gminie została opracowana analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2013. Podobnie jak w przypadku analizy opracowanej w Szadku powinna ona być wykorzystywana w dalszych pracach związanych z doskonaleniem modelu gospodarki odpadami komunalnymi.

Gmina dotychczas korzystała z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w sąsiedniej gminie (mieście Zduńska Wola). W ostatnim czasie podjęta została decyzja o budowie własnego obiektu (PSZOK - planowana lokalizacja obok cmentarza). Plany wywołały protesty mieszkańców (być może po części wynikające z wcześniejszych złych doświadczeń ze zlokalizowaną na terenie gminy stacją przeładunkową, która nie funkcjonowała właściwie). W tym kontekście oprócz kwestii związanych z informowaniem i edukacją społeczeństwa dyskutowana była alternatywa PSZOK stacjonarny / mobilny oraz generalnie zalety i wady systemu odbioru spod drzwi oraz systemu dowozu odpadów.

W trakcie konsultacji podnoszona była też kwestia określania poziomu stawki za opłaty, jako warunku udzielenia wsparcia przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – stawki są wypadkową różnych czynników i takie wymogi nie mają podstawy merytorycznej.

Dyskutowane były też problemy ze sprawozdaniem – uwagi do złożonego sprawozdania za 2013 rok są sprzeczne z wcześniejszymi ustaleniami / wskazówkami. Problemem są luki w przepisach regulujących sposób sporządzania sprawozdań (np. odpady o kodzie 19 12 12, podawanie instalacji docelowych).

Omówione zostały zagadnienia kompostowania odpadów organicznych na nieruchomościach, na których powstają – uwagi zgłaszane przez mieszkańców podejmujących kompostowanie pod adresem tych, którzy za opłatę oddają odpady – postulat jakiejś formy kompensaty z tytułu podejmowanych działań. Należy rozważyć uwzględnienie w systemie ewidencji kompostowników (na zasadach zbliżonych do oczyszczalni przydomowych). Szacunek ilości odpadów ogółem i odpadów biodegradowalnych mógłby być urealniony w oparciu o wyniki badania morfologii odpadów.

Należy dodatkowo przeanalizować zagadnienie kompostowania odpadów na nieruchomościach niezamieszkałych (działalność produkcyjna). W obecnej sytuacji wydaje się, że występuje nierówność w traktowaniu podmiotów. Niespójność przepisów potwierdzają również przykłady z firmami utrzymującymi zielen (możliwość przekazania do instalacji), a także kwestia spalania resztek roślinnych – dlaczego jest zakaz jeśli to nie są odpady?

W trakcie konsultacji omawiane były kwestie związane z funkcjonowaniem RIPOK-ów. Jednym z problemów wydaje się być niewystarczająca kontrola Marszałka i WIOŚ. Przy braku kontroli w instalacjach nie prowadzi się ze względów finansowych właściwej gospodarki odpadami. Należy zaznaczyć również, że jedyna istniejąca w instalacja regionalna jest odległa 70 km, co powoduje znaczne koszty.

Podczas konsultacji przeprowadzonych w trakcie wyjazdu do Łodzi przedstawiane były następujące uwagi: wielkość pojemników oraz ilość odpadów; relacja ilości odpadów oddawanych a wysokość opłaty; różnice w ilości oddawanych odpadów przy tej samej opłacie; czynniki wpływające na ilość odpadów powstających w gospodarstwie domowym – zwracano uwagę zwłaszcza na wielkość dochodu do dyspozycji – zamożność, jako czynnik, który wpływa na ilość odpadów. Rozmowy dotyczyły także kwestii, które Rada Gminy musiała rozwiązać w pierwszym okresie funkcjonowania systemu - pierwszym była metoda kalkulacji opłaty. Istotnym elementem był sposób kontaktowania się z mieszkańcami w trakcie prac nad rozwiązywaniem pojawiających się problemów.

W wyjeździe brali udział przedstawiciele Młodzieżowej Rady. Dyskutowana była kwestia zaangażowania członków Rady w przyszłych pracach związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Dotychczas członkowie Rady brali udział w piknikach ekologicznych – pomagali w ich organizacji. Możliwe jest w przyszłości rozwinięcie nowych aktywności.

W trakcie dyskusji podnoszona była także kwestia różnic w wysokości opłat między gminami np. jak wyjaśnić różnice między Zduńską i Szadkiem (wysokość opłaty od 1 osobowego gospodarstwa w obu gminach jest zróżnicowana).

Ponownie zwracano uwagę na zaśmiecenie – w dalszym ciągu brak wyjaśnienia przyczyny.

Dyskutowano także na temat zapachowego oddziaływanie obiektów odpadowych – wizyta została m.in. zaplanowana, żeby przekonać osoby obawiające się PSZOK-u. Nawet w przypadku takiego dużego i specyficznego obiektu jak zwiedzana sortownia brak były znaczącego oddziaływania zapachowego. W przypadku PSZOK, gdy nie trafiają do niego odpady biodegradowalne, oddziaływania negatywne na otoczenie praktycznie nie występują.

W trakcie dyskusji wskazywano, że dla zwiększenia zaangażowania mieszkańców w segregację konieczne są silniejsze bodźce (ważna szczególnie segregacja odpadów problemowych). Przy okazji dyskusji o segregacji pojawiły się pytania odnośnie tego, kto obecnie korzysta na zbiorce surowców. W trakcie wdrażania systemu pojawiał się argument finansowy: jeśli uda się zgromadzić znaczną ilość surowców pozwoli to na uzyskanie dodatkowych wpływów i w konsekwencji na obniżkę kosztów odbioru i zagospodarowania (obecnie trudno liczyć na taki rozwój sytuacji w kontekście pojawiających się w sąsiadujących gminach znaczących wzrostów kosztów odbioru odpadów). Dyskutowana była także kwestia systemu opłat produktowych i możliwości zwiększenia udziału wpływów z tego tytułu w finansowaniu systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Pojawiło się także pytanie dlaczego gmina nie wyposażyła właścicieli nieruchomości w pojemniki?

Istotny kontekst obecnej sytuacji w gminie stanowi fakt, że obecny wykonawca usługi odbioru i zagospodarowania odpadów będzie je świadczył jeszcze przez rok. Wydaje się, że dotychczas korzyści z dłuższego okresu świadczenia usługi przeważają nad kosztami takiego rozwiązania. Największą korzyścią wydaje się być stabilność systemu i możliwość skoncentrowania się na doskonaleniu stosowanych rozwiązań.

Zapolice

W gminie została opracowana roczna analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2013. Podobnie jak w przypadku analizy opracowanej w Szadku i Zduńskiej Woli powinna ona być wykorzystywana w dalszych pracach związanych z doskonaleniem modelu gospodarki odpadami komunalnymi.

Podobnie jak w przypadku Zduńskiej Woli istotny kontekst obecnej sytuacji w gminie stanowi fakt, że obecny wykonawca usługi odbioru i zagospodarowania odpadów będzie je świadczył

jeszcze przez rok. Wnioski odnośnie efektów dłuższego okresu świadczenia usługi są podobne jak w przypadku Zduńskiej Woli.

W gminie jest prowadzona kontrola WIOŚ – problem z osiągnięciem ustawowych poziomów dla odpadów biodegradowalnych. Zgodnie z uzyskaną informacją są to jeszcze skutki funkcjonowania starego systemu w I półroczu 2013r.

W trakcie dalszych prac nad modelem w gminie powinny zostać uwzględnione specyficzne uwarunkowania wynikające z relatywnie dobrej sytuacji społeczno-gospodarczej gminy: kopalnia, węzeł drogowy, planowana rozbudowa strefy gospodarczej, dobre warunki do rozwoju turystyki.

Burzenin

Roczna analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2013 jest obecnie finalizowana.

Rozważane jest podobnie jak Wodzieradach odejście od odbierania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych (przy opracowaniu konkretnych rozwiązań wykorzystywany jest przykład rozwiązań zastosowanych w gminie Dobroń).

Usługi odbioru i zagospodarowania odpadów w oparciu o obowiązującą umowę będą świadczone do końca bieżącego roku. Materiały do kolejnego przetargu są obecnie finalizowane.

Sprawozdanie za 2013 rok - podobnie jak w przypadku pozostałych gmin z uwagami z WIOŚ. System wpłat za odpady – tylko na konto bez obiegu kasowego.

Najczęściej zgłaszane przez właścicieli nieruchomości kwestie dotyczą nieruchomości zamieszkiwanych sezonowo – częstotliwość odbioru trudno dopasować do okresu pobytu (może to skutkować zwiększeniem się grupy tych mieszkańców sezonowych, którzy nie składają deklaracji).

W większości został rozwiązany problem nieruchomości z trudnym dojazdem (problem osób starszych, niepełnosprawnych – uwzględnienie w kompleksowych działaniach na rzecz tych grup; kompleksowo powinny być też prowadzone działania w zakresie polityki społecznej, rodzinnej).

4. WNIOSKI Z KONSULTACJI DOTYCZĄCE STRATEGII EDUKACJI EKOLOGICZNEJ MIESZKAŃCÓW

Główne wnioski sformułowane w oparciu o uzyskane informacje:

- należy opracować, przy udziale władz lokalnych i regionalnych, odpowiednie programy informacyjne, programy zwiększania świadomości, programy szkoleniowe tak, aby informować obywateli o korzyściach i rozwiązaniach praktycznych związanych z rozwojem gospodarki odpadami komunalnymi;
- konieczne jest dopasowanie sposobów prowadzenia akcji informacyjno – promocyjnych do lokalnych uwarunkowań i zintegrowanie z działaniami podejmowanymi w innych obszarach;
- zakres działań edukacyjnych: podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców, segregacja odpadów;
- w ramach akcji edukacyjnej konieczne wydaje się przybliżenie społeczeństwu wiedzy na temat uwarunkowań administracyjno – prawnych podejmowanych działań;
- opracowany program edukacji ekologicznej powinien obejmować rozwiązania modelowe, działania powinny być ukierunkowane na wzrost świadomości dokonywania racjonalnych wyborów konsumenckich i dostarczenia kompletnej informacji o korzyściach środowiskowych dzięki odpowiednim zachowaniom;
- propozycje rozwiązań: warsztaty dla dzieci i rodziców, gry terenowe, nauka przez zabawę, np. koncerty - łączenie kampanii informacyjnej z trasą koncertową;
- ważne jest wsparcie aktywnych w gminach podmiotów w uzyskaniu dotacji na cele edukacyjne;
- zaangażowanie innych niż gminy podmiotów w walkę o społeczną akceptację inwestycji w gospodarce odpadami.

Dobrze przeprowadzona akcja edukacyjno – promocyjna to niekiedy jeden z ważniejszych elementów procesu inwestycyjnego. Jak ważna jest edukacja ekologiczna możemy zaobserwować śledząc przepisy ustawy Prawo Ochrony Środowiska, gdzie odrębny rozdział poświęcony jest tym zagadnieniom. Wszystkie typy szkół, środki masowego przekazu, zobligowane są do uwzględniania problematyki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, kształtowania pozytywnego stosunek społeczeństwa do ochrony środowiska oraz popularyzowania zasad tej ochrony. Natomiast organy administracji, instytucje koordynujące oraz kierujące działalnością naukową i naukowo – badawczą, a także szkoły wyższe,

placówki naukowe i naukowo – badawcze, obejmujące swym zakresem działania dziedziny nauki lub dyscypliny naukowe wiążące się z ochroną środowiska są obowiązane uwzględniać w ustalanych programach oraz w swej działalności badania dotyczące zagadnień ochrony środowiska i badania te rozwijać. We wszelkich działaniach edukacyjnych należy podkreślać jak istotne z punktu widzenia środowiskowego, gospodarczego, a także społecznego mają działania w gospodarce odpadami komunalnymi.

Udział społeczeństwa służyć ma budowaniu społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie włączenia się w życie publiczne, dając im prawo wyrażania opinii w kwestii gospodarki odpadami komunalnymi. Głównym celem konsultacji jest uzyskanie informacji tym cenniejszych, że uzyskanych od podmiotów, na których podejmowane działania mogą mieć wpływ. Ponadto wskazuje się na społeczne korzyści inwestycji środowiskowych, w postaci tzw. zielonych miejsc pracy, czyli aktywizację gospodarczą wsi oraz zwiększenie zatrudnienia wśród społeczności lokalnej.

Klasyfikacja Międzynarodowego stowarzyszenia na rzecz Uczestnictwa Społecznego,¹ wyróżnia pięć poziomów partycypacji społecznej:

- informowanie (Rola uczestnictwa społecznego sprowadza się do informowania społeczeństwa o zamierzeniach władz w celu lepszego ich poznania i zrozumienia. Informacja prasowa, internet, dni otwarte.)
- konsultowanie (Opiniowanie przedkładanych projektów rozwiązań i zgłaszaniu ich alternatyw. Dyskusje, ankiety, debaty publiczne.)
- włączanie (Ciągłe uczestnictwo społeczne w całym procesie przygotowywania decyzji. Warsztaty, badanie opinii publicznej.)
- współpraca (Aktywne uczestnictwo w przygotowaniu alternatyw decyzyjnych i współudziale w dokonywaniu ich wyboru. Obywatelskie komitety doradcze.)
- nadawanie uprawnień (Przekazywanie uprawnień decyzyjnych w ręce społeczności lokalnych. Referendum, sąd obywatelski)

Benchmarking - czerpanie informacji z najlepszych, sprawdzonych praktyk, który może wspomóc lokalne społeczności w lepszej edukacji ekologicznej oraz przy realizacji inwestycji.

1

Starzewski C. (red) *Konflikt ekologiczny*. Warszawa 2007.

Protesty społeczności lokalnych niekiedy utrudniają budowę nowoczesnych obiektów o wysokim standardzie wyposażenia, a jednocześnie tańszych pod względem inwestycyjnym i eksploatacyjnym. Protesty takie, są zwłaszcza wykorzystywane jako jeden z ważniejszych elementów lokalnych programów wyborczych i są elementem politycznych konfrontacji. Na użytek tego typu zachowań lokalnych stworzono nawet w Wielkiej Brytanii określenie NIMEY (Not In My Election Yard – nie w moim okręgu wyborczym). Protesty wobec wszelkich inwestycji związanych z ochroną środowiska, są przede wszystkim wynikiem braku informacji, edukacji i komunikacji ze społeczeństwem. W tym zakresie najskuteczniejszym sposobem rozwiązania takich problemów będzie działanie pozwalające na bezpośredni kontakt z mieszkańcami, tak, aby mogli poczuć się współtwórcami realizowanych inwestycji. Do takich działań można zaliczyć:

- ❖ badanie opinii społecznej, analizowanie stanu świadomości i postaw mieszkańców,
- ❖ stworzenie systemu informacji publicznej, prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych,
- ❖ zbudowanie zaplecza instytucjonalnego i społecznego w oparciu o zasady partycypacji społecznej,
- ❖ nawiązanie i utrzymanie dobrych kontaktów z mediami,
- ❖ monitorowanie działań oraz zachowań społecznych.

Z konferencji pt. „Konflikt ekologiczny”², można wywnioskować, że najczęstszą przyczyną konfliktów społecznych jest nienależyta informacja przekazywana przez władze. Wynika to głównie z niskiej świadomości społecznej i obawy przed negatywną reakcją społeczeństwa. Tadeusz Burger³ zwraca uwagę, że czynnikami potęgującymi konflikty ekologiczne jest niski poziom zaufania i wynikająca z braku tradycji nieumiejętność negocjowania i rozwiązywania konfliktów. Autor podkreśla, że słabą stroną jest w Polsce brak struktur społeczeństwa obywatelskiego, a społeczność lokalna mobilizuje się głównie w momencie (uważanego przez siebie) zagrożenia, z reguły w sytuacji, gdy etap dyskusji i konsultacji jest już formalnie zamknięty. Można postawić tezę, że zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do rzetelnych informacji o planowanych inwestycjach, przyczynią się do większej przychylności, a przede wszystkim ufności społeczeństwa do inwestycji

2

Starzewski C. (red.) *Konflikt Ekologiczny* materiały pokonferencyjne Warszawa 2007

3

Burger T. *Konflikt ekologiczny – specyfika i studium przypadków* w Starzewski C. (red.) *Konflikt Ekologiczny* materiały pokonferencyjne Warszawa 2007

5. MODEL ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI WDROŻONY W GMINACH OBJĘTYCH PROJEKTEM uwarunkowania globalne

5.1. Ogólne uwarunkowania dotyczące ostatecznej wersji modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami

W trakcie prowadzonych wcześniej prac przyjęto, że przy tworzeniu modelu świadczenia usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów uwzględnić należy, oprócz uwarunkowań sektorowych i lokalnych, dwa procesy globalne: upowszechnianie i stosowanie **zasad trwałego, zrównoważonego rozwoju** oraz podnoszenie sprawności działania administracji publicznej, nazywane najczęściej **nowym zarządzaniem publicznym** (New Public Management). Istotne są także uwarunkowania polskiej gospodarki odpadami wynikające z polityk unijnych: **zwiększenie wydajności zasobowej**, wyrażonej rozłączeniem wskaźników wykorzystania zasobów naturalnych, emisji i wytwarzania odpadów od wskaźników wzrostu gospodarczego⁴.

Powyższe uwarunkowania globalne i europejskie syntetycznie na płaszczyźnie ogólnej można przedstawić jako przejście od gospodarki liniowej do gospodarki okrężnej (stosowane jest też określenie gospodarka obiegowa). W oparciu o wyniki dotychczasowych prac przyjmuje się, że jeśli chodzi o kierunkowe uwarunkowania globalne to decydujące znaczenie będzie miało właśnie przejście od gospodarki liniowej do gospodarki okrężnej.

W ostatnich tygodniach opublikowane zostały pierwsze wyniki prac, jakie Komisja Europejska zleciła w zakresie opracowania modelu zarządzania odpadami komunalnymi. Narzędzie to będzie służyć do opracowania scenariuszy i prowadzenia analiz sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w Unii Europejskiej i poszczególnych państwach członkowskich. Dzięki modelowi możliwe będzie oszacowanie wpływu różnych scenariuszy na środowisko (w tym emisji gazów cieplarnianych), ich oddziaływanie na rynek pracy, a także wyliczenie ich kosztów. Zakłada się, że stały monitoring wyników modelu

4

Najważniejsze, dla gospodarki odpadami uwarunkowania określone zostały w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów uchylającej niektóre dyrektywy (Dziennik Urzędowy L 312, 22/11/2008 P. 0003 – 0030 – dalej jako dyrektywa ramowa). Dyrektywa ramowa ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania. Podstawą koncepcji zawartej w dyrektywie ramowej jest hierarchii postępowania z odpadami i kreowanie w Unii Europejskiej "społeczeństwa recyklingu".

(zwłaszcza dotyczących Polski) będzie elementem procesu modelowania na poziomie lokalnym. Pozwoli to na ewentualne korekty dostosowania długoterminowych założeń modelu świadczenia usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów na poziomie lokalnym.

Należy przypomnieć, że w ostatnim roku proces adaptacji rozwiązań wprowadzanych w lokalnej gospodarce odpadami w Polsce do unijnych wymogów prawnych nabrał przyspieszenia. Nowe regulacje pociągają za sobą tak istotne zmiany w prawnych, organizacyjnych i finansowych uwarunkowaniach gospodarowania odpadami w gminach, że są nazywane rewolucją odpadową. Zgodnie z założeniami reformy systemu gospodarki odpadami pozwoli to na spełnienie wymogów dyrektyw unijnych i w dłuższej perspektywie spełnienie postulatu tworzenia w Polsce społeczeństwa recyklingu. Działania te wymagają stosowania podobnych narzędzi, jak wspominałyśmy powyżej europejski model zarządzania odpadami komunalnymi, nie tylko na poziomie europejskim i krajowym, ale także na poziomie regionalnym (województwa), subregionalnym (regiony gospodarki odpadami, związki międzygminne, regiony obsługi RIPOK) i lokalnym. Niestety w trakcie dotychczasowych prac nie zidentyfikowano takich narzędzi na poziomie krajowym i wojewódzkim. Jedną z rekomendacji jest zatem **postulat pilnego podjęcia takich prac, które pozwoliłyby na dostarczenie dodatkowych informacji decydentom odpowiedzialnym za poziom lokalny, a dotyczących poziomu krajowego, regionalnego (i ewentualnie subregionalnego – tj. poziom regionu gospodarki odpadami).**

Prezentowany w niniejszym rozdziale model, opisany w dalszej części, dotyczy poziomu lokalnego, czyli pojedynczych gmin. Gminy objęte projektem w żadnym zakresie nie prowadzą wspólnej gospodarki odpadami. W tym obszarze łączy je projekt, który pozwala na wymianę doświadczeń (ten model współpracy można określić jako Grupę Wymiany Doświadczeń - GWD) oraz to, że wszystkie gminy uczestniczące w projekcie wchodzi w skład jednego regionu gospodarki odpadami – Regionu 2. Jednakże w ramach regionu nie stanowią jednolitej części posiadającej wyraźne cechy wspólne. Z punktu widzenia rynku odbioru i zagospodarowania odpadów istotną cechą wspólną wszystkich gmin jest podobny sposób realizacji (a właściwie brak realizacji) zapisów art. 3 ust. 2 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z zapisem, o którym mowa powyżej gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności m.in. zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W gminach, w których realizowany jest projekt zadanie w zakresie zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych nie jest realizowane. Jest to

dosyć powszechna praktyka. Jedynie część gmin w kraju realizuje to zadanie. Są to gminy, które dotychczas bądź same, bądź w razem z innymi gminami (np. tworząc międzygminne związki) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Często też spotykana jest sytuacja, gdy instalacja regionalna, która funkcjonuje w wyniku wysiłku konkretnej gminy bądź gmin jest zobligowana do odbierania odpadów komunalnych od innych gmin, które tego obowiązku nie realizują.

Reasumując z punktu widzenia modelu istotne jest, że wszystkie gminy uczestniczące w projekcie są w sytuacji, w której aby zrealizować ustawowe obowiązki dotyczące zagospodarowania odpadów muszą znaleźć rozwiązanie, które zapewni, że odpady z terenu gminy trafiają do regionalnej instalacji. Jest to szczególnie niewdzięczne zadanie w sytuacji, gdy nawet zsumowywana ilość odpadów z terenu wszystkich gmin objętych projektem stanowi niewielki udział w łącznym strumieniu odpadów w Regionie 2. Zgodnie z danymi z WPGO ludność 5 gmin objętych projektem stanowiła zaledwie 5,4% ludności zamieszkującej w regionie.

W oparciu o dostępne informacje można stwierdzić, że żadna z gmin uczestniczących w projekcie nie prowadzi działań, które sytuację tę mogłyby zmienić. W żadnej z gmin nie jest bowiem przygotowywane przedsięwzięcie mające na celu zapewnienie (samodzielnie, bądź w razem z innymi gminami) budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W modelu prezentowanym szczegółowo poniżej zostały wzięte pod uwagę powyższe uwarunkowania, zatem pominięte zostały pewne elementy niemające zastosowania w realiach gmin uczestniczących w projekcie. Zatem prezentowany model dotyczy w szczególności obszarów wiejskich i niedużych gmin miejsko-wiejskich, które dotychczas nie podjęły zinstytucjonalizowanej współpracy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

5.2. Szczegółowy opis ostatecznej wersji modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami

Jednym z głównych celów istnienia samorządów gminnych jest świadczenie swoim mieszkańcom różnorodnych usług publicznych. Usługi te definiuje się jako dostarczanie – bez jakichkolwiek wykluczeń – dóbr materialnych i niematerialnych, które nie może być zagwarantowane w obrocie cywilnoprawnym. Wymagają one odpowiedniej bazy materiałowej, osobowej i finansowej przy jednoczesnym zagwarantowaniu ciągłości ich

świadczenia na odpowiednim poziomie. Można wyróżnić następujące rodzaje usług publicznych:

- usługi administracyjne,
- usługi publiczne o charakterze społecznym,
- usługi publiczne o charakterze technicznym zwane też usługami komunalnymi.

Ustawodawca określił szeroki katalog usług komunalnych. W katalogu tym istotne znaczenie dla społeczności lokalnych mają usługi komunalne w zakresie odbioru odpadów.

Obszar realizacji tych usług uregulowany jest w Polsce przez szereg ustaw, spośród których fundamentalne znaczenie mają:

- **ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** [tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.], która stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym; wśród nich do zadań własnych gminy w obszarze usług komunalnych należą sprawy ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, zaspakajanie zbiorowych potrzeb w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, **utrzymania czystości i porządku** oraz urządzeń sanitarnych, **wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych**;
- **ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach** [tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399], która określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy; zasady odzysku i unieszkodliwiania odpadów regulują odrębne przepisy,
- **ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach** [tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.], która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza zasady zapobiegania powstawania odpadów lub ograniczenie ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Niestety system prawny nie tworzył dotychczas właściwych ram do świadczenia usług odbioru odpadów zgodnie z podstawowymi regułami ekonomicznymi i w zgodzie z wymogami sanitarnymi. Ze względu na błędne decyzje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce oraz liczne zaniechania, obecnie konieczne jest realizowanie jednocześnie szeregu zadań. Straty społeczne nielegalnego składowania i spalania domowymi metodami odpadów mogą być wyższe niż straty związane z rynkowymi kosztami odbioru.

Należy zwrócić także uwagę na konieczność poniesienia znaczących nakładów finansowych na dostosowanie sektora do wymagań środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej. Realizacja Polityki Ekologicznej Państwa (PEP) wymaga kilkukrotnego zwiększenia obecnych wydatków samorządów. Tak duży wysiłek inwestycyjny wymaga monitoringu i podejmowania działań dostosowujących działanie organów regulacyjnych i funkcjonowanie podmiotów świadczących usługi do zmieniającej się sytuacji. Jednocześnie analiza dostępnych w oficjalnej statystyce danych prowadzi do wniosku, że w większości nie mogą one być podstawą do planowania działań podejmowanych przez samorzady w poszczególnych gminach. Zatem w przypadku każdej z gmin konieczna jest indywidualna analiza, której podstawą powinny być badania strumieni odpadów.

Korzystanie wyłącznie z zapisów ustawowych nie wystarcza gminie do oceny efektów świadczonych usług z punktu widzenia ekonomiczno-społecznego całej gminy oraz ściśle rozumianej satysfakcji klientów – mieszkańców gminy. W tym zakresie – korzystając z uprawnień wynikających z ustawy o samorządzie gminnym – władze samorządowe mogą i powinny przyjmować własne lokalne standardy dla oceny efektów realizacji tych usług – poprzez badania opinii ich odbiorców oraz poprzez porównanie z kosztami i wynikami (parametrami) dostarczania usług w innych, szczególnie podobnych, jednostkach samorządu – metodą tzw. benchmarkingu.

Model usług odbioru i zagospodarowania odpadów, a w jego ramach lokalne standardy świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów powinny być przyjmowane przez gminę do własnych celów zarządczych dla ułatwienia oceny efektów końcowych realizacji usług.

Temu właśnie zadaniu służy niniejszy dokument oparty o:

- wytyczne przygotowane przez ekspertów i Biuro Związku Miast Polskich, w oparciu o wyniki badań w ramach Systemu Analiz Samorządowych i opinie zbierane i dyskutowane w ramach pracy Grup Wymiany Doświadczeń w zakresie gospodarki odpadowej;
- wyniki analizy dostępnych danych ewidencyjnych oraz danych statystycznych;
- wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w poszczególnych gminach;
- wyniki konsultacji modelu świadczenia usług komunalnych w zakresie gospodarki odpadami wraz ze strategią edukacji ekologicznej mieszkańców oraz systemu monitorowania modelu tj. zestawu wskaźników wraz z metodologią ich pozyskiwania oraz harmonogramem pomiarów z przedstawicielami gmin;

- wyniki konsultacji społecznych modelu (w formie dyżuru eksperckiego na terenie gmin biorących udział w projekcie);

W niniejszym dokumencie nie jest określona forma przyjmowania lokalnych standardów – zależy ona od własnej decyzji kierownictwa gminy i musi być dostosowana do lokalnych warunków i możliwości.

Podstawowe zasady świadczenia usług odbioru odpadów wynikające z regulacji prawnych

Ogólne zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627 z późn. zm., dalej jako POŚ). Jednakże w kwestiach szczegółowych POŚ odsyła do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013 poz. 21, dalej jako ustawa o odpadach). Ustawa o odpadach określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania.

Zgodnie z ustawą o odpadach odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Istotna część kwestii dotyczących odpadów komunalnych reguluje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm., dalej jako ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Ustawa 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 w zakresie uregulowanym w ustawie.

Zgodnie z regulacjami prawnymi, wprowadzonymi ustawą [o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw](#) (Dz. U. z 25 lipca 2011 r. Nr 152, poz. 897, późn. zm.) od 1 lipca 2013 r. kluczowym uczestnikiem w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi stała się gmina. Gminy obejmują systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy. W razie wykonywania przez związek międzygminny tych zadań, określone w nowelizacji z 1 lipca 2011 r. ustawie o czystości i porządku w gminach prawa i obowiązki

organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy związku gmin.

W ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi kluczową kwestią jest odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zgodnie z przepisami przewidzianymi w nowelizacji z 1 lipca 2011 r., działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej). Zgodnie z art. 64 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli przepis odrębnej ustawy stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną (w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy (w przypadku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości są to przepisy wynikające z nowelizacji z 1 lipca 2011 r.) i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta (dalej: wójt) właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ma obowiązek uzyskać wpis do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Wpisu do rejestru oraz zmiany wpisu w rejestrze dokonuje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy. Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości musi spełnić następujące wymagania:

1. posiadać wyposażenie umożliwiające odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnić odpowiedni stan techniczny tego wyposażenia,
2. utrzymywać odpowiedni stan sanitarny pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
3. spełniać wymagania techniczne dotyczące wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
4. zapewnić odpowiednie usytuowanie i wyposażenie bazy magazynowo-transportowej.

Szczegółowe wymagania dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od

właścicieli nieruchomości (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 122). W rozporządzeniu zostały zapisane m.in. następujące wymagania:

1. Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany posiadać bazę magazynowo-transportową usytuowaną w gminie, z której terenu odbiera te odpady, lub w odległości nie większej niż 60 km od granicy tej gminy, na terenie, do którego posiada tytuł prawny.
2. Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości musi posiadać co najmniej dwa pojazdy przystosowane do odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz co najmniej dwa pojazdy przystosowane do odbierania selektywnie zebranych odpadów komunalnych, a także co najmniej jeden pojazd do odbierania odpadów bez funkcji kompaktującej.
3. Pojazdy mają być wyposażone w system monitoringu bazującego na systemie pozycjonowania satelitarnego, umożliwiający trwale zapisywanie, przechowywanie i odczytywanie danych o położeniu pojazdu i miejscach postojów oraz system czujników zapisujących dane o miejscach wyładunku odpadów – umożliwiający weryfikację tych danych.

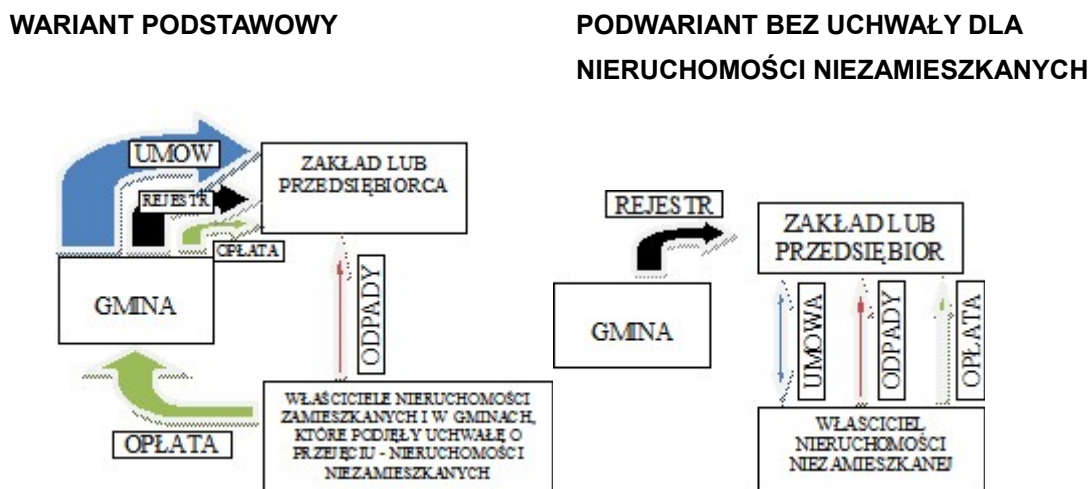
Zgodnie z przepisami nowelizacji z 1 lipca 2011 r. utworzenie i prowadzenie rejestru jest pierwszym warunkiem koniecznym do uruchomienia odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Analiza pozostałych zadań gminy zależy od decyzji, jaką podejmie ona w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych.

Gminy bowiem mają obowiązek zorganizować odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Rada gminy może także, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Jednakże, jeśli w gminie taka uchwała nie zostanie podjęta, system będzie funkcjonował według innych zasad. Inna będzie też rola gminy w takim podsystemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Poniżej na schemacie przedstawiono dwa warianty nowego systemu dla:

- nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (wariant podstawowy),
- nieruchomości niezamieszkałych (w przypadku nieprzejęcia odbioru przez gminę).

Rysunek 1. System odbioru odpadów komunalnych



Źródło: opracowanie własne.

W wariantcie podstawowym wójt ma obowiązek zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Dotyczy to również odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jeśli rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowiła o ich odbiorze. Aby zorganizować odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczyć punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, rada gminy liczącej ponad 10 tys. mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Wójt zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Gmina finansuje zlecane zadania, związane z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości. W przypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

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

- oraz stawki opłaty.

Rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Rada gminy 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.

W przypadku nieruchomości niezamieszkanych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi w nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną, a w części niezamieszkaną, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych dla poszczególnych części nieruchomości. Rada gminy może też podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z zasadami określonymi w nowelizacji z 1 lipca 2011 r. dla nieruchomości zamieszkanych albo niezamieszkanych, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

Rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - biorąc pod uwagę warunki miejscowe.
- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.
- szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Na mocy tej uchwały rady gminy, gmina może przejąć obowiązki wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania

odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi.

Rada gminy w uchwale może również określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w deklaracji wójt określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających w nieruchomościach o podobnym charakterze.

W razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: Ordynacja podatkowa), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi. Wójt jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują:

1. koszty zbierania, odbioru, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
2. koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
3. koszty obsługi administracyjnej tego systemu.

W przypadku, gdy gmina nie przejmie odbioru odpadów od nieruchomości niezamieszkałych jest obowiązana do prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, by kontrolować wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców. Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby

udokumentowania wykonania obowiązków pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych. Należy podkreślić, że zgodnie z nowelizacją z 1 lipca 2011 r. właściciele nieruchomości, którzy nie mają obowiązku ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy mogą zawierać umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej.

Rada gminy, która nie przejmie odbioru odpadów od nieruchomości niezamieszkałych określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych za usługi odbierania odpadów komunalnych. Rada gminy, określając stawki opłat stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Może je również zróżnicować w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Gmina ma obowiązek zorganizować odbieranie odpadów komunalnych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów. Wójt wydaje z urzędu decyzję, w której ustala:

- obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych,
- wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem określonych stawek,
- terminy uiszczania opłat,
- sposób i terminy udostępniania pojemników, by można było je opróżnić.

Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja jest wydawana na 1 rok i jest przedłużana w drodze decyzji wydawanej z urzędu, na kolejny okres, jeżeli właściciel nieruchomości nie przedstawi, na co najmniej trzy miesiące przed upływem daty obowiązywania decyzji, umowy, w której termin rozpoczęcia wykonywania usługi nie jest późniejszy, niż data utraty mocy obowiązującej decyzji. Pobrane opłaty są dochodami budżetów gmin. Do opłat stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.), z wyłączeniem art. 67, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi.

Szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalany przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określone są m.in.:

1) rodzaj i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczania pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- liczby osób korzystających z tych pojemników;

2) częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Rada gminy ma obowiązek dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie sześciu miesięcy od dnia uchwalenia planu.

Gminy, realizując zadania zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, mają obowiązek:

- 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 na zasadach określonych w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: ustawa o PPP), lub
- 3) wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej: ustawa o koncesjach).

Gmina może samodzielnie realizować zadanie budowy, utrzymania lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jedynie w przypadku, gdy przetarg zakończy się negatywnie albo gdy nie zostanie wybrany partner prywatny, lub nie zostanie wybrany koncesjonariusz.

Prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych ma obowiązek zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi.

W przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,

odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja zastępcza, ma obowiązek przyjąć przekazywane do tej instalacji odpady.

Prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych ma obowiązek - na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości - przedstawić kalkulację kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, w terminie siedmiu dni od dnia jego złożenia.

Zatem zgodnie z zapisami ustawowymi w strumieniu odpadów powstających w gospodarstwach domowych⁵ można wyróżnić przynajmniej następujące frakcje odpadów: papier; metal; tworzywa sztuczne; szkło; opakowania wielomateriałowe; odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegający biodegradacji; przeterminowane leki i chemikalia; zużyte baterie i akumulatory; zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; meble i inne odpady wielkogabarytowe; odpady budowlane i rozbiórkowe; zużyte opony; odpady zielone.

Odpady te powinny być zbierane selektywnie. Odpady powstające w gospodarstwach domowych, które nie zostały zebrane selektywnie tworzą strumień odpadów zmieszanych. Kwestie unieszkodliwiania i odzysku zmieszanych odpadów komunalnych są przedmiotem szczegółowych regulacji Unii Europejskiej. W preambule odpadowej dyrektywy ramowej (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy; Dziennik Urzędowy L 312 , 22/11/2008 P. 0003 - 0030) można znaleźć zapisy wskazujące, że są to kwestie kluczowe w obszarze gospodarki odpadowej⁶.

5

Strumień tych odpadów stanowi część tzw. odpadów komunalnych, do których zaliczany jest także strumień odpadów pochodzących od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

6

(32) Aby umożliwić Wspólnocie, jako całości, osiągnięcie samowystarczalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów i odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych i umożliwić państwom członkowskim stopniowe osiągnięcie tego celu indywidualnie, konieczne jest stworzenie sieci współpracy w zakresie instalacji unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, przy uwzględnieniu warunków geograficznych oraz potrzeby specjalistycznych instalacji dla niektórych rodzajów odpadów.

(33) Do celów stosowania rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów [16] zmieszane odpady komunalne, o których mowa w art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeśli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmienia w sposób znaczących ich właściwości.

W odpadowej dyrektywie ramowej określona została hierarchia postępowania z odpadami, która ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami:

- a) zapobieganie;
- b) przygotowywanie do ponownego użycia;
- c) recykling;
- d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz
- e) unieszkodliwianie.

Natomiast w Artykule 12 zapisano, że państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadkach gdy nie zostaje przeprowadzony odzysk, odpady podlegały bezpiecznym procesom unieszkodliwiania zgodnym z przepisami art. 13 dotyczącymi ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Natomiast Artykuł 13 stanowi, że państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności:

- a) bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;
- b) bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy; oraz
- c) bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu.

Zapisy dyrektywy ramowej wskazują, że w przypadku organizacji usługi odbioru i zagospodarowania odpadów z gospodarstw domowych należy uwzględnić szerszy kontekst. Zapobieganie powstawaniu odpadów oraz selektywna zbiórka wywarzanych odpadów pozwala na zmniejszenie strumienia zmieszanych odpadów komunalnych. Działania takie w znaczącym stopniu zmniejszają koszty związane ze świadczeniem usługi odbioru zmieszanych odpadów z gospodarstw domowych. Działania takie są również warunkiem koniecznym racjonalizacji świadczenia tej usługi w długim horyzoncie czasowym. Należy podkreślić, że obecnie większość odpadów z gospodarstw domowych to odpady zmieszane. Jednocześnie dostępne dane wskazują, że znaczna odpadów komunalnych jest „zagospodarowywana” poza ewidencją.

Zatem obecnie w Polsce konieczne jest jak najszybsze wdrożenie podstawowych wymogów dyrektywy ramowej. W oparciu o dostępne dziś dane nie można stwierdzić w wielu przypadkach czy gospodarowanie odpadami jest prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska (Art. 13 dyrektywy ramowej), a większość zbieranych odpadów to odpady zmieszane. Zatem konieczne jest równoległe do wrażania

działań ograniczających ilość powstających odpadów i wprowadzenia selektywnej zbiórki prowadzenie aktywnej polityki w zakresie odbioru odpadów zmieszanych. Wprowadzenie odpowiednich rozwiązań może doprowadzić do obniżenia kosztów i zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego na obszarach, gdzie obecnie potencjalne zagrożenia są największe. Standaryzacja usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych zwiększa również szanse na wdrożenie pozostałych zaleceń dyrektywy ramowej.

Rozumienie modelu dostarczania usług publicznych w sektorze odpadów komunalnych

Jak wspomniano wcześniej model świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (a w ich ramach standardy świadczenia usługi) jest wykorzystywany przez gminę do celów zarządczych, w tym dla umożliwienia własnej oceny efektów końcowych realizacji usług z punktu widzenia gminy i jej mieszkańców.

W ramach opracowanego modelu lokalne standardy mają pomóc władzom samorządowym w ustaleniu czy te wymienione w ustawie cele strategiczne usług odbioru odpadów są w istocie realizowane na własnym terenie. Przez lokalny standard rozumiemy tu przedziały akceptowalnych lokalnie wartości, w jakich mieszczą się wyniki pomiaru najważniejszych cech czy parametrów dostarczanych usług (w tym wypadku odbioru i zagospodarowania odpadów).

Standardy, zgodnie ze słownikową definicją, to minimalne lub przeciętne normy jakie powinien spełniać dany parametr ocenianego zjawiska. Jego pomiar powinien się odbywać możliwie w sposób ilościowy (wyższa obiektywność), a jedynie w uzasadnionych przypadkach jakościowy (np. indywidualna ocena – typu TAK/NIE).

Badania satysfakcji odbiorców usług

Niezależnie od pomiaru wartości opisujących dostępność, skuteczność i koszty jednostkowe przy pomocy danych statystycznych (o czym głównie traktuje niniejsza propozycja wytycznych do standardu lokalnego i o czym będzie mowa poniżej) – w wielu krajach Europy i świata do lokalnych standardów włącza się też wyniki badań satysfakcji odbiorców sektora odpadowego. W ramach SAS i Grup Wymiany Doświadczeń w Polsce testowano kwestionariusz ankietowy zawierający taki przykładowy zestaw pytań. Są one sformułowane w taki sposób, aby władze miasta uzyskiwały z niego syntetyczny obraz odbioru usługi przez mieszkańców (zalecane jest przeprowadzenie badania całości usługi odbioru odpadów, uwzględniające kwestie selektywnej zbiórki, w celu uwzględnienia szerszego kontekstu świadczonej usługi).

Przykładowy rozbudowany, kwestionariusz ankiety, która została przetestowana w gminach objętych projektem został zamieszczony w raporcie nr 1. Kwestionariusz można dowolnie modyfikować, tak aby móc uzyskać najbardziej adekwatną dla dany warunków lokalnych wiedzę o odbiorze tych usług przez mieszkańców. Spośród tych pytań ankiety – odpowiedzi na kilka z nich (podstawowych z punktu widzenia danej jednostki samorządu) powinny być włączonych do zestawu wskaźników na których opiera się lokalny standard dostarczania usług odbioru odpadów. Pomiar trendów w odpowiedziach na te kluczowe pytania z roku na rok będzie elementem ocenianym czy przyjęty wewnętrznie standard jest realizowany (np. czy co najmniej 70% <wielkość ta powinna być indywidualnie w każdej gminie ustalona> odbiorców usług odbioru odpadów jest zadowolone lub bardzo zadowolone z jakości dostarczanej usługi – na podstawie odpowiedzi respondentów).

Badania rezultatów i kosztów dostarczania usług

Dotychczas w Polsce gminy nie formułowały kryteriów i standardów oceniających poziom realizacji usług odpadowych. Badania przeprowadzane za lata 2007-2009 w ramach Systemu Analiz Samorządowych (SAS) przez Biuro Związku Miast Polskich w oparciu o zestaw wskaźników wypracowany w SAS i Grupach Wymiany Doświadczeń - pozwalają porównać wartości tych wskaźników dla danego miasta, z wartościami dla innych miast biorących udział w badaniu w danym roku. Na bazie tych porównań konkretne miasto (gmina) można podjąć próbę określenia lokalnych standardów świadczenia tych usług – czyli preferowanego przedziału w którym plasują się wartości konkretnych wskaźników. Niestety dotychczas brak podobnych, kompleksowych przykładów z zakresu sektora odpadowego dla gmin wiejskich.

W ramach badań SAS przeprowadzono badania usług odpadowych:

- za rok 2007, w których uczestniczyło 80 miast,
- za rok 2008, w których uczestniczyło 70 miast,
- za rok 2009, w których uczestniczyło 65 miast.

W ramach Badań SAS zastosowano klasyczne kategorie ewaluacyjne (skuteczność, w tym dostępność oraz efektywność kosztowa). W efekcie wyróżniono grupy wskaźników służące ocenie usługi w danym mieście w następujących zakresach:

- dostępność fizyczna usługi,

- skuteczność jakościowa usługi,
- skuteczność ilościowa usługi,
- efektywność kosztowa usługi,
- dostępność cenowa usługi, oraz grupa wskaźników kontekstowych
- charakterystyka przedsiębiorców świadczący usługi na terenie gminy.

Wykorzystując wyniki prowadzonych w ramach SAS badań opracowany został zestaw wskaźników dla usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Omówienie szczegółowych kwestii zawartych w standardach należy poprzedzić komentarzem dotyczącym zagadnień, które przy ich redagowaniu pozostały niejako na zewnątrz modelu. Nie wynika to z faktu, że zagadnienia te są nieistotne, ale wręcz przeciwnie właściwe uwzględnienie tych kwestii w podejmowanych działaniach warunkuje sukces w przyszłości. Dotyczy to następujących zagadnień:

- współpracy międzygminnej,
- dobrego rządzenia,
- partycypacji społecznej.

Współpraca między samorządami

Współpraca między samorządami jest obecnie bardzo istotnym, z punktu widzenia efektywności realizowanych przez gminy zadań zagadnieniem, szczególnie współpraca w obszarach funkcjonalnych. Jednakże współpraca międzygminna w obszarze gospodarki odpadami ma szczególne znaczenie dla sektora gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wynika to zarówno z uwarunkowań prawnych (szczególna rola związków międzygminnych, regionalizacja gospodarki odpadami komunalnymi), jak i ze specyfiki sektora.

Jeśli chodzi o specyfikę sektora to konieczność współpracy można pokazać na dwóch skrajnych modelach technicznych rozwiązań.

Model superinstalacji (gminy poddane dyktatowi instalacji) - dyktat wymusza współpracę gmin w celu zrównoważenia pozycji super instalacji.

Model mikroinstalacji (odpady w sieci) – konieczne jest tworzenie sieci w celu generowania wystarczająco dużych strumieni jednorodnych odpadów.

W przypadku gmin uczestniczących w projekcie mamy do czynienia ze współpracą na najniższym możliwym poziomie, który można nazwać Grupą Wymiany Doświadczeń. Zmiana tej sytuacji w przyszłości jest jednym z warunków sukcesu.

Dobre rządzenie

W Europie przykładami w tym zakresie jest CAF i EMAS. W jednostkach kompleksowo wdrażających systemy zarządzania obszar odpadowy powinien być pilnie integrowany z wdrażanym systemem. Jeśli żadne rozwiązanie z tego zakresu nie było dotychczas wdrażane to warto wybrać odpady jako poligon doświadczalny.

Partycypacja społeczna

W zakresie odpadów partycypacja ma szczególne znaczenie. Dotychczas oczywiste było to dla obiektów punktowych. Teraz jest to też istotne w przypadku modelu obiegowego (zmiana postaw).

W procesie wyboru modelu płacę wymagam czy modelu uczestniczę wymagam, a także wyboru między super i mikro instalacją pojawiają się rzeczywiste, bądź pozorne konflikty wartości. Często podmioty gospodarcze czerpiące korzyści ze stosowania danych rozwiązań wykorzystują te konflikty przy forsowaniu swoich rozwiązań.

Super instalacje mogą bazować na lękach przed sąsiedztwem (NIMB) – i aspirują do uzyskania rekompensaty „za święty spokój” od większości uczestników transakcji.

Mikro instalacje wymagają zgody na operacje na odpadach (a często na niewykorzystanych resztkach) blisko, często w zasięgu wzroku. Wymaga to zmiany myślenia, odejścia od myślenia w kategoriach „śmiecia”, którego jest tak niebezpieczny, że trzeba go unieszkodliwić (sic!), a najlepiej spalić.

W obu przykładowych przypadkach, jak i w wielu innych, przeprowadzenie procesu w warunkach mądrej partycypacji (opartej przede wszystkim na przekazywaniu zobiektywizowanej informacji) zwiększa szanse na sukces tj. wybranie rozwiązania maksymalnie dopasowanego do uwarunkowań lokalnych. Alternatywą jest forsowanie „najlepszego” rozwiązania, a następnie podejmuje się próby dostosowania społeczności lokalnej (często dla niej bardzo kosztowne) do wdrożonego rozwiązania. Takie działanie na krótką metę jest możliwe zwłaszcza w społecznościach lokalnych, gdzie więzi tych wspólnot są bardzo słabe. Niestety takie działania często zmieniają społeczną bierność w bierny (a z czasem coraz bardziej aktywny) opór. W takiej sytuacji pojawia się pytanie o efektywność takich działań, a ostatecznie o ich sens. Na szczęście w polskich warunkach coraz częściej można znaleźć przykłady działań opartych na mądrej partycypacji, pozwalającej wykorzystywać potencjał aktywności społecznej.

Zagadnienia powyższe można traktować, jako horyzontalne w stosunku do poniższych standardów. Właściwie w przypadku każdego ze standardów zwiększenie współpracy, wprowadzenie zasad dobrego rządzenia, czy mądrej partycypacji będzie powodowało poprawę standardu.

Standardy regulacji ekonomicznych, dostępności do usług oraz metodologii ustalania opłat w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnymi

Punktem wyjścia do stworzenia poniższych standardów były doświadczenia z prac Rady do spraw regulacji ekonomicznych, dostępności do usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Uwarunkowania świadczenia usług w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym są w oczywisty sposób inne niż te dotyczące usług świadczonych w gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Jednakże usługi te są świadczone w zbliżonym otoczeniu regulacyjnym zatem zakłada się, że po adaptacji wykorzystane podejście rokuje największe szanse na szybkie opracowanie standardów.

Podstawowym założeniem standardów jest to, że usługi komunalne powinny być świadczone w systemie samofinansującym się dzięki opłatom za usługi ustalanych na podstawie pewnych zasad technicznych i ekonomicznych. W standardach opisano w jaki sposób ustala się wartość niezbędnych przychodów, zapewniającą uczciwy i rozsądny poziom opłat, a zarazem pozwalającą na pokrycie przewidywanych kosztów eksploatacji i utrzymania urządzeń, dokonanie inwestycji niezbędnych do utrzymania lub poprawy jakości usług oraz zachowanie zasady samofinansowania się dostawcy usług.

Wiele rozwiązań przedstawionych w niniejszym dokumencie stosuje się już w Polsce. Uwzględniono także metodologie dotychczas w Polsce nie wykorzystywane, lecz stosowane na świecie. W niektórych wypadkach zaprezentowano różne metodologie i sposoby podejścia wraz ze wskazówkami dotyczącymi ich wyboru zależnie od okoliczności. Przyjęto ogólne założenie, że stosuje się różne metodologie w zależności od lokalnych priorytetów i warunków, sposobów finansowania inwestycji w przeszłości, poziomu zaangażowania sektora prywatnego oraz planów finansowania eksploatacji i inwestycji.

STANDARD 1 - PLANOWANIE GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W GMINIE

Celem niniejszej części dokumentu jest przygotowanie standardu związanego z długoletnim planowaniem gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Nowelizacja z 1 lipca 2011 r.⁷ wprowadziła poważne zmiany w zakresie działań planistycznych w gminach, zostały:

- określone nowe obowiązkowe zadania własne gminy w zakresie zapewnienia czystości i porządku na jej terenie i tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania,
- zlikwidowane zostały gminne i powiatowe plany gospodarki odpadami,
- wprowadzone sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- zmieniona częstotliwość i zakres przekazywania informacji przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Do nowych obowiązkowych zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia czystości i porządku na jej terenie i tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania należy m.in. analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Celem sporządzania co roku analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi jest weryfikacja możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:

- 1) możliwość przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- 2) potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- 3) kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
- 4) liczby mieszkańców,
- 5) liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, którzy nie zawarli umowy i w imieniu których gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych,
- 6) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,

7

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

7) ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy.

W dotychczasowym systemie planowania gospodarowania odpadami komunalnymi istotnym elementem był hierarchiczny system planów gospodarki odpadami. System obejmował gminne, powiatowe, wojewódzkie plany gospodarki odpadami oraz KPGO.

Według nowych zasad, określonych nowelizacją z 1 lipca 2011 r., dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa i wdrażania hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady bliskości, a także utworzenia w kraju zintegrowanej sieci instalacji gospodarowania odpadami spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się krajowy plan gospodarki odpadami oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych. Plany gospodarki odpadami obejmują również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów.

Zgodnie z nowelizacją z 1 lipca 2011 r., powiaty i gminy nie mają obowiązku sporządzania planów. Biorąc pod uwagę długoletnie doświadczenia w zakresie planowania gospodarki odpadami na poziomie samorządów lokalnych, poszczególne samorzady powinny rozważyć, czy nie byłoby korzystne opracowywanie fakultatywnych planów. Dotyczy to szczególnie gmin, dla których cele w zakresie gospodarowania odpadami są w obecnych zapisach doprecyzowane, a harmonogram ich osiągnięcia napięty. Zatem planowanie osiągnięcia celów wydaje się uzasadnione.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z regulacjami Prawa ochrony środowiska, system realizacji polityki ekologicznej państwa jest w dalszym ciągu hierarchiczny, obejmując programy ochrony środowiska tworzone przez powiaty i gminy oraz raporty z ich realizacji. Rada Ministrów co cztery lata opracowuje raport z realizacji polityki ekologicznej państwa i przedkłada go Sejmowi. Natomiast organy wykonawcze województw, powiatów i gmin sporządzają co dwa lata raporty z wykonania programów. Raporty organy wykonawcze przedstawiają odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy.

Dotychczasowe regulacje definiowały plany gospodarki odpadami jako integralny element programów ochrony środowiska - „Wojewódzki, powiatowy i gminny plan gospodarki odpadami stanowi część odpowiedniego programu ochrony środowiska i jest tworzony w

trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska”. W praktyce oba dokumenty były często opracowywane jednocześnie, podobnie jak sprawozdania z realizacji planów gospodarki odpadami oraz raporty z wykonania programów ochrony środowiska. Wydaje się, że w wielu przypadkach celowe byłoby utrzymanie dotychczasowych rozwiązań. Alternatywą jest przeprowadzanie co dwa lata analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi równoległe z opracowaniem raportu. Niezależnie od przyjętego rozwiązania, działania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi muszą być spójne z polityką ekologiczną państwa na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

Zgodnie z nowelizacją z 1 lipca 2011 r., równoległe z likwidacją gminnych i powiatowych planów gospodarki odpadami oraz sprawozdań z ich realizacji ustawodawca wprowadził obowiązek sporządzania nowych dokumentów - sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdania te obowiązani są sporządzać corocznie wójtowie⁸ i marszałkowie województw. Informacje gromadzone w sprawozdaniach, a także dodatkowe informacje od prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych są istotnym źródłem informacji podczas sporządzania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie. Z kolei analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi są niezbędne ze względu na konieczność długookresowego planowania działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Konieczność ta wynika z potrzeby zapewnienia przez gminę środków odpowiednich dla właściwego prowadzenia działalności, czyli możliwości świadczeń usług w przyszłości. Planowanie długoterminowe jest tutaj mechanizmem, za pomocą którego gmina ustala swoją politykę taryfową i ewentualnie potrzeby dotyczące finansowania zewnętrznego.

Planowanie działalności będące przedmiotem niniejszego standardu obejmuje przede wszystkim programowanie finansowych, a nie technologicznych aspektów (te uwarunkowania przede wszystkim powinny wynikać z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami). Prognoza obejmować może również inne, nie finansowe aspekty działania: planowane zmiany w konstrukcji taryf, planowany do osiągnięcia w przyszłości poziom świadczonych usług i inne.

Każda gmina chcąc monitorować wpływ swoich bieżących działań, jak również czynników zewnętrznych na przyszłą sytuację, sporządza wieloletnią prognozę finansową. Ten standard został stworzony z wykorzystaniem historycznych doświadczeń w planowaniu finansowym w

8

Jest obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta (w zależności od tego jaka jest nazwa tego organu w danej gminie), zgodnie z przyjętą konwencją, jeśli będzie mowa o zadaniach, czy obowiązkach wykonywanych przez wójta należy rozumieć pod tym terminem również burmistrza, prezydenta.

gminach, również w tym celu, aby planowanie działań w zakresie gospodarki odpadami było zintegrowane z tym systemem.

W chwili obecnej nie istnieją żadne ustawowe normy prawne, regulujące tworzenie długoterminowych planów działania gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, i nie należy się spodziewać tworzenia takich regulacji w przyszłości. Oznaczałoby to odejście od przyjętego na początku reformy założenia o likwidacji obligatoryjnych gminnych planów. W formie omawianego tutaj standardu zawarte zostaną propozycje metodologii tworzenia długookresowych planów gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, których celem jest ułatwienie konstruowania takich planów działania w gminach, jak również ułatwienie oceny planów i umożliwienie porównania ich (dzięki standaryzacji) do planów innych gmin. Standaryzacja planowania dodatkowo sprzyjać będzie podejmowaniu i rozwijaniu współpracy międzygminnej.

Celem sporządzenia realnego i użytecznego planu jest:

- I.- określenie przyszłych potrzeb i wielkości popytu społeczności lokalnej na świadczone usługi,
- II.- określenie możliwości zaspokojenia tych potrzeb,
- III.- podniesienie wydajności i minimalizacja kosztów działalności,
- IV.- identyfikacja potrzeb dotyczących budowy lub zakupów składników majątku – dla rozwoju i odbudowy potencjału gminy, oraz wycofanie lub zastąpienie składników majątku,
- V.- znalezienie i zastosowanie mechanizmów finansowych umożliwiających finansowanie powyższych działań.

Opracowanie standardowej metodologii tworzenia planów działania gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi umożliwiłoby spełnienie postulatów związanych zarówno z funkcjonowaniem, jak i obrazem postrzeganym na zewnątrz – przez inne podmioty w celu:

- a) zwiększenia zasobów i w rezultacie polepszenie jakości świadczonych usług,
- b) osiągnięcia większej przejrzystości funkcjonowania,
- c) możliwość monitorowania sytuacji przez:
 - władze gmin,
 - urzędników samorządowych,
 - inwestorów,
 - kredytodawców.

Na planowanie w gminie powinien składać się zestaw następujących, wykonywanych kolejno badań i analiz:

- (1) analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi (zebranie i analiza danych historycznych, w tym informacji finansowych i dotyczących działalności operacyjnej),
- (2) opracowanie założeń do prognozy,
- (3) prognoza popytu na świadczone usługi,
- (4) przygotowanie kapitałowego planu inwestycyjnego,
- (5) prognozy dot. zwiększania wartości i umarzania oraz amortyzacji majątku trwałego,
- (6) plan wydatków na działalność operacyjną,
- (7) prognoza zadłużenia i wydatków związanych z obsługą aktualnych zobowiązań,
- (8) sporządzenie wstępnych prognoz poziomu niezbędnych przychodów oraz identyfikacja nadwyżek i deficytów gotówkowych i możliwości kredytowych,
- (9) testowania alternatywnych rozwiązań dot. finansowania działalności i konstrukcji taryf w celu osiągnięcia optymalnego sposobu pozyskiwania dochodów,
- (10) sporządzenie planu finalnego (plan finalny powinien być podstawowym dokumentem przy określaniu warunków odbioru i zagospodarowania odpadów, a także monitorowania prowadzonych w tym zakresie działań – warunki te i system monitorowania powinien być integralną częścią dokumentacji przetargowej i umów zawieranych na świadczenie usług).

Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi

W celu rozpoznania trendów historycznych, które mogłyby mieć pewien wpływ na planowane zdarzenia i sytuację finansową należy przeanalizować pewien zakres danych z okresów przeszłych. Informacje te staną się później również elementem analizy porównawczej zgromadzonych danych – do wielkości z lat poprzednich przyrównuje się uzyskane prognozy, co ma dodatkowe walory informacyjne.

Horyzontem czasowym takiej analizy, który zapewnia właściwą ocenę i kwantyfikację trendów długoterminowych jest okres przynajmniej pięcioletni⁹.

Źródłem danych są tutaj:

- sprawozdania,
- dane statystyczne,
- zestawienie wielkość przychodów i poniesionych wydatków,
- zestawienie środków trwałych, wraz z informacją o zwiększeniu wartości, amortyzacją i umorzeniem,

9

W obecnym systemie taki horyzont dla wszystkich analiz będzie to możliwy dopiero za kilka lat, jednakże dane powinny być gromadzone na bieżąco i analizowane w dostępnym zakresie.

- wielkość zadłużenia z informacją o wielkość zaciągniętych pożyczek i kredytów, bieżącej obsługi, warunków zawartych w umowach, wysokością stopy procentowej (lub stopy bazowej z wyjaśnieniem odnośnie sposobu ustalania),
- plany inwestycyjne.

Opracowanie założeń do prognozy

Prognoza wszystkich wielkości stricte finansowych – i nie tylko – wymaga przygotowania zestawu założeń, dotyczących czynników makroekonomicznych i lokalnych. Poniżej zaprezentowane zostały kategorie danych, które mogą być wykorzystywane przy ustalaniu i prognozie danych:

- stopa inflacji w %,
- całkowita liczba i prognoza wzrostu liczby mieszkańców,
- stopy oprocentowania kapitału (oparte np. na WIBOR),
- zmiany kursów walut (np. w odniesieniu do EURO)
- wielkość bieżących zobowiązań i należności,
- stan zapasów,
- stopa podatku dochodowego oraz zmiana innych podatków i opłat, itp.

Do opracowania prognozy można wykorzystać wskaźniki makroekonomiczne z ustawy budżetowej.

Przykład

Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem określony w art. 18 Ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z dnia 3 lutego 2014 r. poz. 162) oraz z Uzasadnienia do tej ustawy (Rozdziały I,III,IV, Tablica 1) na 2014 r. wynosi – 102,4%.

Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (z ww.

Uzasadnienia – Rozdziału I i Tablicy 1: na 2015 r. wynosi – 102,5%.

Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu – zamieszczony w Tablicy 1 z Uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2014 r. wynosi na 2014 r. – 2,8%, na 2015 r. – 2,5%.

Prognozowanie popytu na świadczone usługi

W następnej kolejności przy sporządzaniu planu finansowego należy oszacować popyt na świadczone usługi. Znajomość długoterminowego zapotrzebowania społeczności lokalnej na

usługi odbioru odpadów umożliwia gminie zaplanowanie wymaganych do zaspokojenia popytu zdolności produkcyjnych oraz zabezpieczenie niezbędnych do realizacji tego środków. Podstawowy okres, na jaki dokonuje się prognozy wynosi 5-10 lat, ale wieloletnie plany strategiczne posługują się okresem 20-30 letnim. Zmiany w lokalnych i makroekonomicznych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych mogą wpływać na liczbę odbiorców w danej grupie i ilość odpadów. W szczególności, szacunkowa ilość odbiorców prognozowana na podstawie trendów historycznych powinna również uwzględniać zmiany demograficzne, które wpływają np. na liczbę nowo budowanych domów itp.

Dane wejściowe do prognozy popytu zawierają informacje na temat:

- całkowitej liczby mieszkańców,
- liczby właścicieli nieruchomości według grup odbiorców,
- średniej ilości dostarczonej wytwarzanych odpadów / przyłączy / rok (według grup),
- elastyczności popytu – stopień spodziewanego zmian popytu zależnie od wzrostu poziomu dochodu.

Prognoza wzrostu popytu jest więc zasadniczą kwestią przy tworzeniu kapitałowych planów inwestycyjnych, które są następnym stadium planów finansowych.

Tworzenie kapitałowych planów inwestycyjnych

Kapitałowe plany inwestycyjne uznawane są za najważniejszą część planów finansowych, jako decydujące o bezpieczeństwie powodzenia całej planowanej działalności. Kapitałowy plan inwestycyjny określa priorytety dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych, w szczególności w odniesieniu do możliwości ich finansowania w przeciągu najbliższych pięciu, sześciu lat. Plany te obejmować powinny krótko-, średnio- i długoterminowe potrzeby inwestycyjne, jakkolwiek prognozy krótkoterminowe będą bardziej precyzyjne od długoterminowych. Znaczenie tych planów wypływa z faktu, że odnoszą się do kapitałochłonnych przedsięwzięć, których okres trwania jest dłuższy niż 1 rok oraz powodują długoletnie konsekwencje.

Ogólny plan inwestycji skonstruowany jest na podstawie budżetów indywidualnych zadań inwestycyjnych, zarówno nowych, jak i odtworzeniowych. Każde zestawienie dotyczące zadania inwestycyjnego powinno zawierać opis, numer i uzasadnienie potrzeby i celowości projektu (zadania), harmonogram realizacji, oszacowanie kosztów realizacji, oszacowanie zmian kosztów eksploatacji i utrzymania oraz analizę efektywności ekonomicznej projektu inwestycyjnego, jeśli to możliwe. Polskie gminy mają stosunkowo duże doświadczenie w tworzeniu takich planów – tworzyły one zawsze ważny element ich planów budżetowych.

W przypadku planów gospodarki odpadami komunalnymi w gminach wiejskich i niedużych gminach miejsko-wiejskich, które nie podejmują współpracy przy realizacji instalacji przetwarzania odpadów, sytuacja w tym zakresie jest obecnie szczególna. Uwarunkowania te omówione zostały szczegółowo w standardzie 7. Ze względu na te uwarunkowania uwagi dotyczące tworzenia kapitałowych planów inwestycyjnych obecnie jedynie w części odnoszą się do tych gmin.

Prognoza stanu i amortyzacji majątku trwałego

W oparciu o plan inwestycyjny, można sporządzić prognozę zmiany stanu środków trwałych oraz kosztów związanych z amortyzowaniem środków trwałych. Składają się na to informacje na temat odpisów aktualizujących wartość składników finansowego majątku trwałego. Należy tutaj sporządzić prognozy:

- wartości brutto środków trwałych,
- umorzenia,
- amortyzacji oraz
- wartości netto.

Ze względu na uwarunkowania, o których mowa w części dotyczącej tworzenia kapitałowych planów inwestycyjnych prognoza stanu majątku trwałego w gminach wiejskich i niedużych gminach miejsko-wiejskich, które nie podejmują współpracy przy realizacji instalacji przetwarzania odpadów nie jest rozbudowana. Jeżeli chodzi o amortyzację to w sytuacji, gdy nie ma wyodrębnionych gminnych jednostek działających w systemie gospodarki odpadami nie ma w ogóle możliwości amortyzowania majątku. W takiej sytuacji mówimy jedynie o umorzeniu majątku trwałego.

Prognozowanie kosztów eksploatacji i utrzymania

Nieodłączną częścią planów finansowych i planów działania jest planowanie i kontrola kosztów eksploatacji i utrzymania. Można zidentyfikować koszty zmienne, jak i stałe, przy czym niektóre pozycje kosztów zmiennych podlegają większym zmianom niż inne. Zmiany w kosztach stałych są stopniowe i mogą być wywoływane przez inflację. Inne koszty mogą zmieniać się wraz z liczbą odbiorców usług.

Pierwszym krokiem w szacowaniu kosztów eksploatacji i utrzymania jest określenie:

- czy zależności występujące w przeszłości będą kontynuowane w przyszłości,
- czy niektóre przejawy działalności powinny być w ogóle kontynuowane,
- jaki będzie wpływ zmian poziomu świadczonych usług,

- jaki będzie wpływ zwiększania i wycofywania środków trwałych na tego typu wydatki.

Takie decyzje wymagają porównania oszacowanych kosztów działania i oszacowanej wielkości spodziewanych korzyści.

Kategoria kosztów eksploatacji i utrzymania obejmuje tutaj pozycje charakterystyczne dla zadań realizowanych w gospodarce odpadami zgodnie z regulacjami ustawowymi:

- wynagrodzenia – należy określić wielkość średnich wydatków na wynagrodzenia na jednego pracownika, ilość zatrudnionych, procentowy wzrost wynagrodzeń w czasie prognozowanego okresu, wielkość zmian w zatrudnieniu wynikłych np. z wprowadzania nowych technologii, nowych środków, itp.,
- świadczenia na rzecz pracowników – wyznaczane jako część procentowa wynagrodzenia (np. składka na ubezpieczenie społeczne) lub kwotowo (np. premie),
- inne koszty administracyjne,
- koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych,
- koszty PSZOK.

Bieżące zewnętrzne źródła finansowania działalności

Możliwości pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania mają największe znaczenie w sytuacji, gdy gmina realizuje (samodzielnie lub z innymi gminami) zadania związane z budowę instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Wynika to z konieczności pokrycia nakładów inwestycyjny w krótkim czasie i braku możliwości wygenerowania w tym czasie niezbędnych środków.

W mniejszej skali może to mieć miejsce w sytuacji rozbudowy systemu selektywnej zbiórki, w tym zwłaszcza budowy (ewentualnie rozbudowy, modernizacji) PSZOK-ów. Może wystąpić także konieczność okresowego finansowania kosztów bieżących z środków zewnętrznych w sytuacji, gdy opłaty nie pokrywają kosztów.

Prognoza wielkości rat kapitałowych oraz odsetek do zapłacenia zależy głównie od sumy i warunków zaciągniętych kredytów. Z tego względu plan finansowy powinien zawierać zestawienia pomocnicze (dodatkowe), pokazujące dokładnie wydatki związane z obsługą zadłużenia, jak również inne informacje mogące mieć wpływ na wydatki z tego tytułu. W rezultacie bieżące i prognozowane koszty finansowe są sumą rat kapitałowych oraz płatności odsetkowych, wynikających z umów kredytowych i prognozy stóp procentowych.

Sporządzenie wstępnych prognoz poziomu niezbędnych przychodów

W następnej kolejności należy sporządzić wstępne prognozy poziomu przychodów w prognozowanym okresie, bazujące na prostych założeniach dotyczących zwiększania opłat za usługi. Prognoza przychodów operacyjnych przygotowywana jest następująco:

- 1.- oszacowanie zapotrzebowania na usługi w każdej grupie odbiorców (na podstawie prognozy popytu),
- 2.- przeliczenie prognozowanego zapotrzebowania przez planowane stawki opłat.

Znając szacunkową wartość przyszłych przychodów oraz prognozę popytu, można pokusić się o wyliczenie – także wariantowo – wysokości opłat w przyszłych okresach.

Planowanie przepływów finansowych – wstępne prognozy stanu gotówki

W oparciu o wstępną prognozę poziomu przychodów należy przygotować plan przepływów finansowych. Wielkości te zmieniają się w skali roku, kwartału, a nawet tygodnia, zależnie od polityki działalności operacyjnej i zmian w otoczeniu makro- i mikroekonomicznym. Z tego względu, stałe monitorowanie i uzupełnianie kapitału obrotowego jest niezbędne.

Zestawienie wielkości przepływu środków pieniężnych bieżących i planowanych może przybrać tutaj standardową postać, zgodną ze standardami rachunkowości obowiązującymi w danej gminie. Możliwe jest także opracowanie w razie potrzeby wzorów zestawień dopasowanych do specyfiki stosowanych rozwiązań finansowych w gminnym systemie gospodarki odpadami.

Powinniśmy otrzymać zestawienie ukazujące takie pozycje, jak: działalność operacyjna, zmiany w majątku obrotowym, działalność inwestycyjna, działalność finansowa, obsługa zadłużenia. W rezultacie otrzymujemy wielkość ukazującą zmiany stanu gotówki i stan gotówki na koniec roku, co jest kluczowym sprawozdaniem ukazującym zdolność do realizacji planu.

Proponowany sposób zaplanowania przepływów finansowych umożliwia przygotowanie wariantowych propozycji planowania sytuacji finansowej, w zależności od zastosowanego scenariusza zdarzeń. Prognozując finansowanie działalności można aktywnie prześledzić wpływ tych możliwości pozyskiwania środków na stan finansów.

Po przetestowaniu alternatywnych scenariuszy działania możliwe jest sporządzenie optymalnego planu.

Analiza wskaźnikowa działalności

Narzędziami oceny kategorii finansowych może być np. analiza wskaźnikowa; jej przykłady przedstawiono poniżej. Analiza wskaźnikowa jest użyteczna, jeżeli stosuje się ją do porównywania zmian w czasie lub do porównywania gmin między sobą. Ze względu na

możliwość występowania znacznych różnic, wykorzystuje się je najczęściej do porównywania zmian w czasie.

Można tutaj wykorzystać współczynniki rotacji należności, zapasów i zobowiązań, określających relacje kapitału obrotowego i płynności finansowej, rentowności czy obsługi długu.

Wskaźnik należności

- współczynnik rotacji należności = $360 / (\text{przychody} / \text{średni stan należności})$
- współczynnik rotacji zobowiązań = $360 / (\text{koszty eksploatacji i utrzymania} / \text{średni stan zobowiązań})$

Płynność

- Wskaźnik płynności bieżącej I = $\text{kapitał obrotowy} / \text{zobowiązania bieżące}$

Wydajność

- Wielkość zatrudnienia na tonę odebranych odpadów = $\text{przeciętna liczba zatrudnionych} / \text{ilość odebranych odpadów}$
- Wydajność pracy = $\text{wielkość wpływów z opłat} / \text{przeciętna liczba zatrudnionych}$

Przy przeprowadzaniu analizy wskaźnikowej należy pamiętać, że przygotowywana analiza wskaźnikowa powinna uwzględniać ustalone standardy jakości świadczonych usług, które mogą być skwantyfikowane za pomocą wskaźników.

Podsumowanie i sporządzenie planu finalnego

Testowanie różnych rozwiązań i znalezienie „złotego środka” w stosowaniu źródeł finansowania i konstruowaniu taryf umożliwia sporządzenie finalnego długoterminowego planu finansowego. W jego zakres wejdą wyniki powyższych analiz. Na ich podstawie sporządzane są również – spełniające funkcje pomocnicze – wykresy graficzne. Ułatwiają one prezentację danych i stanowią integralną część raportu-planu działania.

Zbiór informacji, jaki gmina sporządza prognozując sytuację finansową może zostać wykorzystany do bezpośredniej oceny, która również jest zawierana w innych dokumentach gminy. Oprócz standardowych sprawozdań, oszacowane wielkości mogą stać się źródłem do opracowania również innych elementów analizy bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej oraz analizy porównawczej.

STANDARD 2 - ZASADY EDUKACJI EKOLOGICZNEJ MIESZKAŃCÓW¹⁰

Standard dotyczący zasad edukacji ekologicznej mieszkańców, jest dokumentem zawierającym wskazówki dla osób odpowiedzialnych za kreowanie gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i dostawców usług jak powinni kształtować politykę informacyjną i jak przekazywać informacje w sposób skuteczny. Standard zawiera zasady prowadzenia prawidłowej i efektywnej polityki informacyjnej oraz konkretne sposoby na realizację tych zasad w praktyce.

Duże zaniedbania w gospodarce odpadami są spowodowane głównie niedostatkami środków finansowych i niską świadomością ekologiczną społeczeństwa, która przejawia się jako obojętność społeczeństwa zarówno na działalność szkodzącą środowisku, jak też na propozycje poprawy jego stanu.

Udział społeczeństwa na wczesnym etapie podejmowania decyzji stanowi podstawowy element przewidzianej w Konwencji z Aarhus, podpisanej 25 czerwca 1998 r., procedury udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska. Dział III, ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko określa zasady udziału społeczeństwa. Ustawa stanowi, że podstawową formą udziału społeczeństwa w ochronie środowiska jest prawo składania uwag i wniosków, które ma charakter powszechny i przysługuje każdemu.

Konsultacje społeczne są istotne w procesie inwestycyjnym z uwagi na konieczność zebrania pełnych, rzetelnych informacji o planowanej inwestycji, a opinie społeczeństwa nie rzadko stanowią znaczną wartość dodaną w procedurze podejmowania decyzji. Głównym celem konsultacji jest uzyskanie informacji tym cenniejszych, że uzyskanych od podmiotów, na których podejmowane działania mogą mieć wpływ. Konsultacje społeczne są skutecznym sposobem na przejrzystość i efektywność procesu inwestycyjnego. Znajomość opinii i

10

Standard niniejszy docelowo powinien być standardem partycypacji społecznej, będzie wtedy dokumentem zawierającym wskazówki dla osób odpowiedzialnych za kreowanie gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i dostawców usług jak współtworzyć gminny system gospodarki odpadami wraz ze wspólnotą lokalną. Standard zawierał będzie w takiej postaci zasady partycypacji społecznej oraz konkretne sposoby na realizację tych zasad w praktyce. Jednakże w początkowym okresie kluczowym zadaniem jest zwiększenie wiedzy na temat gospodarowania odpadami, aby wzrastająca partycypacja wszystkich aktorów społecznych przebiegała sprawnie i zwiększała efektywność systemu.

poziomu akceptacji społecznej dla inwestycji w gospodarce odpadami komunalnymi ma bardzo ważne znaczenie w procesie inwestycyjnym.

W społeczeństwie demokratycznym każdy obywatel ma prawo do informacji na temat usług publicznych. Usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, należą do zadań samorządów lokalnych, samorzady zaś mają obowiązek informowania swoich obywateli o działaniach w tym zakresie. Ustawodawca nie określił dokładnie, w jaki sposób informacja ma dotrzeć do mieszkańców, zapisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są dosyć ogólne.

W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wśród zadań gmin wymienione jest m.in. prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Obligatoryjny zakres został określony jedynie dla tych informacji, które gminy udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. Są to informacje o:

- a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
 - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,

- e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1155), zawierające:
- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy.

Zatem gminy mają w zakresie prowadzonej działalności znaczną dowolność, co wiąże się w sektorze odpadowym z dużą odpowiedzialnością. Prawidłowo i w odpowiednim czasie podana informacja służy kształtowaniu wizerunku urzędu w oczach mieszkańców. Kształtowanie wizerunku pomaga zmniejszyć obawy przed zmianami oraz przezwyciężyć bariery stojące na drodze do wprowadzenia zmian poprawiających poziom życia w społeczeństwie.

Dodatkowo, dostarczanie w odpowiednim czasie niezbędnych informacji podnosi poziom wiarygodności i przejrzystości. Mając zaufanie społeczne łatwiej jest zachęcić do działań służących rozwojowi ekonomicznemu gminy.

Usługodawcy powinni być także zainteresowani informowaniem swoich klientów o zmianach taryf oraz usług. O ile odbiorcy usług rozumieją powody wprowadzanych zmian oraz wiedzą czego mogą się spodziewać, wzrasta poziom akceptacji społecznej koniecznej dla rozwoju działalności użyteczności publicznej. W takiej sytuacji odbiorcy są bardziej skłonni do ponoszenia kosztów (na przykład związanych z rozwojem infrastruktury).

Standard ułatwi zarówno władzom lokalnym, jak i zarządom przedsiębiorstw zastosowanie najlepszych rozwiązań. Jest to szczególnie ważne dla mniejszych gmin, w których trudniej jest o specjalistów zajmujących się profesjonalnie informowaniem.

Gmina powinna wypracować założenia polityki informacyjnej. Powinno, zatem określić:

- cel polityki informacyjnej,
- jakie informacje powinny być dostarczone odbiorcom?
- kto będzie dostarczał informacje?
- kiedy poszczególne informacje będą docierały do odbiorców?
- jakim budżetem dysponuje na prowadzenie polityki informacyjnej (wynikają z tego możliwości zastosowania środków)?

Dobrze przeprowadzona kampania edukacyjno-promocyjna to niekiedy jeden z ważniejszych elementów działania gminy. We wszelkich działaniach edukacyjnych należy

podkreślać jak istotne z punktu widzenia środowiskowego, gospodarczego, a także społecznego mają działania w gospodarce odpadami komunalnymi. Udział społeczeństwa służyć ma budowaniu społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie włączenie się w życie publiczne, dając im prawo wyrażania opinii w kwestii gospodarki odpadami komunalnymi.

Klasyfikacja Międzynarodowego stowarzyszenia na rzecz Uczestnictwa Społecznego (Starczewski C. (red) Konflikt ekologiczny. Warszawa 2007), wyróżnia pięć, poziomów partycypacji społecznej:

- informowanie (Rola uczestnictwa społecznego sprowadza się do informowania społeczeństwa o zamierzeniach władz w celu lepszego ich poznania i zrozumienia. Informacja prasowa, internet, dni otwarte);
- konsultowanie (Opiniowanie przedkładanych projektów rozwiązań i zgłaszaniu ich alternatyw. Dyskusje, ankiety, debaty publiczne);
- włączanie (Ciągłe uczestnictwo społeczne w całym procesie przygotowywania decyzji. Warsztaty, badanie opinii publicznej);
- współpraca (Aktywne uczestnictwo w przygotowaniu alternatyw decyzyjnych i współudziale w dokonywaniu ich wyboru. Obywatelskie komitety doradcze);
- nadawanie uprawnień (Przekazywanie uprawnień decyzyjnych w ręce społeczności lokalnych. Referendum, sąd obywatelski);
- Benchmarking - czerpanie informacji z najlepszych, sprawdzonych praktyk, który może wspomóc lokalne społeczności w lepszej edukacji ekologicznej oraz przy realizacji inwestycji.

Ponadto efektywna polityka informacyjna powinna zawierać mechanizmy analizy informacji zwrotnej.

Tak opracowana polityka informacyjna zapewnia zorganizowany, spójny, przewidywalny i wiarygodny sposób przekazywania niezbędnych informacji odbiorcom na temat tego czego się od nich oczekuje, czego mogą oczekiwać od przedsiębiorstwa usług komunalnych oraz w jaki sposób mogą komunikować się z przedsiębiorstwem w razie problemów. Umożliwia to wyjście poza ustawowe minimum oraz informowanie w sposób skuteczny.

Można powiedzieć, że polityka informacyjna jest skuteczna, gdy:

- Klient otrzyma w odpowiednim czasie potrzebną mu informację;
- Klient zainteresuje się informacją;

- Klient zrozumie informację zgodnie z intencjami nadawcy, czyli gminy lub przedsiębiorstwa.

Ze wszystkich informacji, jednymi z najciekawszych są dla mieszkańców i przedsiębiorstw te, które dotyczą bezpośrednio ich finansów. Jest to powód, dlaczego na ogół odbiorcy są bardzo zainteresowani informacjami na temat opłat za usługi komunalne.

Nie ma, zatem problemów ze wzbudzeniem zainteresowania polityką świadczenia usług, gdyż ma ona wpływ na życie codzienne obywateli.

W przypadku informacji o opłatach i standardzie usług gmina nie musi martwić się o to jak wzbudzić zainteresowanie, lecz raczej skoncentrować się na tym, aby informacja była zrozumiała i została odebrana zgodnie z intencjami nadawcy.

Trudniej może być wzbudzić zainteresowanie odbiorców zagadnieniami strategii długofalowej. Samorządy muszą skutecznie powiązać zagadnienia rozwoju strategicznego z obecnymi lub przyszłymi finansami odbiorców.

Najważniejszymi zasadami konstrukcji zrozumiałych wiadomości jest odpowiedź na pytanie, do kogo wiadomość jest kierowana. Możemy wyróżnić następujące grupy odbiorców informacji dotyczących usług odbioru i zagospodarowania odpadów:

- Odbiorcy usługi indywidualni - członkowie spółdzielni mieszkaniowych, wspólnoty mieszkaniowe, mieszkańcy domów jednorodzinnych;
- Odbiorcy usługi instytucjonalni – podmioty pełniące funkcję właściciela nieruchomości;
- Potencjalni inwestorzy.

Przystępując do tworzenia programu informacyjnego należałoby dokładnie poznać grupę, do której adresuje się przekaz. W przypadku odbiorców indywidualnych będą to takie informacje jak:

- statystyczne informacje demograficzne;
- poziom wykształcenia;
- najpopularniejsze sposoby spędzania wolnego czasu (może z nich wynikać sposób rozpowszechniania informacji);
- co jest zazwyczaj źródłem informacji dla danej grupy odbiorców?
- co odbiorcy obecnie wiedzą o sprawie?
- czego przede wszystkim chcieliby się dowiedzieć?
- jaki odbiorcy mają stosunek do sprawy?
- ile czasu przypuszczalnie odbiorcy poświęcą na zapoznanie się ze sprawą?

Informacje na powyższe tematy można uzyskać:

- Analizując dane statystyczne (dane z Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego, Ewidencji Ludności);
- Analizując pytania kierowane do gminy w formie skarg i wniosków, pytania padające najczęściej podczas spotkań i dyżurów telefonicznych;
- Przeprowadzając ankiety wśród odbiorców usług;
- Posługując się obserwacją własną.

W przypadku potencjalnych inwestorów należy również zebrać informacje dotyczące branż jakie reprezentują oraz specyfiki każdej z nich. Źródłem informacji w takim przypadku mogą być:

- Ewidencja działalności gospodarczej,
- Izby Gospodarcze,
- Miejscowe kluby biznesu,
- Ankiety przeprowadzane wśród inwestorów.

Znając odbiorców należy tak skonstruować przekaz, aby był dla nich zrozumiały i czytelny. Zrozumiały i czytelny przekaz dostarcza niezbędnych informacji odbiorcom na temat czego się od nich oczekuje, czego mogą oczekiwać od gminy i przedsiębiorstwem świadczącym usługi oraz w jaki sposób komunikować się z gminą i przedsiębiorstwem.

W celu skonstruowania czytelnego i zrozumiałego przekazu należy:

- dostosować informację do poziomu wiedzy odbiorcy,
- w przypadku konieczności podania szczegółów technicznych wyjaśnić znaczenie używanych terminów,
- unikać przekazywania nadmiaru szczegółów, przekazywać tylko niezbędne liczby i detale,
- gdy jest to możliwe zastosować schematy i ilustracje graficzne,
- nie używać żargonu i skrótów myślowych,
- pisać dużą czcionką, zachowując odpowiednie odstępy, najważniejsze informacje wyróżnić z tekstu,
- sprawdzić czy tekst jest zrozumiały (dać do przeczytania osobom nie związanym z branżą odpadową, reprezentującym najbardziej typowy poziom wiedzy i wykształcenia odbiorców).

Ze względu na różnice pomiędzy gospodarstwami domowymi a instytucjami, należy stosować różne sposoby dostarczania im informacji. Informacje przedstawiane odbiorcom przemysłowym i komercyjnym mogą zawierać więcej szczegółów technicznych, niż informacje dla gospodarstw domowych. Ze względu na zainteresowanie i poziom

zrozumienia u wybranej grupy odbiorców, informacje dla gospodarstw domowych powinny być bardziej opisowe (pisane zrozumiałym językiem).

Niezwykle istotnym elementem jest także atrakcyjność przekazu i jego cykliczność. Wzmocnienie zachęt do uczestniczenia w życiu społecznym, zwiększenie mobilizacji osobistej oraz zwiększenie odpowiedzialności własnej mieszkańców za stan środowiska wokół powinien przybierać formy różnego rodzaju zachęt:

- warsztaty dla dzieci i rodziców,
- gry terenowe,
- nauka przez zabawę,
- koncerty - łączenie kampanii informacyjnej z trasą koncertową
- współpraca z organizacjami społecznymi

Gmina może określić następujące cele polityki informacyjnej:

- poinformowanie (podanie do wiadomości nowych opłaty lub nowych warunków świadczenia usług),
- wyjaśnianie (gdy gmina chce wyjaśnić dlaczego przyjęto taką, a nie inną taryfę albo czym spowodowana jest podwyżka opłat, jakie są części składowe opłaty),
- skłonienie do zmiany zachowań (gdy na przykład gmina chce zachęcić mieszkańców do zmniejszenia ilości odpadów lub zwiększenia zaangażowania w segregację),
- reagowanie (taki cel pojawia się najczęściej w momencie zaistnienia problem, na przykład niechęć mieszkańców do płacenia większych opłat).

Często zdarza, że realizując program informacyjny gmina realizuje kilka wyznaczonych celów. Istotne jest, aby przystępując do tworzenia polityki informacyjnej sformułować precyzyjny, jasny, zrozumiały, realistyczny i akceptowalny cel.

Rodzaje informacji dostarczane odbiorcom możemy podzielić na cztery grupy:

- 1) Informacje na temat praw przysługujących klientowi (podając takie informacje zyskujemy zaufanie odbiorców i budujemy wiarygodność gminy) na przykład informację o tym, że odbiorca deklarujący to, że segreguje odpady płaci wg mniejszej stawki, informacje na temat sankcji grożących w razie podejmowania określonych działań.
- 2) Informacje finansowe, wysokości stawek opłat za odpady wynikające z przyjętych uchwał (informacje te wzbudzają szczególne i ciągle zainteresowanie ponieważ mają wpływ na wysokości budżetów domowych i firmowych).

- 3) Informacje na temat procedur obowiązujących w gminie i przedsiębiorstwie (np. jak uzyskać dostęp do usługi, procedury w dziedzinie obsługi klienta, procedura rezygnacji z usługi, niektóre z tych informacji wzbudzają zainteresowanie tylko u wąskiej grupy odbiorców, dlatego należy szczególnie zwrócić uwagę na to do kogo adresujemy informację i czy powinna ona być dostarczona wszystkim),
- 4) Informacje dotyczące strategii ogólnej oraz długofalowych planów rozwoju systemu gospodarowania odpadami oraz lokalnego rozwoju ekonomicznego (ten typ informacji z reguły interesuje wąskie grono odbiorców i są to z reguły odbiorcy instytucjonalni).

W obrębie każdej z grup istnieją różne sposoby podawania informacji. Poniżej podajemy typy informacji i sposób ich podawania podzielone według trzech kategorii:

- Informacje niezbędne do podania odbiorcom usług (tabela I),
- Informacje dodatkowe (tabela II),
- Informacje przeznaczone tylko do wąskiego grona odbiorców (tabela III).

TABELA I. INFORMACJE NIEZBĘDNE DO PODANIA ODBIORCOM

INFORMACJA	SKŁADNIKI INFORMACJI	SPOSÓB PPRZEKAZYWANIA
Informacja dotycząca praw konsumenta i obowiązków przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości	Możliwość uzyskania dodatkowych informacji o przysługujących prawach (częstotliwość odbioru odpadów, wyposażenie nieruchomości w pojemnik) Sposób załatwiania reklamacji i dochodzenia praw Uzyskiwane przez gminę/przedsiębiorstwo poziomy recyklingu Sposób zagospodarowania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości	Formy drukowane przyjęte uchwały, oficjalne zawiadomienia lub broszury wysyłane pocztą, informacja podana do prasy w formie notatki prasowej, wywiady przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa dla lokalnej prasy, plakaty Formy audiowizualne Wywiady przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa w lokalnej telewizji lub rozgłośniach radiowych Inne Uruchomienie infolinii i punktu informacyjnego, internet, konferencje prasowe, udział przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa w zebraniach mieszkańców
Informacja finansowa	Wysokość opłaty, Składniki opłaty (koszt odbioru i zagospodarowania odpadów, koszty administracyjne, koszty PSZOK)	Formy drukowane analizy i sprawozdania, oficjalne zawiadomienia lub broszury wysyłane pocztą, informacje wywieszane na tablicach informacyjnych, informacja podana do prasy w formie notatki prasowej, wywiady

		<p>przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa dla lokalnej prasy plakaty</p> <p>Formy audiowizualne</p> <p>Wywiady przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa w lokalnej telewizji lub rozgłośniach radiowych</p> <p>Inne</p> <p>Uruchomienie bezpłatnej infolinii i punktu informacyjnego, internet, konferencje prasowe, udział przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa w zebraniach mieszkańców</p>
Informacja dotycząca procedur	<p>Formy regulowania należności (wplata do banku wraz z numerem konta, wplata bezpośrednio do kasy wraz z informacją o godzinach, w których można regulować płatność)</p> <p>Termin płatności</p> <p>Metody udzielania informacji (wraz z aktualnymi telefonami, miejscem i terminami przyjmowania interesantów i osobami odpowiedzialnymi za udzielanie informacji)</p> <p>Forma zgłaszania informacji o nieprawidłowościach świadczonej usługi</p>	<p>Formy drukowane</p> <p>przyjęte uchwały, oficjalne zawiadomienia lub broszury wysyłane pocztą, informacja podana do prasy w formie notatki prasowej, wywiady przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa dla lokalnej prasy plakaty</p> <p>Formy audiowizualne</p> <p>Wywiady gminy i przedstawicieli przedsiębiorstwa w lokalnej telewizji lub rozgłośniach radiowych</p> <p>Inne</p> <p>Uruchomienie bezpłatnej infolinii i punktu informacyjnego, nternet, konferencje prasowe, udział przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa w zebraniach mieszkańców</p>

Przygotowując formy pisemne należy zawsze pamiętać o starannej, czytelnej formie graficznej oraz o tym, aby w przekazie znalazły się tylko dane niezbędne do przekazania danej informacji. W formie pisemnej należy zwracać się bezpośrednio do klienta, dziękując za dotychczasowe korzystanie z usług oraz wyrażając nadzieję na dalszą współpracę w przyszłości.

TABELA II. INFORMACJE DODATKOWE

INFORMACJA	SKŁADNIKI INFORMACJI	SPOSÓB PPRZEKAZYWANIA
Informacja finansowa	Struktura zastosowanej taryfy	<p>Formy drukowane</p> <p>uchwały, broszury wysyłane pocztą lub dostępne w gminie i przedsiębiorstwie, informacje w formie plakatów wywieszane na tablicach informacyjnych (zawierające niezbędne schematy, informacja podana do</p>

		<p>prasy w formie notatki prasowej, wywiady przedstawicieli przedsiębiorstwa dla lokalnej prasy</p> <p>Formy audiowizualne</p> <p>Wywiady przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa w lokalnej telewizji lub rozgłośniach radiowych</p> <p>Inne</p> <p>Uruchomienie bezpłatnej infolinii i punktu informacyjnego, internet, konferencje prasowe, udział przedstawicieli gminy i przedsiębiorstwa w zebraniach mieszkańców</p>
Informacja dotycząca procedur	Informacje o warunkach rozpoczęcia i zakończenia korzystania z usługi	<p>Formy drukowane</p> <p>ulotki i broszury rozsyłane do przyszłych odbiorców zawierające spis dokumentów, które należy przedstawić i warunków jakie należy spełnić (w tym niezbędne opłaty), informacja w formie pisemnej na tablicy informacyjnej w gminie i przedsiębiorstwie zawierająca jak w wyżej wymienionych ulotkach</p> <p>Inne</p> <p>Udzielanie informacji przez telefon, punkt informacyjne w gminie i przedsiębiorstwie, internet</p>

TABELA III. INFORMACJE PRZEZNACZONE DLA WĄSKIEGO GRONA ODBIORCÓW

INFORMACJA	SKŁADNIKI INFORMACJI	SPOSÓB PPRZEKAZYWANIA
Informacja finansowa	Prognoza kształtowania się taryf związana z rozbudową infrastruktury i konsekwencje zmian stawek za wodę i ścieki	<p>Formy drukowane</p> <p>broшуra opisująca plany inwestycyjne przedsiębiorstwa i przyjętą strategię, informacja podana do prasy, wywiady przedstawicieli przedsiębiorstwa dla lokalnej prasy plakaty</p> <p>Formy audiowizualne</p> <p>Wywiady przedstawicieli przedsiębiorstwa w lokalnej telewizji lub rozgłośniach radiowych</p> <p>Inne</p> <p>internet, konferencje prasowe, dni otwarte w</p>

		przedsiębiorstwie (możliwość wizyty dla zainteresowanych)
Informacje dotyczące strategii i planów rozwoju	Plany długofalowe przedsiębiorstwa Plany inwestycyjne	<p>Formy drukowane</p> <p>broszura opisująca plany długofalowe i inwestycyjne przedsiębiorstwa wraz z przyjętą strategią (takie informacje powinny być podawane w formie skróconej i ograniczać się tylko do ostatecznych wniosków), informacja podana do prasy, wywiady przedstawicieli przedsiębiorstwa dla lokalnej prasy plakaty</p> <p>Formy audiowizualne</p> <p>Wywiady przedstawicieli przedsiębiorstwa w lokalnej telewizji lub rozgłośniach radiowych</p> <p>Inne</p> <p>internet, konferencje prasowe, dni otwarte w przedsiębiorstwie (możliwość wizyty dla zainteresowanych)</p>

Jeżeli chodzi o koszty to w obrębie każdej z zaproponowanych technik można wyróżnić formy nisko i wysokonakładowe. Przed przystąpieniem do wyboru formy przekazu należy wstępnie oszacować koszty. Zalecane jest rozpatrzenie dwóch wariantów:

- Przygotowanie materiału informacyjnego we własnym zakresie,
- Zlecenie przygotowania materiału na zewnątrz.

W drugim przypadku przedsiębiorstwo zbiera dostępne oferty i porównuje ceny. Rozpatrując wariant wykonania usługi we własnym zakresie należy wziąć pod uwagę koszty prezentowane w tabeli IV.

TABELA IV. KOSZTY WYKONANIA USŁUGI

KOSZTY OSOBOWE	<ul style="list-style-type: none"> • Wynagrodzenie netto wypłacane własnym pracownikom (wraz z godzinami nadliczbowymi) • Wynagrodzenie dla osób zatrudnionych na umowy-zlecenia • Narzuty (ZUS, podatki od wynagrodzeń)
KOSZTY MATERIAŁÓW	<ul style="list-style-type: none"> • Papier • Materiały biurowe
KOSZTY USŁUG	<ul style="list-style-type: none"> • Napisanie i formatowanie tekstów • Projekty graficzne • Kopiowanie lub drukowanie • Usługi pocztowe

	<ul style="list-style-type: none"> • Usługi transportowe • Usługi konsultanckie w sprawach informowania społecznego • Usługi telekomunikacyjne • Sporządzenie list adresowych • Wynajęcie sprzętu prezentacyjnego
KOSZTY OGÓLNE I ADMINISTRACYJNE	Należy ustalić procent sumy kosztów osobowych plus koszty materiałów i usług

Porównując koszty poszczególnych rozwiązań należy wziąć pod uwagę również ich skuteczność.

Dokonując analizy kosztów należy również pamiętać, że prasa, radio i telewizja lokalna czyli ogólnie mówiąc media chętnie zapraszają przedstawicieli samorządów lokalnych i przedsiębiorstw komunalnych, aby wyjaśnić szczególnie drażliwe lub szczególnie interesujące dla lokalnych społeczności kwestie. Taki przekaz informacji jest darmowy, a odpowiedni przygotowany staje się dobrym nośnikiem informacji. Szczególnie w przypadku publikacji w prasie należy przygotować gotowy do publikacji tekst. Zminimalizuje to możliwości ewentualnych przekłamań. Informacja dotrze do odbiorcy w formie zaproponowanej przez przedsiębiorstwo.

Gminy i przedsiębiorstwa mogą również zawierać z mediami umowy na rozpowszechnianie na przykład informacji o zmianach opłat, wiąże się to jednak z kosztami.

Media mogą być wykorzystywane również do informowania o sytuacjach kryzysowych takich jak awarie i związane z nimi przerwy w świadczeniu usług. Do przekazywania mogą być wykorzystywane także organizacje społeczne i religijne.

Czas podania informacji klientowi jest bardzo ważnym elementem i może przyczynić się do zyskania lub utraty zaufania do podającego informacje czyli w tym przypadku gminy i/lub przedsiębiorstwa. Usługodawca nie powinien ograniczać się do narzuconego minimum, ale rozpocząć prowadzenie programu informacyjnego tak by mieć czas na wyjaśnienie wątpliwości i pytań. W momencie gdy wzrost opłat jest związany z niezbędnym rozwojem infrastruktury należy przewidzieć czas na spotkania z mieszkańcami, niezbędne wyjaśnienia i przekonywanie. Taki proces może trwać nawet kilka miesięcy i może wiązać się z niezbędnym procesem negocjacyjnym. Należy pamiętać o tym, że podawanie informacji w ostatniej chwili może być odebrane jako lekceważenie lub próba unikania wyjaśnień.

Zgodnie z dostępnymi dobrymi praktykami zagranicznymi, a także coraz częściej krajowymi, usługodawca prowadzi do dialogu ze społecznością. Udział społeczny jest zapewniany przez badania opinii, grupy konsultacyjne, spotkania i rozwiązywanie sporów.

W poprawnie skonstruowanej polityce informacyjnej musi znaleźć się miejsce na analizę informacji zwrotnej. Ten etap pozwoli ocenić czy informacja dotarła do odbiorców i czy zrozumieli ją zgodnie z intencjami nadawcy.

Łatwe i stosunkowo niedrogi sposoby sprawdzenia, czy informacja dotarła do klienta obejmują:

- analiza pytań otrzymywanych przez gminę i przedsiębiorstwo lub media (np. telefonicznie, podczas spotkań lub w czasie programów informacyjnych);
- analiza skarg i wniosków otrzymywanych od klientów;
- dystrybucja ankiet (pytania o poziom zadowolenia z usług).

Bardziej skomplikowane i kosztowne sposoby to:

- grupy fokusowe (metoda znana z badań socjologicznych i reklamy, polega na pracy grupy, której moderator zadaje przygotowane pytania, których celem jest poznanie opinii zebranych na daną sprawę, istotnym elementem w metodzie jest dobór reprezentatywnej grupy osób do pracy zespołu, prace grupy są rejestrowane kamerą video);
- badania socjologiczne na próbie reprezentatywnej.

Podsumowanie

Świadoma i poprawnie prowadzona polityka informacyjna kształtuje dobry obraz usługodawcy w oczach odbiorców usług. Przyczynia się także do budowy wiarygodności gminy i przedsiębiorstwa, co jest szczególnie przydatne w przypadku konieczności ponoszenia zwiększonych obciążeń finansowych. Założenia takiej polityki muszą powstawać w oparciu o precyzyjnie sformułowane cele oraz znajomość odbiorców. W przypadku polityki informacyjnej nie da się podać gotowych recept. W oparciu o podane w standardzie zasady i wiedzę na temat lokalnej społeczności należy opracowywać, a następnie wdrażać politykę informacyjną i będące jej wynikiem programy informacyjne.

STANDARD 3 – ZASADY I FORMY GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

Celem niniejszego dokumentu jest sformułowanie wskazówek dla gmin, jak formować zasady i formy gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z obowiązującymi regulacjami i w zgodzie z uwarunkowaniami wynikającymi ze specyfiki gminy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy zaliczają się m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Potwierdzenie i uszczegółwienie tych zapisów można znaleźć w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zadania jakie gmina realizuje w zakresie tworzenia własnego systemu gospodarki odpadami niewątpliwie są zatem jej zadaniami własnymi.

Natomiast lektura art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że zadania te są zadaniami użyteczności publicznej. Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są bowiem zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Ta grupa zadań samorządów została uznana za tak istotną, że została uregulowana w odrębnej ustawie, tj. w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Ustawa ta, zgodnie z jej art. 1, określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Zgodnie z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Natomiast art. 3 stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), w trybie przepisów z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 oraz z 2010 r. Nr 106, poz. 675),

przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.5)), przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) albo na zasadach ogólnych. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

Art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia te organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej prowadzonych przez związki międzygminne (związki komunalne), przez miasto stołeczne Warszawa oraz w ramach porozumień komunalnych.

Rozdział 2 ustawy o gospodarce komunalnej poświęcony jest samorządowym zakładom budżetowym. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą tworzyć, łączyć, przekształcać w inną formę organizacyjno-prawną i likwidować samorządowe zakłady budżetowe zgodnie z przepisami ustawy oraz przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Samorządowe zakłady budżetowe prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Kolejny rozdział ustawy o gospodarce komunalnej poświęcony jest spółkom z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub

komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek samorządu terytorialnego.

Spółka określa w regulaminie zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług. Regulamin oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek.

Wśród gmin uczestniczących w projekcie żadna nie prowadzi gospodarki komunalnej w ramach systemu gospodarki odpadami ani w formie samorządowego zakładu budżetowego, ani spółki prawa handlowego. W przypadku prowadzenia w gminie gospodarki komunalnej w ramach systemu gospodarki odpadami w formie samorządowego zakładu budżetowego i/lub spółki prawa handlowego standardów wymagałyby uzupełnienia o to zagadnienie, jednakże w trakcie konsultacji nie pojawiły się, żadne informacje świadczące o takiej potrzebie.

Gminy uczestniczące w projekcie wykonują zadania własne w ramach systemu gospodarki odpadami komunalnymi bądź przez odpowiednie komórki w ramach urzędu gminy/miasta, bądź powierzając wykonywanie zadań osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) w drodze umowy. Ostatnia forma wykonywania zadań własnych dotyczy przede wszystkim usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (zagadnienia te są omówione odpowiednio w Standardzie 6 i Standardzie 7). Również zadania związane PSZOK-iem realizowane są najczęściej w tej formie (zagadnienia te są omówione w Standardzie 8).

Natomiast obsługa administracyjna systemu realizowana jest najczęściej przez odpowiednie komórki w ramach urzędu gminy/miasta (zagadnienia te są omówione w Standardzie 9).

STANDARD 4 - GMINNE REGULACJE ODPADOWE

Celem niniejszego dokumentu jest sformułowanie wskazówek, jak formować gminne przepisy dotyczące gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Podstawowym założeniem niniejszego standardu jest to, że informacja o warunkach świadczenia usług, powinna być dobrze udokumentowana i dostępna dla wszystkich zainteresowanych stron. Dostęp do takich informacji zapewni sprawiedliwe traktowanie wszystkich stron, sprzyjając rozwojowi społeczności lokalnej, przedsiębiorstw i gospodarki.

W rozumieniu niniejszego standardu pojęcie gminne regulacje odpadowe obejmuje:

- przepisy prawa miejscowego,
- pozostałe regulacje organów gminy istotne dla funkcjonowania systemu.

Kwestie związane z regulacjami dotyczącymi stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są uwzględnione w Standardzie 5.

OGÓLNE ZASADY DOTYCZĄCE REGULACJI GMINNYCH

Zasady dotyczące regulacji gminnych są określone przede wszystkim w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i statutach poszczególnych gmin. Omówienie ustawy o samorządzie gminnym i statutów gminnych, a zwłaszcza wieloletniej praktyki ich stosowania wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Warto jednak zwrócić uwagę na najważniejsze zagadnienia z tego obszaru, związane z gminnym systemem gospodarki odpadami. Część ważkich kwestii, tworzących ramy dla działań w gminnym systemie gospodarki odpadami jest omówiona w odrębnym standardzie: Standardzie 3 – Zasady i formy gospodarki odpadami komunalnymi. Dokument ten dowodzi, że zaliczenie analizowanej tematyki do zadań własnych gminy i to zadań użyteczności publicznej niesie za sobą szereg konsekwencji, które muszą zostać uwzględnione przy podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących gminnego systemu gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Głosowania powszechne są stosowane w zakresie nie wpływającym bezpośrednio na gminny system gospodarki odpadami, zatem rozstrzygnięcia dotyczące tego systemu będą podejmowane za pośrednictwem organów gminy, którymi organami, zgodnie z art. 11a, są: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ilekroć w

ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta (podobnie należy rozumieć zapisy w niniejszych standardach).

Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18. ust. 1). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. (art. 18. ust. 2): uchwalanie statutu gminy; podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach; podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku.

Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy (art. 22 ust. 1).

Organem wykonawczym gminy jest wójt (art. 26. ust. 1). Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1). Do zadań wójta należy w szczególności m.in. (art. 30 ust. 1): przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; określanie sposobu wykonywania uchwał; gospodarowanie mieniem komunalnym; wykonywanie budżetu. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest wójt. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (art. 60 ust. 1).

Zgodnie z zapisami ustawowymi szczególną rolę w funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zajmuje wójt i urząd gminy, przy którego pomocy wójt wykonuje

swoje zadania. Wójt bowiem przygotowuje projekty uchwał rady gminy, które określają zarówno ogólną architekturę systemu, jak i sposób jego funkcjonowania. Wójt może regulować także, w ramach swoich kompetencji, na mocy zarządzeń kwestie szczegółowe dotyczące gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Źródła informacji dotyczące kwestii związanych z procedurą uchwałodawczą http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=19467&cHash=906bf75fb28691f3b2e887759f5e6f7c; przygotowaniem projektu uchwały http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=20653&cHash=2c293742d2c534a453406b292deb9017

Poniżej omówione zostały kwestie istotne z punktu widzenia niniejszego standardu, obejmujące przepisy prawa miejscowego oraz pozostałe regulacje organów gminy istotne dla funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Uwarunkowania wynikające z zasad obowiązujących w każdej gminie (np. różne modele samorządowego procesu legislacyjnego) muszą zostać uwzględnione przy adaptowaniu standardu w każdej z gmin.

REGULAMIN UTRZYMANIA CZYSTOŚCI I PORZĄDKU NA TERENIE GMINY

Wśród regulacji gminnych dotyczących systemu gospodarowania odpadami komunalnymi szczególne miejsce zajmuje regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest uchwalany przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określone są m.in.:

- 1) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych;
- 2) rodzaj i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczania pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

- liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości;

4) inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Zgodnie z zapisami art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m.in. przez: zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.

Wśród przepisów karnych (art. 10) można znaleźć zapis, że kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie podlega karze aresztu lub karze grzywny.

Standard zawiera zagadnienia jakie gmina powinna rozważyć przed opracowaniem regulaminu. Treść regulaminu będzie uzależniona od decyzji podjętych przez gminę oraz lokalnych warunków i priorytetów w dziedzinie rozwoju gminy.

Postanowienia regulaminu dotyczące dostępności usług konieczne są do: (1) zapewnienia przejrzystości i jednakowych warunków udostępniania usług potencjalnym odbiorcom, (2) udostępnienia wszystkim potencjalnym odbiorcom informacji w zakresie wystarczającym do podjęcia decyzji.

Przed opracowaniem postanowień regulaminu dotyczących dostępności usług, gmina powinna rozpocząć od odpowiedzi na następujące pytania dotyczące obecnie świadczonych usług oraz planów rozbudowy i rozwoju:

- Elementy jakiej innej polityki samorządu mogą mieć wpływ na politykę dostępności usług (np., polityka rozwoju gospodarczego, polityka społeczna, etc.)?

- Czy istniejący system obsługuje wszystkich właścicieli nieruchomości?

- Czy istniejące moce wystarczają do obsługi obecnych odbiorców oraz przyszłych właścicieli nieruchomości?

Następnie muszą zapaść główne decyzje polityczne:

- Czy każdy właściciel nieruchomości będzie miał dostęp do gminnego systemu zorganizowanego odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, czy też system obejmował będzie tylko nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy?

- Jaka będzie podstawa decyzji o rozbudowie/ograniczeniu systemu – wyłącznie czynniki ekonomiczne, czy też będą uwzględniane inne czynniki?

- Do jakiego stopnia plany rozwojowe w zakresie gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi powinny być koordynowane z planami i polityką rozwojową gminy?

Zakres selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych

Zapis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczący części regulaminu określającego prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powinien być rozpatrywany w powiązaniu z jednym z obowiązkowych zadań własnych gminy, a mianowicie z obowiązkiem ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji.

Podstawowa kwestia do ustalenia w ramach tego standardu to pojęcie selektywnego zbierania. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o odpadach, zbieranie odpadów to gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów. Natomiast selektywne zbieranie to zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Zgodnie z art. 23. ust. 1 ustawy o odpadach odpady są zbierane w sposób selektywny.

Kluczowym sformułowaniem, które często dotychczas jest pomijane przy kreowaniu rozwiązań szczegółowych, a jest elementem powyżej cytowanych regulacji ustawowych to „zbieranie ... w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania”. Na gruncie ustawy o odpadach przetwarzanie to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Kwestie uwarunkowań dla gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynikające z możliwych specyficznych sposobów przetwarzania poszczególnych strumieni odpadów obejmujących jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami będą szczegółowo przedstawione w standardach 4 i 7. Kwestie te bowiem związane są zarówno z usługą zagospodarowania odpadów, jak i z coroczną analizą stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Analizę gminy przeprowadzają w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Analiza ta zgodnie z regulacjami ustawowymi obejmuje m.in. możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

Zatem po ustaleniu lokalnego standardu w zakresie usługi zagospodarowania odpadów i w oparciu o przeprowadzoną zestandaryzowaną analizę powinny zostać określone dostępne, specyficzne metody przetwarzania odpadów zbieranych na terenie gminy. Do tych metod przetwarzania następnie należy dopasować system gromadzenia odpadów komunalnych na terenie gminy, w tym zakres selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ustalenia dotyczące zakresu selektywnego zbierania są istotne szczególnie w kontekście ustawowego zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości.

Istotna jest także regulacja stanowiąca, że w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę. W praktyce podstawowym problemem jest określenie zasad obiektywnej oceny dopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Przykładowe zapisy regulaminu, których intencją jest ustalenie takich obiektywnych zasad można znaleźć w regulaminie M. St. Warszawy <http://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/000e48a1/tfundrbuxcurlojgerzieibrshhzhvpuv/tekstujedno/liconyuchwa%C5%82yNrXLIX13662013douchwa%C5%82yNrLVI15862013.pdf>

PRZYKŁAD:

Ustala się następujące minimalne poziomy czystości asortymentowej frakcji segregowanej:

- 1) dla odpadów segregowanych suchych:
 - a) zbieranych w pojemnikach -minimum 60%;
 - b) zbieranych w workach -minimum 80%;
- 2) dla selektywnie zebranych odpadów szkło opakowaniowe:
 - a) zbieranych w pojemnikach -minimum 80%;
 - b) zbieranych w workach -minimum 95%;
- 3) dla selektywnie zebranych odpadów zielonych -minimum 95%.

W przypadku niedotrzymania ustalonego wyżej minimalnego poziomu czystości asortymentowej dla frakcji odpadów zbieranych w pojemniku lub worku, wszystkie zebrane odpady kwalifikuje się jako odpady zmieszane i odbiera się je wraz z innymi odpadami zmieszanyimi.

Rodzaj i minimalna pojemność pojemników

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczania pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, określa się przy uwzględnieniu:

- średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- liczby osób korzystających z tych pojemników.

Przy opracowywaniu zapisów regulaminu dotyczących rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przydatny może być poradnik autorstwa Stefana Opęchowskiego „Zasady określania liczby i rodzaju pojemników do zbierania odpadów komunalnych, w tym do selektywnego gromadzenia, oraz częstotliwości ich opróżniania”.

W poradniku określone zostały ogólne zasady określania liczby i rodzaju pojemników do zbierania odpadów komunalnych. W opinii autora podstawowa zasada, której należy przestrzegać przy określaniu liczby i rodzaju pojemników do zbierania odpadów komunalnych, jest konieczność wyposażenia nieruchomości w pojemniki o łącznej pojemności wystarczającej do zebrania całkowitej ilości odpadów komunalnych wytworzonej przez mieszkańców, bądź osoby przebywające czasowo na jej terenie, przy określonej częstotliwości odbierania odpadów.

Liczbę niezbędnych pojemników można obliczyć przy pomocy zaproponowanego w poradniku wzoru:

$$n = \frac{W_v \times M \times t}{V}$$

gdzie:

n - liczba pojemników o pojemności V,

W_v - objętościowy wskaźnik nagromadzenia odpadów w $\text{dm}^3/\text{mieszkańca}/\text{dzień}$

M - liczba mieszkańców

t - liczba dni (częstotliwość odbioru)

V - pojemność pojemnika w dm^3

Liczbę niezbędnych pojemników można zróżnicować w zależności od rodzaju zabudowy, ponieważ zgodnie z zaleceniami zawartymi w poradniku wskaźnik W_v oznacza się osobno dla każdego rodzaju zabudowy. Można również przyjąć jedną wartość dla całej gminy jako średnią ważoną tych wskaźników.

Objętościowy wskaźnik nagromadzenia odpadów należy oznaczyć podczas badań. Jeżeli takie badania nie zostały przeprowadzone, to wielkość tę można oszacować na podstawie ilości odpadów odebranych z terenu gminy w roku poprzednim. Rozwiązanie to posiada istotne wady i naliczanie mieszkańcom na tej podstawie opłat za odbieranie odpadów komunalnych może budzić liczne kontrowersje.

Gdy na terenie nieruchomości prowadzi się segregację odpadów, należy przeprowadzić dodatkowe obliczenia uzależnione od wprowadzonego w gminie systemu zbiórki. W takich przypadkach objętościowy wskaźnik nagromadzenia odpadów (W_v) przybierze wartość zależna od rodzaju zbieranych odpadów.

W wyniku badań morfologii otrzymuje się zawartość poszczególnych rodzajów odpadów w całym strumieniu odpadów komunalnych wyrażona w procentach masy. Mnożąc zawartość odpadu przez wielkość masowego wskaźnika nagromadzenia można obliczyć masę odpadów danego rodzaju wytworzonych przez jednego mieszkańca dziennie:

$$m_i = z_i \times W_m$$

gdzie:

m_i - masa w kg i-tego składnika odpadów wytworzonego dziennie przez jednego mieszkańca,

z_i - zawartość i-tego składnika w strumieniu odpadów komunalnych,

W_m - masowy wskaźnik nagromadzenia odpadów w kg/mieszkańca/dzien.

Następnie należy obliczyć objętość odpowiadającą tej masie:

$$v_i = \frac{m_i}{d_i}$$

gdzie:

v_i – objętość w dm^3 i-tego składnika odpadów wytworzonego dziennie przez jednego mieszkańca,

d_i - gęstość nasypowa w kg/dm^3 .

Wstawiając do wzoru podanego wyżej v_i zamiast W_v można obliczyć wymagana liczbę pojemników do selektywnej zbiórki odpadów danego rodzaju. Do obliczeń można przyjąć, na podstawie badań OBREM, następujące średnie wartości gęstości nasypowej:

– papier luzem ok. $0,11 kg/dm^3$

– tektura luzem ok. $0,09 kg/dm^3$

– opakowania szklane ok. $0,34 kg/dm^3$

- drobne szkło ok. 0,70 kg/dm³
- tworzywa sztuczne:
- butelki luzem ok. 0,02 kg/dm³
- pozostałe zmieszane luzno ok. 0,05 kg/dm³
- metale (puszki stalowe) ok. 0,12 kg/dm³
- metale (puszki aluminiowe) ok. 0,04 kg/dm³
- tekstylia ok. 0,10 kg /dm³
- spożywcze pochodzenia roślinnego ok. 0,39 kg/dm³
- spożywcze pochodzenia zwierzęcego ok. 0,27 kg/dm³
- pozostałe organiczne ok. 0,12 kg/dm³
- pozostałe mineralne ok. 0,36 kg/dm³

W przypadku zbiórki w systemie „suche-mokre” można przyjąć, że łączna pojemność pojemników na odpady „suche” powinna być dwukrotnie większa niż na odpady „mokre”.

Stosowane pojemniki powinny spełniać wymagania techniczne wynikające z obowiązujących norm.

W poradniku zaleca się również, żeby pojemniki do zbiórki opakowań posiadały kolorystykę określona w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 października 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2005 r. Nr 219 poz. 1858):

- opakowania z papieru – kolor niebieski,
- opakowania ze szkła bezbarwnego – kolor biały,
- opakowania ze szkła kolorowego – kolor zielony,
- opakowania z metali, tworzyw sztucznych i opakowania wielomateriałowe –kolor żółty.

Ponadto pojemniki do zbiórki selektywnej powinny być zaopatrzone w logo przedsiębiorcy odbierającego odpady, informacje o rodzaju i postaci odpadów, które należy oraz nie należy umieszczać w danym pojemniku.

Podobne zasady powinny obowiązywać w przypadku zbiórki prowadzonej w workach, zalecanej dla zabudowy jednorodzinnej.

Dla odpadów wytworzonych przez pracowników na nieruchomościach niezamieszkałych należy stosować podobne zasady określania potrzeb jak w odniesieniu do odpadów komunalnych powstających w gospodarstwach domowych. Podstawę powinna stanowić ilość odpadów komunalnych wytworzonych przez statystycznego mieszkańca gminy.

Ponieważ pracownik w miejscu zatrudnienia wytwarza odpady wynikające z jego potrzeb (głównie konsumpcyjnych), można przyjąć, że w ciągu ośmiogodzinnego dnia pracy

wytwarza ok. 10% ilości odpadów komunalnych wytwarzanych przez niego w gospodarstwie domowym. Obliczając liczbę niezbędnych pojemników należy więc stosując wzór podany powyżej zamiast W_v wstawić $0,1 W_v$, a jako M – liczbę pracowników.

W przypadku placówek, w których porównywalny okres czasu oprócz pracowników przebywają również inne osoby (np. szkoły, przedszkola itp.) jako M należy przyjąć sumę liczby pracowników i tych osób.

Dla placówek całodziennego pobytu (szpitale, hotele itp.) należy przyjąć, że osoby tam przebywające wytwarzają taka sama ilość odpadów komunalnych jaka wytworzyły by przebywając w domu. W związku z tym podany wzór można zastosować bezpośrednio w odniesieniu do liczby tych osób, potrzeby wynikające z przebywania personelu obliczyć można stosując wskaźnik korygujący 0,1. Łączna liczba pojemników będzie sumą tych wielkości.

Należy pamiętać, że każda placówka powinna być wyposażona w pojemnik na odpady komunalne niezależnie od wyników obliczeń.

Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych

Autorzy cytowanego poradnika zalecają, aby w przypadku zbiórki odpadów zmieszanych, zawierających ulegające biodegradacji odpady spożywcze, jak również w przypadku zbiórki selektywnej takich odpadów, częstotliwość odbioru ze względów sanitarnych nie powinna być rzadsza niż 7 dni w okresie letnim i 10 dni po za tym okresem.

Inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt. 5 regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

W przypadku gmin objętych projektem regulamin powinien uwzględniać wymagania wynikające z Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego 2012 i gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminach powinno być zgodne z założeniami Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego 2012 (PGOWŁ), przyjętego przez Sejmik Województwa Łódzkiego uchwałą Nr XXVI/481/12 z dnia 21 czerwca 2012 r.

Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu (art. 4 ust. 2). Obowiązek dostosowania regulaminu powstaje po każdej zmianie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami wpływającej na postanowienia regulaminu.

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, regulamin jest aktem prawa miejscowego.

POZOSTAŁE AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Na mocy tej uchwały rady gminy, gmina może przejąć obowiązki wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - biorąc pod uwagę warunki miejscowe,
- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.

Istotne znaczenie dla kształtu gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ma kwestia odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego może postanowić o ich odbiorze. Jeżeli nieruchomości niezamieszkałe nie zostaną objęte systemem odbioru analogicznym do nieruchomości zamieszkałych, właściciele tych nieruchomości są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług. Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków.

Aby zorganizować odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczyć punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, rada gminy liczącej ponad

10 tys. mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Rada gminy może także określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi.

Uchwały będące aktami prawa miejscowego muszą zostać opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sposób określony w ustawie z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

POZOSTAŁE REGULACJE ORGANÓW GMINY ISTOTNE DLA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU

Wójt może regulować także, w ramach swoich kompetencji, na mocy zarządzeń kwestie szczegółowe. Dotyczy to zarówno ogólnych zasad (np. rozporządzenia dotyczące procedury legislacyjnej w urzędzie gminy http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/zaleszany/4520.pdf, czy zasad (polityki) rachunkowości http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/zarszyn/6058.pdf), jak samego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (np. zarządzenia w sprawie wprowadzenia instrukcji określającej zasady prowadzenia ewidencji należności budżetowych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie <http://bip.malopolska.pl/pobierz/996308.html> <http://www.ugnowytarg.pl/sites/default/files/upload/Zarzadzenia/2013/zarz%C4%85dzenie%20nr100.2013.pdf>, czy w sprawie postępowania w zakresie widykacji należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi http://www.ozorkow.bip.net/?p=document&action=show&id=6104&bar_id=1019)

W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w deklaracji wójt określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających w nieruchomościach o podobnym charakterze.

W razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: Ordynacja podatkowa), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi. Wójt jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Znaczna ilość lokalnych regulacji utrudnia zrozumienie podstawowych zasad funkcjonowania systemu przez właścicieli nieruchomości. Dodatkowo często kwestionowane jest powtarzanie regulacji ustawowych w aktach podustawowych, co nie pozwala na szersze spojrzenie na regulacje gminne w kontekście regulacji ustawowych. Rozwiązaniem tej sytuacji może być „kodyfikacja” regulacji dotyczących gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (Kodeks gminnego prawa o odpadach komunalnych). Przy czym zebranie ustaw i uchwał w jednym miejscu jest niewystarczającą realizacją tego postulatu. Celowe byłoby sporządzenie wyciągu z regulacji ustawowych i uzupełnieni uchwał komentarzem napisanym zrozumiałym, nietechnicznym językiem (przykład komentarza do gminnej uchwały http://www.czosnow.pl/files/smieci/komentarz_uchwala_236_2012.pdf).

STANDARD 5 – OPŁATA – NIEZBĘDNE PRZYCHODY

Celem niniejszego standardu jest określenie zasad związanych kalkulacją opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości oraz z przygotowaniem pakietów informacyjnych przedstawianych przez wójta przy zmianach stawki opłaty. Standard dotyczy w większości relacji gminy z właścicielami nieruchomości zamieszkałych. W gminach, w których rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne standard dotyczy także właścicieli tych nieruchomości. W tych gminach standard może być stosowany do opracowania merytorycznej części uchwał opłatowych, uzasadnienia do tych uchwał i ewentualnie do opracowania komentarza do tych uchwał.

W gminach, w których rada gminy nie postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych standard w części może być stosowany do opracowania merytorycznej części uchwały w sprawie górnych opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, uzasadnienia do tej uchwały i ewentualnie do opracowania komentarza do tej uchwały.

OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI OD WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina finansuje zlecane zadania, związane z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości. W przypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
 - 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
 - 3) powierzchni lokalu mieszkalnego
- oraz stawki opłaty.

Rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Rada gminy 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.

W przypadku nieruchomości niezamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi w nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dotyczy to gmin, które uchwałą przejęły obowiązki od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych). W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną, a w części niezamieszkaną, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych dla poszczególnych części nieruchomości. Rada gminy może też podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z zasadami określonymi w nowelizacji z 1 lipca 2011 r. dla nieruchomości zamieszkałych albo niezamieszkałych, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

Jeżeli gmina nie przejmie obowiązków od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych to określa w formie uchwały górne stawki opłat.

PROCEDURA OKREŚLANIA OPŁAT

Pierwszym krokiem w ustalaniu opłat jest ustalenie poziomu niezbędnych przychodów. W przypadku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi „niezbędne przychody” to wartość przychodów, które gmina musi osiągnąć dla zapewnienia odpowiedniej jakości usługi oraz pokrycia uzasadnionych wydatków związanych z eksploatacją, utrzymaniem i rozwojem systemu gospodarki odpadami komunalnymi - z uwzględnieniem kryterium racjonalnego zarządzania. Wartość niezbędnych przychodów jest podstawą kalkulacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Standard w zakresie ustalania niezbędnych przychodów znajduje zastosowanie w odniesieniu do wszystkich form organizacyjnych gospodarki odpadami komunalnymi, zwłaszcza do sytuacji, gdy:

- 1) właścicielem majątku i podmiotem eksploatującym jest podmiot publiczny,
- 2) właścicielem majątku i podmiotem eksploatującym jest podmiot prywatny,

3) podmiot publiczny pozostaje właścicielem majątku, użytkownikiem zaś jest prywatny operator (umowa koncesyjna, dzierżawy, leasingu),

4) podmiot publiczny pozostaje właścicielem majątku, użytkownikiem zaś przez zakontraktowany okres jest prywatny operator, który zobowiązuje się do dokonania określonych inwestycji (kontrakty BOT, ang. Build, Operate, Transfer).

Przedstawione wyżej formy organizacyjne cechować się będą różną strukturą kosztów, jednak układ szablonu kalkulacyjnego dla wyliczenia niezbędnych przychodów pozostanie aktualny dla każdej z nich.

Gminy powinny prowadzić politykę opłatową w perspektywie kilkuletniej (co najmniej 3-5 lat), w której możliwe jest uwzględnienie planowanych zmian organizacyjnych, technologicznych i programów rozwojowych. Na przykład przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do realizacji poważnej inwestycji, która może się wiązać z koniecznością pozyskania dofinansowania z zewnątrz, konieczne jest dokonanie oceny, jaki będzie to miało wpływ na opłaty w perspektywie kolejnych kilku lat (np. poprzez wzrost kosztów amortyzacji lub obsługi zadłużenia). Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie może być opracowywanie wieloletniej prognozy niezbędnych przychodów uwzględniające podstawowe kategorie kosztów: koszty odbioru i zagospodarowania, koszty obsługi administracyjnej, koszty związane z funkcjonowaniem Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK).

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu.

Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz

koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Podstawą wyliczenia niezbędnych przychodów do celów ustalania opłat na dany rok jest roczny plan finansowy, który powinien być ściśle powiązany z wieloletnim planem finansowym, stanowiąc jego uszczegółowienie.

Poziom niezbędnych przychodów planowany jest przede wszystkim na podstawie ich poziomu z lat poprzednich (skorygowanego o przewidywane zmiany). Ponadto projekcja niezbędnych przychodów musi uwzględniać takie tendencje i czynniki, jak: wskaźniki makroekonomiczne¹¹, planowane zmiany technologiczne i organizacyjne, działalność inwestycyjną, jak również zmiany ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6k ust. 2) stanowi, że rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
 - 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
 - 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
 - 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.
- Rada gminy określa niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Rada gminy określając warunki opłat może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

Planowanie niezbędnych przychodów obejmuje zwłaszcza:

- wydatki na eksploatację i utrzymanie systemu, projektowane według faktycznie poniesionych nakładów, na podstawie danych finansowo-księgowych, z uwzględnieniem planowanych zmian kosztów w okresie, w którym obowiązywać będą stawki;

11

Parametry makroekonomiczne (np. inflacja, zmiany poziomu wynagrodzeń) można przyjmować na podstawie np. założeń z ustawy budżetowej.

- zapotrzebowanie na kapitał inwestycyjny, planowane z uwzględnieniem zwrotu kapitału i uzyskania odpowiedniej stopy dochodu od kapitału wniesionego przez kredytodawców, pożyczkodawców, udziałowców, akcjonariuszy, właścicieli, itp.

Do celów porównawczych celowe jest przedstawienie planowanych i (lub) poniesionych wydatków za okres co najmniej dwóch lat¹². Ponadto gmina (wójt) powinna przedstawić założenia do projekcji (metodologie projekcji są szczegółowo omówione w Standardzie 1).

Sposób agregacji na rodzaje działalności powinien być dostosowany do warunków panujących w danej gminie. Lista działalności może zawierać więcej lub mniej szczegółów, w zależności od sposobu organizacji gospodarki odpadami.

W bardziej złożonych systemach może być konieczna alokacja kosztów pośrednich według głównych dziedzin działalności.

Niektóre pozycje wydatków, mogą wymagać dalszej analizy.

Opracowujący kalkulację opłat musi przedstawić Radzie Gminy (np. opinie z RIO, sprawozdania, wyniki kontroli) uzasadnienie włączenia do podstawy kalkulacji opłat poszczególnych kosztów utrzymania jak wyżej. Tylko wydatki uznane za zasadne powinny być uwzględnione w podstawie kalkulacji stawek.

Obowiązkiem opracowującego kalkulację jest wprowadzenie efektywnego systemu windykacji oraz minimalizowanie poziomu należności nieregularnych. Ważne jest także określenie maksymalnego poziomu należności nieregularnych i systemu kontroli wysokości odpisów na rezerwy strukturalne dla zapewnienia, że nie przekroczą one dopuszczalnego poziomu. Jeśli jednak czynniki zewnętrzne uniemożliwią zastosowanie skuteczniejszych sposobów ściągania należności, może się okazać konieczne zastosowanie wyższego wskaźnika lub stworzenie dodatkowych rozwiązań (np. w sytuacji występowania barier dochodowych wdrożenie rozwiązań socjalnych).

Jednakże w pierwszej kolejności, kiedy wartość nieściągalnych należności przekracza ustalony limit i nie ma przeszkód do wprowadzenia skuteczniejszych sposobów ich ściągania, opracowujący nie powinien uwzględniać w opłatach należności powyżej limitu. Będzie to stanowiło zachętę do wprowadzenia skuteczniejszych procedur.

Dla uzasadnienia wysokości odpisu na nieściągalne należności w podstawie kalkulacji opłat konieczna jest analiza:

12

W przypadku części kosztów zalecenie odnosi się do przyszłości (np. koszty administracyjne). Dla tych kosztów w najbliższej przyszłości można będzie podać dane roczne dla okresu 1 lipca 2013r. – 30 czerwca 2014r.

- struktury należności pod względem terminu zapadalności,
- tendencji historycznych,
- wskaźników występujących w sektorze,
- stosowanych procedur ściągania należności.

Wielkości należności nieściągalnych można ustalić analizując strukturę należności w podziale na różne grupy płatników i stopień ich przeterminowania w podziale np. na cztery grupy: bieżące, 1-3 miesiące, 3-6 miesięcy, powyżej 6-miesięcy. Zależnie od wieku należności przyjęte powinny zostać odmienne założenia co do tworzonych odpisów na należności nieściągalne. Przy określaniu współczynników procentowych należy uwzględnić specyfikę i doświadczenia lokalne. Całkowity poziom rezerw na należności w sytuacji nieregularnej wyliczyć można na podstawie struktury należności. Dla wyliczenia wartości rezerw do rozliczenia w danym roku, konieczne jest obliczenie różnicy między stanem rezerw na początek danego okresu a bieżącym stanem rezerw. Ogólną wartość rezerw do rozliczenia w danym roku można podzielić wg struktury płatników. Kryterium podziału można przyjąć procentowy udział w całkowitych przychodach.

Zapotrzebowanie na kapitał inwestycyjny jest definiowane jako środki niezbędne na modernizację i odtworzenie pewnych środków trwałych, jak również na podwyższanie jakości systemu, nakierowane na ochronę zdrowia i bezpieczeństwa obywateli oraz ochronę środowiska naturalnego. W zastosowanym podejściu opartym na „niezbędnych przychodach” za koszty i wydatki związane z działalnością inwestycyjną uważana jest:

- amortyzacja lub umorzenie,
- odsetki od kredytów,
- dochód z kapitału o charakterze właścicielskim wyrażony zyskiem netto.

Amortyzacja lub umorzenie uwzględniane są w podstawie do wyliczania opłat jako element finansowania modernizacji i odtworzenia istniejących składników majątku lub element spłaty kapitału zainwestowanego w postaci kredytów inwestycyjnych. Amortyzacja zawarta w niezbędnych przychodach, rozpisana na poszczególne lata nie może być większa niż początkowy koszt środka trwałego.

Wartość odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych do celów ustalania opłat jest wyliczana na podstawie technicznego okresu życia określonych środków trwałych. Techniczny okres życia środków trwałych przyjmowany w celu ustalania cen nie musi być równoważny z okresem amortyzacji przyjmowanym do celów wymiaru podatku dochodowego.

W gminach objętych projektem koszty kapitału inwestycyjnego uwzględniane są przede wszystkim przez właściciela instalacji, który kalkuluje koszty przyjęcia odpadów „na bramie” instalacji. W kalkulacji tej ujęte są zapewne koszty amortyzacji majątku trwałego oraz inne ewentualnie koszty kapitału (odsetki od zaciągniętych kredytów, zwrot z kapitału w postaci zysku).

W przypadkach, gdy forma organizacyjno-prawna uniemożliwia zaliczanie kosztów amortyzacji lub umorzenia do podatkowych kosztów uzyskania przychodów, można uwzględniać umorzenie w podstawie do kalkulacji opłat. W takich wypadkach odpowiednie rozwiązania prawno-finansowe powinny gwarantować, że środki pozyskane na skutek uwzględnienia umorzenia w opłatach będą przekazywane na specjalny rachunek i będą mogły być wykorzystane wyłącznie na modernizację i odtworzenie środków trwałych, podnoszenie jakości majątku oraz spłatę zadłużenia zaciąganego na sfinansowanie rozwoju infrastruktury odpadowe. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy właścicielem PSZOK-u jest gmina i problemem może być zgromadzenie środków na inwestycje odtworzeniowe czy modernizacyjne niezbędne do przeprowadzenia w PSZOKU-u.

Ewidencja środków trwałych powinna być prowadzona w układzie umożliwiającym określenie wartości odpisów amortyzacyjnych, jak również wartości brutto i dotychczasowego umorzenia środków trwałych w podziale na rodzaje działalności.

Koszt pozyskania kapitału może być zawarty z opłacie, lecz powinien być liczony na podstawie wartości zainwestowanego kapitału. Koszt pozyskania kapitału włączony w opłaty powinien być kalkulowany zgodnie z przepisami podatkowymi i rachunkowymi.

Stopa dochodu od kapitału zainwestowanego nie powinna być wyższa niż stopa dochodu od innych inwestycji o podobnym poziomie ryzyka.

Bieżące opłaty nie powinny uwzględniać odzyskania kapitału zainwestowanego w projekty nakierowane wyłącznie na obsługę przyszłych klientów. Tego rodzaju inwestycje powinny być finansowane przez nowych klientów. Roczne koszty dotyczące obiektów służących zarówno obecnym jak i przyszłym odbiorcom mogą być włączone w kalkulację niezbędnych przychodów (wydatki na eksploatację i utrzymanie, obsługa zadłużenia, amortyzacja lub umorzenie, lub dochód od zainwestowanego kapitału).

*PAKIETY INFORMACYJNE PRZEDSTAWIANE PRZEZ WÓJTA PRZY ZMIANACH STAWKI
OPLATY*

Głównym założeniem będącym podstawą tej części standardu jest potrzeba stworzenia pewnych fundamentalnych zasad funkcjonowania systemu wspomagania podejmowania decyzji dotyczących zmiany opłat za usługi odbioru i zagospodarowania odpadów. W chwili obecnej nie istnieją żadne ustawowe normy prawne, regulujące obowiązki informacyjne wójta względem rady gminy .

Pakiety informacyjne, przedstawiane obecnie jako załączniki do projektów uchwał w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, tworzone są na bazie doświadczeń i przyjętych zwyczajów, wypracowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże w przypadku takich zestawień istnieje zawsze niebezpieczeństwo, że będą one niosły ze sobą zbyt mało informacji, aby stać się podstawą do podjęcia przez radę gminy decyzji o zmianie opłat. Niniejszy standard przedstawi propozycje rozwiązań, dotyczące sporządzania dokumentów wspomagających proces podejmowania decyzji o zmianie opłat przez radę gminy.

Każdy wnioskodawca i przygotowujący projekt uchwały w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty powinien dostarczyć podstawowe informacje niezbędne do rozważenia projektu. Informacja powinna być zaprezentowana w sposób gwarantujący przegląd i analizę obecnej sytuacji, wraz z załączonym podsumowaniem i szczegółowymi kalkulacjami i wyjaśnieniami. Informacja taka powinna być również na tyle wyczerpująca, by uzasadniać podjęcie decyzji w sprawie opłaty, a jednocześnie nie zaciemniać – poprzez nadmiar szczegółów – meritum zagadnienia.

Załączniki do projektu uchwały powinny zawierać między innymi:

- informacje o tym, jak proponowane opłaty zostały odniesione do obowiązującego przepisów prawa oraz dokumentów strategicznych i operacyjnych (własnych, wojewódzkich, krajowych),
- założenia do planowanych zmian w działalności operacyjnej, nowych inwestycji oraz działalności finansowej, które wpływają na potrzebę zmiany opłat,
- informacje porównawcze dot. opłat i kosztów (porównanie danych z roku ubiegłego, bieżącego oraz okresu, w którym obowiązywać będą nowe stawki, a także porównanie do ogólnych wskaźników branżowych).

Pakiet informacyjny dostarczany radzie gminy nie musi zawierać informacji zawartych w innych dokumentach dostarczanych mu już poprzednio (np. raporty finansowe, budżet i sprawozdania z działalności operacyjnej) – może zawierać ich podsumowanie.

Projekt powinien zawierać niezbędny zakres informacji, do których należą:

a) Informacje ogólne:

- zestawienie obecnych i proponowanych opłat wraz z ukazaniem zmian procentowych,
- uzasadnienie konieczności wprowadzenia zmiany opłat,

b) Kalkulacja opłat:

- ustalenie poziomu niezbędnych przychodów,
- alokacja niezbędnych przychodów wg grup odbiorców,
- stosowana forma taryfowa – wraz z kalkulacją.

c) Zestawienia porównawcze podstawowych informacji finansowych – dane za ostatni rok obrotowy, rok bieżący (wykonanie + plan budżetu/projekcja) oraz okres, w którym obowiązywać będą nowe stawki:

- zestawienie dochodów według grup odbiorców;
- zestawienie kosztów eksploatacji i utrzymania w podziale na główne obszary działalności,
- kalkulacja rezerwy na należności nieregularne zawartej w niezbędnych przychodach,
- liczba osób zatrudnionych w podziale na obszary działalności wraz z podaniem średnich wynagrodzeń,
- opis stosowanych metod alokacji kosztów; bardziej szczegółowe informacje wymagane są w wypadku dużych gmin.

d) Informacja na temat innych planowanych przedsięwzięć, mających na celu polepszenie jakości i wydajności usług:

- podsumowanie planów inwestycyjnych do zrealizowania w następnym roku, wraz z informacją jaki będzie ich wpływ na poziom kosztów operacyjnych i poziom usług,
- podsumowanie remontów kapitałnych i innych większych remontów do zrealizowania w następnym roku, wraz z informacją jaki będzie ich wpływ na poziom kosztów operacyjnych i poziom usług.

e) Informacja na temat zgodności z obowiązującymi standardami usług, takimi jak:

- techniczne standardy usług,
- standardy obsługi klienta.

Informacje dodatkowe powinny być przygotowane, jeśli można przypuszczać, że okażą się one pomocne w podejmowaniu decyzji o zmianie opłat. Mogą to być na przykład:

- długoterminowe plany finansowe i inwestycyjne RIPOK,
- porównanie przeciętnych wartości obciążenia na jednego mieszkańca (w jednej z głównych grup) w okresie obowiązywania aktualnych i planowanych opłat,

- porównanie proponowanych opłat do opłat zatwierdzonych w innych miastach lub gminach,
- porównanie wskaźników windykacji do średnich branżowych lub wskaźników planowanych,
- przedstawienie kilku wariantów alokacji kosztów lub konstrukcji taryf, które mogą być stosowane w gminie,
- graficzna prezentacja trendów historycznych, informacji porównawczych i projekcji – dla danych wymienionych powyżej,
- porównanie opłat i kosztów do krajowych wskaźników branżowych.

STANDARD 6 – USŁUGA ODBIORU

Celem niniejszego standardu jest określenie zasad świadczenia usługi odbioru odpadów komunalnych w ramach gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Standard dotyczy w części jedynie relacji gminy z właścicielami nieruchomości zamieszkałych. Dotyczy to kwestii organizacji przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, a także umów zawieranych z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu.

W gminach, w których rada gminy nie postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych standard musi być dostosowany do odmiennych uwarunkowań prawnych określonych dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Dotyczy to w szczególności systemu kontroli realizacji obowiązków ustawowych przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

W gminach, w których rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne standard dotyczy także właścicieli tych nieruchomości. W tych gminach standard może być stosowany w odniesieniu do wszystkich nieruchomości, na których powstają odpady komunalne.

Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych zostały określone w Rozdział 4a ustawy o utrzymaniu i czystości. Zgodnie z art. 9b tej ustawy działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwany dalej „rejestrem”, prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W rejestrze zamieszcza się:

- 1) firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy;
- 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP);

- 3) numer identyfikacyjny REGON, o ile przedsiębiorca taki numer posiada;
- 4) określenie rodzaju odbieranych odpadów komunalnych;
- 5) numer rejestrowy.

Art. 9c stanowi, że przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Wpisu do rejestru oraz zmiany wpisu w rejestrze dokonuje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy. Wniosek o wpis do rejestru powinien zawierać:

- 1) firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy;
- 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- 3) numer identyfikacyjny REGON, o ile przedsiębiorca taki numer posiada;
- 4) określenie rodzaju odbieranych odpadów komunalnych.

Do wniosku o wpis do rejestru dołącza się dowód uiszczenia opłaty skarbowej oraz oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 9d podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do spełnienia następujących wymagań:

- 1) posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego;
- 2) utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 3) spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 4) zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Szczegółowe wymagania, w tym zakresie, precyzuje w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki.

Zgodnie z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Art. 6d stanowi natomiast, że wójt jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Zgodnie z art. 6e spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu.

Zapisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie dotyczącym przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów stoją w sprzeczności z zapisami ustawy o gospodarce komunalnej. Zapisy takie, przy przyjęciu ich interpretacji stosowanej powszechnie w kraju, ograniczają swobodę gmin w zakresie wykonywania zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a są to zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Powszechne interpretacje obowiązujących w Polsce regulacji są sprzeczne z regulacjami unijnymi w tym zakresie. Tworzy to ograniczenia w wykonywaniu zadań statutowych przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzące gospodarkę komunalną związaną z odpadami w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Gminy uczestniczące w projekcie nie zgłaszały problemów w powyższym obszarze, w szczególności nie prowadzą i nie planują prowadzić gospodarki komunalnej związanej z odpadami w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Zatem kwestii powyższych w standardzie na obecnym etapie nie rozwija się szerzej

Wszystkie gminy uczestniczące w projekcie realizują zadania własne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w trybie, o którym mowa w art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej tj. powierzają w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.).

W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów (jedynie gmina Zduńska Wola mogłaby skorzystać z możliwości podjęcia fakultatywnej uchwały, czego dotychczas nie zrobiła i zgodnie dostępnymi informacjami nie planuje także w przyszłości).

Wójt określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- 2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- 3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- 4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- 5) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Wójt zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt jest obowiązany niezwłocznie zorganizować kolejny przetarg. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Do przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz przetargów na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Zasady obowiązujące w gminie w zakresie organizacji i przeprowadzania przetargów, a także w zakresie podpisywania i nadzorowania wykonania umów powinny być zgodne z zasadami

stosowanymi w gminie w przypadku powierzenia w drodze umowy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W gminach, w których nie została podjęta uchwała o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wpisany do rejestru działalności regulowanej w danej gminie, a także gminna jednostka organizacyjna jeżeli została utworzona, może zawierać z właścicielami nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy umowy na odbiór powstających na tych nieruchomościach odpadów komunalnych. Jak była mowa we wstępie w takiej sytuacji istotne jest szczególnie system kontroli realizacji obowiązków ustawowych przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Zgodnie z art. 9e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do:

- 1) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;
- 2) przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wielokrotnie podkreślana jest rola selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Oprócz wprowadzenia narzędzi finansowych tj. zobowiązania gmin do stosowania niższych stawek opłat, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w ustawie są także inne narzędzia. Zgodnie z zapisami

ustawowymi zakazuje się mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości. W przypadku niedopełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.

Te narzędzia są istotne ponieważ tylko przy ich aktywnym stosowaniu gminy mogą osiągnąć cele jakie przed nimi stawia ustawa. Te zadania to po pierwsze zobowiązanie gmin do osiągnięcia do dnia 31 grudnia 2020 r.:

1) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;

2) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Po drugie gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania 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.

13

W gminach, które nie przejęły odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Podmiot ten jest obowiązany przekazać właścicielom nieruchomości, od których odbiera odpady komunalne, rachunek, w którym są wyszczególnione koszty odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Przedsiębiorca, który w omawianej sytuacji w

13

Do dnia 16 lipca 2013 r. gminy były obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

kolejnym roku kalendarzowym nie osiągnął poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, zgodnie z art. 9j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinien zostać wykreślony z rejestru. W przypadku gminnych jednostek organizacyjnych odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie osiągnęły w kolejnym roku kalendarzowym poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania wojewódzki inspektor ochrony środowiska zakazuje, w drodze decyzji, wykonywania przez tę jednostkę działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres 3 lat.

Osiągnięcie celów określonych w ustawie w zakresie recyklingu i ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania wymaga prowadzenia przez gminy działań również w zakresie kontroli kierunków przekazywania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Zgodnie z art. 9j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przedsiębiorcy nie działający zgodnie z zapisami ustawowymi w tym zakresie powinni zostać wykreślenie z rejestru m.in. w przypadku gdy stwierdzono, że przedsiębiorca po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. W przypadku gminnych jednostek organizacyjnych odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które po raz drugi przekazują zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych wojewódzki inspektor ochrony środowiska zakazuje, w drodze decyzji, wykonywania przez tę jednostkę działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres 3 lat.

W cytowanych przepisach mowa jest o drugim przypadku niezgodnego z prawem przekazania odpadów komunalnych. Zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku stwierdzenia po raz pierwszy złamania prawa przez podmiot

odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nakładana jest kara pieniężna (od 500 do 2000 zł).

W sprawie łamania prawa w zakresie przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych zostały wydane już stosowane decyzje, a także wyroki sądowe (wyroki: WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2014, sygn. II SA/GI 1602/13; WSA we Wrocławiu z 29 kwietnia 2014 sygn. II SA/Wr 874/13; WSA we Wrocławiu z 30 maja 2014 sygn. II SA/Wr 124/14).

W uzasadnieniu do jednego z wyroków sąd stwierdził, że nie do zaakceptowania jest pogląd strony skarżącej, że podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest uprawniony do dokonywania samodzielnej oceny, czy moce przerobowe regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych są wystarczające do przerobienia wszystkich zbieranych na określonym terenie odpadów. Obowiązkiem regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, wynikającym z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z ustawy o odpadach, jest przyjmowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, zebranych z danego regionu gospodarki odpadami komunalnymi. Istnieje zatem domniemanie, że moce przerobowe regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych są wystarczające do przerobienia wszystkich zbieranych na określonym terenie odpadów, o ile podmiot ją prowadzący nie odmówi ich przyjęcia (z powodu awarii lub z innych przyczyn).

W uzasadnieniu podkreślano, że podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie jest uprawniony do samodzielnego decydowania, czy kierować przedmiotowe odpady do instalacji regionalnej, czy zastępczej, w wyniku jedynie własnej oceny, czy są ku temu spełnione przesłanki. Uznanie, że podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości same mogą tę kwestię oceniać doprowadzić mogłoby do sytuacji, że do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych kierowane byłyby tylko niektóre odpady, w niewielkich ilościach – według uznania podmiotów odbierających je od właścicieli nieruchomości – co w konsekwencji doprowadziłoby do wykorzystania jedynie części mocy przerobowych regionalnej instalacji. Skoro ustawodawca zdecydował, że zasadą jest kierowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych

przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, a wyjątki od tej zasady wynikają z wyraźnych regulacji ustawowych, to ocena, czy zachodzą te wyjątki nie może być dowolna i dokonywana przez podmioty zobowiązane do kierowania wspomnianych odpadów do regionalnej instalacji do ich przetwarzania.

Ze względu na wagę omawianego zagadnienia jest niezbędne, aby w gminach istniała procedura postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Procedura powinna obejmować działania związane z:

- pozyskaniem i analizą informacji w zakresie przekazywania odpadów przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości do instalacji zagospodarowania odpadów,
- postępowaniem w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości,
- sposobem określenia wysokości kary po pierwszym stwierdzonym złamaniu prawa,
- trybem postępowania w przypadku stwierdzenia drugiego przypadku złamania prawa.

STANDARD 7 – USŁUGA ZAGOSPODAROWANIA

Celem niniejszego standardu jest określenie zasad świadczenia usługi zagospodarowania odpadów komunalnych w ramach gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Celem niniejszego standardu jest również określenie zasad kalkulacji nakładów wieloletnich do celów ustalania opłat, przy czym największe znaczenie, w ujęciu wartościowym mają koszty związane z budową instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W przypadku gmin, które realizują powyższe zadanie utrzymując i eksploatując własne (lub wspólne z innymi gminami) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych celem niniejszego standardu jest również określenie zasad kalkulacji tych nakładów wieloletnich do celów ustalania opłat. Podstawowym założeniem w tym obszarze jest przyjęcie zasady, iż nakłady wieloletnie powinny być uwzględniane w procedurze stanowienia opłat, w taki sposób, aby zapewnić odtworzenie istniejących składników majątku lub spłatę rat kapitałowych kredytów zaciągniętych na inwestycje.

Zgodnie ze standardem dotyczącym wymaganego poziomu przychodów w niezbędnych przychodach do celów ustalania opłat są uwzględniane nakłady wieloletnie. W szczególności uwzględniane są odpisy amortyzacyjne przy kalkulacji kosztów świadczonych usług.

Amortyzacja naliczana do celów ustalania opłat powinna być wyliczana w oparciu o wartość brutto środków trwałych z reguły wykorzystując metodę liniową, oraz okres amortyzacji zgodny z szacowanym okresem technicznego użytkowania środka trwałego. Rozwiązanie takie jest zgodne z Ustawą o rachunkowości, która dopuszcza ustalanie stawek odpisów

amortyzacyjnych przy uwzględnieniu technicznego okresu użytkowania i zgodnie z opracowaniami branżowymi.

Standard nie reguluje spraw związanych z amortyzacją do celów podatkowych, ani nie narusza związanych z nią przepisów. Dla celów podatkowych przedsiębiorstwa są zobowiązane do naliczania odpisów amortyzacyjnych w oparciu o metody i stawki ściśle określone w obowiązujących przepisach.

Właściciele instalacji powinni klasyfikować środki trwałe i odpisy amortyzacyjne w sposób bardziej szczegółowy, aniżeli jest to stosowane w prawie podatkowym. System klasyfikacji rodzajowej środków trwałych powinien być opracowany na podstawie wymogów rachunkowości i sprawozdawczości dla sektora odpadowego (w oparciu o system klasyfikacji rodzajowej środków trwałych stosowany przez Główny Urząd Statystyczny).

Środki trwałe powinny być ewidencjonowane w oparciu o rodzaj działalności i wydziały właściciela instalacji. Każdy środek trwały musi zostać przyporządkowany do określonego wydziału.

Techniczny okres użytkowania określonego urządzenia jest definiowany jako oczekiwany okres istnienia danego urządzenia i jego wykorzystywania dla celów produkcyjnych (użytkowych).

Ogólne zasady technicznego okresu użytkowania różnych kategorii urządzeń powinny zostać stworzone w oparciu o inżynierską analizę, uwzględniającą dane z następujących źródeł:

- dane producenta dotyczących wytrzymałości oraz wykonania urządzenia,
- badania laboratoryjne,
- zebrane dane statystyczne,
- doświadczenie przedsiębiorstw i ich specjalistów.

Szacowane techniczne okresy użytkowania powinny zostać określone w oparciu o dane statystyczne i doświadczenia polskich specjalistów pracujących w sektorze odpadowym, przy założeniu konieczności zachowania nowoczesności i możliwości dalszego rozwoju usług oraz zachowania poziomu jakości świadczonych usług. Dla celów projektowych techniczny okres użytkowania urządzeń może być dłuższy.

W przypadkach, kiedy ogólne zasady niedokładnie odzwierciedlają przewidywania właściciela instalacji dotyczące technicznych okresów użytkowania jego własnych środków

trwałych, właściciel ma prawo dokonać wyboru własnego technicznego okresu użytkowania urządzenia zależnie od odpowiednich warunków lokalnych.

W takim wypadku właściciel powinien uzasadnić swój wybór kierując się kryteriami zawartymi w niniejszym standardzie. Czynniki, jakie powinny być rozpatrywane przy określaniu technicznego okresu użytkowania środków trwałych obejmują:

- sposób wykorzystania,
- materiały użyte do budowy lub produkcji urządzenia,
- warunki lokalne: klimat, warunki gruntowo-wodne, ukształtowanie terenu, konieczność kontroli i konserwacji.

Żadna z gmin uczestniczących w projekcie nie utrzymuje i nie eksploatuje własnych (ani wspólnych z innymi gminami) regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Zgodnie z otrzymanymi informacjami nie są też planowane działania w tym obszarze.

W tej sytuacji kluczowe znaczenie ma fakt, że w wielu regionach odpadowych gminy nie posiadające własnych instalacji działają w warunkach monopolu (jedna instalacja regionalna) lub oligopolu (kilka instalacji regionalnych) na rynku zagospodarowania odpadów zmieszanych.

W tym drugim przypadku (oligopol) istnieje możliwość uzyskania lepszych warunków zagospodarowania odpadów w procedurze zamówień publicznych (przetarg na zagospodarowanie odpadów). W pierwszym przypadku gminy są praktycznie skazane na cenę oferowaną przez jedyną instalację w regionie¹⁴.

W sytuacji, gdy w regionie funkcjonuje tylko jedna instalacja, organizowanie przetargu na odbiór i zagospodarowanie obejmującego zagospodarowanie odpadów zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania nie ma uzasadnienia praktycznego. W takiej bowiem sytuacji każdy z oferentów powinien dostarczyć odpady do istniejącej instalacji.

14

Dotychczas w wielu regionach kraju podejmowane są próby rozwiązania problemu monopolu instalacji regionalnych poprzez ich omijanie i traktowanie instalacji zastępczych jako konkurujących z regionalnymi. Takie „tworzenie oligopolu” przy aktywnym lub biernym udziale gmin jest jednak łamaniem obowiązującego prawa. Tak jak wskazano w Standardzie 6 gminy są zobowiązane kontrolować sposób zagospodarowania odpadów przez podmioty zarejestrowane w rejestrze działalności gospodarczej. Brak takich działań naraża je na zarzuty nie realizowania zadań ustawowych. W dłuższej perspektywie pojawia się zagrożenie nieosiągnięcia celów określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 91 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest obowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi. W przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja zastępcza, jest obowiązany przyjąć przekazywane do tej instalacji odpady.

W takiej sytuacji gmina powinna oszacować koszty jednostkowe zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania w trybie art. 9m. Zgodnie z tym artykułem prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest obowiązany, na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawić kalkulację kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, w terminie 7 dni od dnia jego złożenia. Po określeniu kosztów jednostkowych oraz oszacowaniu ilości odpadów zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania koszty zagospodarowania tych odpadów powinny być uwzględnione w kalkulacji niezbędnych przychodów.

W przetargu powinny zostać określone koszty odbioru (w tym transportu) wszystkich odpadów komunalnych oraz koszty zagospodarowania odpadów selektywnie zebranych. Przy czym wydaje się, że organizacja oddzielnego przetargu na zagospodarowanie odpadów miałaby w tym przypadku uzasadnienie, szczególnie jeśli nie można liczyć na zbyt dużą konkurencję podmiotów startujących w przetargu na odbiór i zagospodarowanie.

Z punktu widzenia gmin, które nie mają bezpośredniego lub pośredniego wpływu na koszty zagospodarowania odpadów możliwości aktywnego działania w kierunku obniżenia kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych to zmniejszenie ilości powstających odpadów i

zwiększenie stopnia segregacji poprzedzającej zagospodarowanie. Koszty zagospodarowania maleją wraz z wzrostem ilości frakcji jakie są wyodrębniane w strumieniu odpadów. Oczywiście ograniczenie ilości powstających odpadów i zwiększanie ilości frakcji wyodrębnianych w strumieniu odpadów powstających w gminie zwiększa koszty odbioru (i działań towarzyszących np. koszty PSZOK). Jednakże są to te koszty, które gmina może kontrolować. Co więcej są to też najczęściej koszty, które generują przychody podmiotów działających na lokalnym rynku i/lub tworzące nowe miejsca pracy w gminie.

Zatem działania w zakresie powyższym można traktować jako koszty alternatywne w stosunku do bezpośredniego zaangażowania finansowego w procesy budowy, utrzymania i eksploatacji własnych (lub wspólnych z innymi gminami) regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, czy ewentualnie nabywania na rynku uprawnień do korzystania z instalacji. Przy tworzeniu wariantów przyszłych działań, działania związane z ograniczeniem ilości powstających odpadów i zwiększeniem segregacji powinny być traktowane podobnie jak działania związane z rozbudową infrastruktury zagospodarowania odpadów.

Przykładem mogą być zarówno alternatywne systemy krajowe (system pawilonów osiedlowych lub projekty EKON), jak i działania podejmowane w gminach europejskich w ramach projektów zeroodpadowych. Szerzej kwestie te zostaną omówione w Standardzie 8.

STANDARD 8 - TWORZENIE I UTRZYMANIE PSZOK

Celem niniejszego standardu jest określenie zasad tworzenia i utrzymania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), jako istotnego elementu systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w gminie. Podstawowym przyjętym założeniem jest dopasowanie systemu do lokalnych uwarunkowań, tak aby realizacja zadań ustawowych pozwalała na osiągnięcie jak najlepszego wskaźnika efektów do kosztów.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki nie-zbędne do ich utrzymania, a w szczególności m.in. tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych. Gminy udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:

- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów.

Jak widać z powyższych zapisów obecnie brak jest precyzyjnych regulacji dotyczących tworzenia i funkcjonowania PSZOK-ów. Mało prawdopodobne jest także wypracowanie takich regulacji w przyszłości. Dotychczasowe doświadczenia wskazują bowiem, że wypracowanie modelu punktu dobrowolnego gromadzenia odpadów wymaga rozpoznania wielu lokalnych uwarunkowań i maksymalnego dopasowania do nich szczegółowych rozwiązań.

W polskich warunkach brak też dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania punktów dobrowolnego gromadzenia odpadów komunalnych na terenach wiejskich i w małych miastach. Najlepiej znane przykłady dobrych praktyk dotyczą dużych, a właściwie największych polskich miast: Lamusownia w Krakowie, czy Grатовisko w Poznaniu.

Jednocześnie na podstawie danych zachodnioeuropejskich można stwierdzić, że efektywność selektywnej zbiórki „spod drzwi” jest znacznie wyższa niż zbiórki realizowanej w stacjonarnych punktach. W warunkach polskich przy często znacznie niższej gęstości zaludnienia dysproporcje te będą jeszcze wyższe. Dodać należy, że w świadomości społecznej

wciąż funkcjonują punkty skupu surowców wtórnych, czyli punkty odpłatnej zbiórki. Mimo, że system płacenia za surowce wtórne dziś praktycznie ma znaczenie jedynie w przypadku złomu to wprowadzając system należy o tym pamiętać.

System mobilnych PSZOK-ów na terenach wiejskich jest jedną z prób rozwiązania tego problemu. Podobnie pawilony zastępujące osiedlowe altanki śmietnikowe, rozwiązanie wprowadzone w Płocku i Nakle, jest próbą rozwiązania stosowanych w blokowiskach w mniejszych miastach. Sposobem opartym na odejściu od tradycyjnych rozwiązań jest metoda stosowana przez Stowarzyszenie EKON. W metodzie tej surowce wtórne są odbierane spod drzwi (zarówno w zabudowie wielorodzinnej np. w Warszawie, jak i w zabudowie jednorodzinnej np. w Żyrardowie).

Jednocześnie część uruchomionych PSZOK-ów generuje koszty, a nie przynosi spodziewanych efektów w postaci rozdzielonych strumieni odpadów.

Okazuje się, że aby osiągnąć efekt w postaci odpadów często trzeba po nie pojechać, zabrać spod drzwi, albo umieścić punkt odbioru nie dużo dalej niż dotychczasowa altanka śmietnikowa. Czasami sposobem są okresowe zbiórki połączone z systemem bonusów. Podczas konsultacji realizowanych w gminach okazało się, że system w którym otrzymujemy po dostarczeniu surowców wtórnych np. sadzonkę jest bardziej atrakcyjny dla mieszkańców niż bezpłatny odbiór spod drzwi. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie korzystania z PSZOK-ów są niewystarczające, żeby sformułować w oparciu o nie zalecenia ze względu na niewielką ilość osób, które dotychczas z punktu korzystały.

Należy podkreślić, że w warunkach rozproszonej zabudowy na terenach niezurbanizowanych łatwiej niż na obszarach zurbanizowanych można rozwiązać najważniejszy problem gospodarki odpadami komunalnymi. Tym problem są odpady biodegradowalne. Wydzielenie ze strumienia odpadów frakcji odpadów biodegradowalnych znakomicie ułatwia dalsze postępowanie z odpadami na obszarach rozproszonych. Dotyczy to zarówno systemu odbioru spod drzwi jak i systemu samodzielnego dowozu do PSZOK. Odpady surowcowe niewymieszane z odpadami biodegradowalnymi mogą być zbierane na terenie nieruchomości i usuwane z niej znacznie rzadziej niż odpady biodegradowalne, czy odpady zmieszane zawierające odpady biodegradowalne.

W obecnym systemie prawnym jedynym problemem jest system rozliczania obowiązków nałożonych na gminy w zakresie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. W celu rozwiązania problemu odpadów biodegradowalnych na terenach rozproszonych w regulacjach dotyczących tej kwestii należy wprowadzić jedno z poniższych rozwiązań:

- powinien zostać uwzględniony zapis pozwalający na obniżenie masy odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. proporcjonalnie do ilości mieszkańców, którzy korzystają z kompostowników przydomowych;

- należy zastosować współczynnik korygujący wskaźnik udziału odpadów ulegających biodegradacji w masie zmieszanych odpadów komunalnych proporcjonalnie do ilości mieszkańców, którzy korzystają z kompostowników przydomowych.

Jeżeli obecne bariery prawne zostaną usunięte to rekomendowany system selektywnej zbiórki na terenach rozproszonych powinien być oparty na:

- maksymalnie dużej liczbie punktów zbiórki odpadów problemowych (np. leki – apteki, przychodnie, punkty pielęgniarstwa w szkołach), jeżeli brak wystarczającej liczby punktów i/lub efektywność będzie niska konieczne będą czasowe gromadzenie na posesjach i okresowe zbiórki odpadów;

- wyodrębnieniu frakcji biodegradowalnej;

- zorganizowanie systemu odbioru spod drzwi odpadów surowcowych (system typu mobilny PSZOK lub rozwiązania wzorowane na systemie EKON lub odbiór przez firmę przy niskiej częstotliwości i w razie potrzeby powiększonej pojemności pojemników i/lub organizacja systemu samopomocy przy dowozie odpadów surowcowych do PSZOK).

Ilość i rodzaj zbieranych frakcji powinien być dostosowany do warunków rynkowych. Biorąc pod uwagę selektywne zbieranie to zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami, **w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania**. Jeżeli określony, specyficzny sposób przetwarzania nie będzie dostępny lub będzie dostępny przy nieakceptowalnym koszcie niemożliwe będzie gromadzenie tej konkretnej frakcji odpadów w sposób selektywny.

W enklawach o wyższym stopniu zurbanizowania (małe miasta, obszary podmiejskie) powinny być stosowane innowacyjne rozwiązania dostosowujące metody działania do lokalnych uwarunkowań. Poniżej opisany został przykład rozwiązania zastosowanego w Nakle.

PRZYKŁAD MINIPSZOKI W NAKLE – uzupełnienie systemu selektywnej zbiórki w zabudowie wielorodzinnej (na podstawie materiałów z konferencji Nowy model gospodarowania odpadami komunalnymi – ocena funkcjonowania i propozycje zmian, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1 kwietnia 2014 r.)

Z wypowiedzi Burmistrza Nakła nad Notecią Sławomira Napierały

Problemem była zabudowa wielorodzinna – blokowiska, brak miejsca na budowę dodatkowych altan śmietnikowych. Od razu zakładaliśmy – i mówili to prezesi spółdzielni mieszkaniowych – że z altanek, które są, nie będziemy w stanie odbierać takiej ilości odpadów. Drugi element to częstotliwość odbioru – nadmierne zwiększenie częstotliwości to koszty. Trzeci element to małe mieszkania z małymi kuchniami, gdzie miałyby stać co najmniej 3–4 oddzielne pojemniki do selektywnego zbierania odpadów.

Zrodził się więc inny pomysł. Postanowiliśmy w osiedlach wielomieszkaniowych

zorganizować system miniPSZOK-ów. Nie ma to żadnego odniesienia do ustawy, ale są to

punkty, do których mieszkańiec przynosi frakcje suche, które nadają się do dalszego przetworzenia, wszystko razem w jednym worku. Dalej tym zajmuje się już gmina.

W wyniku wdrożenia tego systemu mamy pełną kontrolę i ewidencję odpadów. Ponosimy rzeczywiste koszty za konkretne czynności i uzyskaliśmy rzeczywistą selektywną zbiórkę „u źródle”. Mieszkaniec ma naprawdę niedaleko, aby odnieść te wszystkie frakcje w jednym worku. Na początku zastanawialiśmy się, czy to się przyjmie, ponieważ niektórzy mieli 200–300 metrów do przejścia, a śmietnik często był bliżej. Zdziwiliśmy się bardzo, ale to się przyjęło.

Powiem państwu dlaczego. Przyjęło się to dlatego, że ludzie zobaczyli, co my z tym dalej robimy. Wbrew niektórym przekazom medialnym, że odpady zbierane selektywnie wrzucane są później do jednego pojemnika i nie wiadomo, gdzie się je zabiera. Ludzie przekonali się, że z tego jednego worka, który przynoszą, my robimy 16 frakcji.

Kolejna sprawa, która nam się udała, choć myślę, że jeszcze dużo jest do zrobienia, to rzeczywista zbiórka odpadów niebezpiecznych. Do tych punktów mieszkańcy bloków przynoszą również żarówki, baterie, świetlówki. Nie trafiają już one do zbiorczych śmietników.

Przez mieszkańców taki system został zaakceptowany (najbardziej obawialiśmy się, że tak się nie stanie). Zorganizowaliśmy 10 punktów w gminie, w obrębie miasta. Kolejne 2 są na wsiach, też w osiedlach wielomieszkaniowych. Przyjeliśmy, że na jeden punkt powinno przypadać ok. 1500 mieszkańców.

Po pół roku funkcjonowania systemu widać pierwsze efekty. Nie są one do końca widoczne w sprawozdaniach, zaraz powiem dlaczego. Chcielibyśmy, aby jedną ze zmian dotyczącą samorządów była możliwość sprzedaży odpadów wyselekcjonowanych po tzw. cenie dnia.

Obecnie nie możemy tego robić. Organizowaliśmy już przetarg na sprzedaż tzw. PET-ów.

Balotujemy je i przygotowujemy frakcje handlowe. Niestety, każda procedura przetargowa wymaga czasu, co niesamowicie nas obciąża. Nie możemy reagować na bardzo dynamicznie zmieniające się dzisiaj ceny na rynku. To są ograniczenia w tym zakresie. Chcielibyśmy być traktowani jak normalny podmiot. Jeżeli bowiem – jak powiedział dziś prof. Górski – nakłada się obowiązek na samorząd, to chcemy mieć możliwość wypełnienia tego obowiązku, tak jak każdy podmiot gospodarczy na rynku w Polsce.

Jest ze mną kolega, który odpowiada za znaczną część organizacji systemu. Ja przenieśliśmy to w dużej części do naszej spółki, której jesteśmy stuprocentowym właścicielem – Komunalnego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Nakle. Nie mamy niestety takiej spółki, jaka jest w Płońsku. U nas było to kiedyś trochę inaczej organizowane. Kolega przedstawi efekty półrocznego działania tego systemu.

Z wypowiedzi Prezesa Komunalnego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Nakle nad Notecią Sławomira Sobczaka

Chciałbym uzupełnić wypowiedź pana burmistrza o kilka kwestii technicznych. Nasza firma odpowiedzialna jest za system selektywnej zbiórki odpadów komunalnych na terenie gminy

Nakło nad Notecią. W zabudowie jednorodzinnej zorganizowany jest system workowy, w

zabudowie wielorodzinnej – system miniPSZOK-ów.

Spośród 10 obiektów – 5 utworzyła nasza firma, a 5 spółdzielnia mieszkaniowa „Chrobry” działająca w Nakle. Osiem obiektów to zakupione kontenery, dwa to adaptacje starych obiektów, którym udało się przywrócić funkcjonalność. Wyposażenie obiektów sfinansowaliśmy przy współudziale Powiatowego Urzędu Pracy, przy okazji utworzono 10 stanowisk pracy.

Zatrudniono 21 pracowników na nowym stanowisku, stanowisku sortowacza. Kryteriami zatrudnienia było długotrwałe wykluczenie z rynku pracy, a więc kobiety 50+, osoby niepełnosprawne i osoby, które przez 8–10 lat nie mogły nigdzie znaleźć pracy.

Wprowadziliśmy również analogowy system identyfikacji liczby odwiedzających i masy dostarczanych odpadów, żeby mieć pełną ewidencje odpadów, które przewijają się przez nasze punkty.

System zaczęliśmy tworzyć 17 lipca (2013 roku), ostatnie punkty zostały utworzone we wrześniu. Od października system funkcjonuje w pełnym zakresie. Mamy 13–14 tysięcy odwiedzin punktów w miesiącu, czyli praktycznie wszystkie osoby z zabudowy

wielorodzinnej, które mają zadeklarowaną zbiórkę selektywną odwiedzają miniPSZOK dwu-, trzykrotnie.

Liczba zbieranych kilogramów z zabudowy wielorodzinnej wskazuje, że system się przyjął. Co miesiąc obserwujemy wzrost liczby kilogramów, które odbieramy. Od lipca 2013 r., przez pół roku, tylko z zabudowy wielorodzinnej zebraliśmy ok. 123 ton odpadów selekcyjonowanych.

Zorganizowany jest również centralny PSZOK w Rozważynie. Do niego trafiają odpady z selektywnej zbiórki wielorodzinnej i jednorodzinnej. Tam są rozdzielane na frakcje sprzedażowe.

Zorganizowany jest tam także punkt odpadów niebezpiecznych, w którym wszystkie odpady zostają zewidencjonowane ostatecznie i przygotowane do sprzedaży.

W jednym półroczu 2013 r. zebraliśmy ponad 318 ton odpadów komunalnych z selektywnej zbiórki. Mam na myśli papier, szkło i tworzywa sztuczne. Z tego ok. 125 ton zebraliśmy z zabudowy wielorodzinnej.

Gdybyśmy przemnożyli ten wynik na terenie gminy razy dwa, czyli na cały rok, osiągnęlibyśmy poziom wagowy wyznaczony na 2018 r. Biorąc pod uwagę zabudowę niezamieszkałą i wszystkie podmioty działające na rynku, osiągnęliśmy wszystkie wskaźniki.

STANDARD 9 – OBSŁUGA ADMINISTRACYJNA SYSTEMU

Celem niniejszego standardu jest określenie zasad obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie. Termin obsługa administracyjna systemu nie został w ustawie doprecyzowany. W literaturze pojawiają się informacje, że do obsługi systemu trzeba stworzyć nowe miejsca pracy i potrzeby te określane są na 1 osobę na 10 000 – 15 000 mieszkańców. Jednakże brak jest precyzyjnie określonych zadań, które miałyby wykonywać te nowozatrudnione osoby. Jednocześnie wskaźniki takie trudno zastosować do małych gmin (mniejszych niż 10 000 mieszkańców).

W ramach niniejszego standardu zakłada się, że termin obsługa administracyjna systemu obejmuje wszystkie działania organu administracji publicznej odpowiedzialnego za gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi, które mogą zostać uznane za koszty funkcjonowania systemu, które gmina pokrywa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Obsługa administracyjna systemu obejmować może szereg zadań np.:

- bieżąca obsługa właścicieli nieruchomości w zakresie funkcjonowania systemu;
- przygotowanie przetargów;
- przygotowanie projektów uchwał;
- działalność informacyjno-edukacyjna;
- nadzór nad podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Gminy w praktyce funkcjonowania poszczególnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi stosują różne rozwiązania w zakresie obsługi administracyjnej systemu:

- całość zadań realizowana przez komórki organizacyjne urzędu gminy:
 - w ramach jednej wyodrębnionej komórki organizacyjnej,
 - część zadań w komórce odpadowej (zadania poza finansowe), część zadań dotyczących finansów w komórce finansowej,

- zadania delegowane do jednostek organizacyjnych (zakładów budżetowych lub spółek komunalnych).

Zatem podstawowe koszty obsługi administracyjnej systemu to koszty wynagrodzeń (i ich pochodne) pracowników. Nie są to jedyne koszty. Pewne wyobrażenie o pozostałych kosztach może dać opis środków pracy z ogłoszenia naboru na stanowiska pracy do spraw gospodarki odpadami komunalnymi w zespole do spraw gospodarki przestrzennej, gospodarki gruntami, komunalnej, rolnictwa i ochrony środowiska w jednej z gmin:

- komputer,
- drukarka,
- kserokopiarka,
- niszczarka,
- faks,
- inne typowe narzędzia do pracy biurowej,
- biurko o dwóch blatach,
- krzesło obrotowe z kółkami jezdnyymi.

Zatem koszty te obejmują wydatki bezpośrednie i pośrednie stworzenia oraz funkcjonowania stanowiska pracy.

Przykładowy zakres zadań na stanowisku urzędniczym ds. gospodarki odpadami komunalnymi

1. Prowadzenie całokształtu spraw związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem systemu odbierania odpadów komunalnych na terenie gminy.
2. Utworzenie i stała aktualizacja bazy danych rejestru gminnego wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi.
3. Prowadzenie ewidencji opłat przy pomocy oprogramowania komputerowego.
4. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie poboru opłat za gospodarowanie odpadami.
5. Prowadzenie weryfikacji złożonych deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

6. Przygotowywanie decyzji ustalającej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji.
7. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych w zakresie poboru opłat za gospodarowanie odpadami.
8. Przygotowanie projektów odpowiedzi w sprawach merytorycznych, skarg i wniosków w zakresie prowadzonych zadań.
9. Prowadzenie ewidencji księgowej dotyczącej całokształtu spraw wynikających z zakresu czynności.
10. Wydawanie zaświadczeń o niezaleganiu w opłatach bądź stwierdzających stan zaległości.
11. Opracowywanie dokumentów, projektów uchwał i aktów prawa miejscowego wymaganych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz stała ich weryfikacja.
12. Przygotowywanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.
13. Przygotowanie oraz przedkładanie odpowiednim organom przewidzianych prawem sprawozdań, informacji i analiz dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.
14. Kontrolowanie realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa dotyczących funkcjonowania systemu odbierania odpadów komunalnych oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.
15. Współpraca z organami administracji publicznej, organami ochrony środowiska oraz innymi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.
16. Planowanie i inicjowanie działań służących ochronie środowiska w zakresie gospodarki odpadami.
17. Prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej wśród mieszkańców.
18. Opracowywanie wniosków i współdziałanie z odpowiednimi komórkami w Urzędzie w ich opracowaniu w celu pozyskiwania środków finansowych ze źródeł pozabudżetowych.

19. Przygotowywanie informacji wynikających z prowadzonego zakresu do umieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

20. Realizacja innych zadań i działań wynikających z przepisów prawa lub doraźnej potrzeby związanych z funkcjonowaniem systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

STANDARD 10 – MONITORING SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

Celem niniejszego standardu jest stworzenie systemu monitorowania modelu, którego główną częścią jest zestaw wskaźników wraz z metodologią ich pozyskiwania oraz harmonogramem pomiarów. Istotną częścią standardu są też zasady współpracy z podmiotami realizującymi najważniejsze zadania w ramach systemu.

Zestaw wskaźników gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Punktem wyjścia do analizy dostępności fizycznej usługi jest ocena jakości prawa miejscowego obowiązującego w gminie. Jedynie w sytuacji, gdy uchwalony jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i pozostałe uchwały oraz właściwie określone zostały w nich parametry systemu możliwa jest ocena pozostałych parametrów systemu.

Zatem podstawowe parametry systemu to:

- 1) rodzaj i minimalna pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych urządzeń;
- 2) częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości;
- 3) stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości.

Właściwe określenie tych parametrów wymaga szczegółowej analizy systemu gospodarki odpadowej w gminie, w powiązaniu z systemem ponadgminnym¹⁵. W trakcie tej analizy przydatne mogą być wymienione poniżej dokumenty:

15

Dotyczy to w szczególności zapisów Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

- Zasady określania liczby i rodzaju pojemników do zbierania odpadów komunalnych, w tym do selektywnego gromadzenia, oraz częstotliwości ich opróżniania. Poradnik; OBREM, Łódź, październik 2006 r.;
- Określenie metodyki badań składu sitowego, morfologicznego i chemicznego odpadów komunalnych; NFOŚiGW; Kamieniec Wr., Zielona Góra, luty 2006 r.;
- Planowanie i optymalizacja gospodarki odpadami. Podręcznik prognozowania ilości i jakości odpadów komunalnych oraz oceny zgodności systemów gospodarki odpadami z zasadami zrównoważonego rozwoju; Wrocław 2005; materiały 5 Programu Ramowego Unii Europejskiej.

Dostępność fizyczna usługi

W badaniach SAS jednym ze wskaźników analizowanym w tym obszarze był wskaźnik UK311 - Udział liczby budynków mieszkalnych objętych zbieraniem odpadów z gospodarstw domowych w badanym roku w gminie (wskaźnik UK27), do liczby budynków mieszkalnych ogółem w gminie w danym roku (wskaźnik UK28).

Dla nieruchomości zamieszkałych, a w gminach, które przejęły obsługę nieruchomości niezamieszkałych, dla wszystkich nieruchomości rekomendowany jest wskaźnik: udział liczby nieruchomości, na których powstają odpady komunalne objętych zbieraniem odpadów w badanym roku w gminie, do liczby nieruchomości ogółem, na których powstają odpady komunalne w gminie w danym roku. Wskaźnik ten powinien być oparty na zweryfikowanych danych własnych gminy.

Gminy, które nie przejęły obsługi nieruchomości niezamieszkałych są odpowiedzialne za prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości. W tym przypadku rekomendowany jest wskaźnik udziału umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w badanym roku, do liczby właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne w gminie w danym roku ogółem.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Kolejnym wskaźnikiem, jaki mógłby być wyliczany, jeżeli wskaźnik powyższy < 100%, to udział ilości właścicieli nieruchomości, dla których Gmina zorganizowała odbiór odpadów komunalnych w badanym roku w ogólnej ilości właścicieli nieruchomości, którzy nie podpisali umów na odbiór odpadów.

Dostępność cenowa usługi

W SAS dostępność cenową usługi określają wskaźniki nr UK341 i UK342. Opisują one minimalną i maksymalną cenę odbioru odpadów stałych od gospodarstw domowych. Z

porównania wartości wskaźników dla poszczególnych miast przedstawionych wynika, że w 2009r. średnia minimalna cena odbioru odpadów stałych wynosiła 62,84 zł/m³ (2008 - 60,90, a 2007 - 44,68 zł/m³), a średnia maksymalna cena odbioru odpadów stałych wynosi 107,05 zł/m³ (2008 - 87,92, a 2007 - 66,96 zł/m³). Wskaźniki można ocenić jako wiarygodne, jednakże weryfikacji wymaga to, czy są to w rzeczywistości dane jednorodne. W badaniu SAS analizowana była usługa odbioru wszystkich grup odpadów, w tym odpadów zbieranych selektywnie. Należy podkreślić, że w wielu polskich gminach w przypadku tych odpadów stosowane były zgodnie z ustawą niższe ceny odbioru, w skrajnych wypadkach cena ta była równa 0. Zatem podane wartości mogą być zaniżone.

W obecnym systemie dla nieruchomości zamieszkałych rekomenduje się wprowadzić jednoznacznie określony wskaźnik opłaty za odbiór odpadów komunalnych. Mógłby to być wskaźnik opłaty dla przeciętnego polskiego gospodarstwa domowego (w oparciu o statystykę krajową wyliczane byłyby stosowne wskaźniki: przeciętna ilość osób w rodzinie, średni metraż przypadający na taką ilość osób, przeciętne zużycie wody, przeciętna wielkość gospodarstwa domowego) liczony w czterech wariantach: opłata za odpady zmieszane i selektywnie zbierane, w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej.

W przypadku nieruchomości niezamieszkałych w gminach, które przejęły obsługę nieruchomości niezamieszkałych rekomenduje się wskaźnik opłaty miesięcznej za pojemnik wielkości 0,12 m³ (lub najbardziej zbliżony pojemnością).

W przypadku nieruchomości niezamieszkałych w gminach, które nie przejęły obsługi nieruchomości niezamieszkałych rekomenduje się monitorowanie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługę odbioru odpadów zmieszanych.

Skuteczność jakościowa

W SAS skuteczność jakościową badano m.in. analizując wskaźnik UK321 - Udział liczby mieszkańców składających skargę do urzędu gminy na niską jakość odbioru odpadów w badanym roku do liczby mieszkańców gminy. Wskaźnik ten powinien być monitorowany po doprecyzowaniu: udział liczby mieszkańców składających skargę do urzędu gminy na niską jakość odbioru odpadów w badanym roku do liczby mieszkańców gminy. Właściwe monitorowanie usługi za pomocą tego wskaźnika byłoby możliwe w sytuacji, gdy

prowadzone byłyby działania upowszechniające procedurę monitorowania i oceny usługi wśród mieszkańców.

Rekomenduje się również monitorowanie wskaźnika odpady zdeponowane na składowiskach w % zebranych (wskaźnik dostępny w bazie BDL GUS), a także wskaźniki recyklingu i odpadów biodegradowalnych (na podstawie składanych sprawozdań rocznych).

Skuteczność ilościowa usługi

W SAS skuteczność ilościową usługi określa wskaźnik nr 331. Opisuje on udział liczby mieszkańców korzystających z usługi odbioru odpadów stałych, do liczby wszystkich mieszkańców miasta.

Z porównania wartości wskaźnika w 2009r. dla poszczególnych miast wynika, że średnia z 43*) miast liczba mieszkańców korzystających z odbioru odpadów stałych w mieście wynosi 95,84% (w 2008 r. 92,45%, a w 2007 88,74%). Wskaźnik można ocenić jako wiarygodny.

Wskaźnik mógłby być stosowany po odpowiednim doprecyzowaniu: liczba mieszkańców korzystających z usługi odbioru odpadów, do liczby wszystkich mieszkańców miasta.

Dodatkowo rekomenduje się monitorowanie wskaźnika 331a SAS - wydatki na usuwanie nielegalnych wysypisk na terenie gminy odniesione do ilości odpadów zmieszanych w gminie.

Efektywność kosztowa usługi

W badaniach SAS ze względu na brak możliwości uzyskania wiarygodnych danych nie udało się przyjąć do badania wskaźników, które określałyby efektywność kosztową usługi. Należy podkreślić, że obecnie w polityce cenowej przedsiębiorców odpadowych obserwować można w wielu gminach oderwanie stosowanych cen od kosztów. Jednakże w systemie obowiązującym obecnie w większości miast trudno wskazać metodę pozwalającą na sensowne monitorowanie tego zjawiska.

Natomiast dla nieruchomości zamieszkałych, a w gminach które przejęły obsługę nieruchomości niezamieszkałych dla wszystkich nieruchomości zalecane jest monitorowanie wskaźnika udziału opłaty za odbiór odpadów do kosztu odbioru odpadów w badanym roku.

Charakterystyka przedsiębiorstw realizujących usługę

W SAS charakterystykę przedsiębiorstw realizujących usługę określa wskaźnik nr 351. Opisuje on liczbę przedsiębiorstw realizujących usługę odbioru odpadów stałych na terenie danej gminy. Z porównania wartości wskaźnika dla poszczególnych miast przedstawionego w 2009r. wynika, że średnia z 63*) miast liczba przedsiębiorstw realizujących usługę odbioru odpadów stałych wynosi 1,06 (1,81;10,82) przedsiębiorstw.

Wskaźnik mógłby być stosowany po odpowiednim doprecyzowaniu dla nieruchomości niezamieszkałych, w gminach które nie przejęły obsługi tych nieruchomości: liczba przedsiębiorstw realizujących usługę odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych na terenie danej gminy.

W przypadku nieruchomości zamieszkałych, a w gminach które przejęły obsługi nieruchomości niezamieszkałych dla wszystkich nieruchomości można byłoby monitorować liczbę przedsiębiorstw w rejestrze działalności regulowanej, a także liczbę przedsiębiorstw startujących w przetargach na odbiór odpadów.

We wszystkich gminach mogłaby być monitorowana liczba RIPOK-ów w regionie gospodarki odpadami, w którym znajduje się dana gmina.

Proponowana procedura określania lokalnego standardu usługi

- przeprowadzenie oceny jakości prawa miejscowego obowiązującego w gminie (w szczególności zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i pozostałych uchwał),
- podjęcie przez władze gminy decyzji o ustaleniu własnych standardów dotyczących systemu gospodarki odpadami komunalnymi, które powinny być opisane przyjętymi wskaźnikami,
- weryfikacja stopnia spełnienia,
- wykonanie własnych badań za ostatni rok dla usług (wprowadzenie danych),

- analiza wyników przeprowadzonych badań w świetle porównania z innymi gminami biorącymi udział w badaniu,
- opracowanie własnych wartości wskaźników na podstawie własnych badań,
- ustalenie czy nasze wartości wskaźników są dla nas satysfakcjonujące,
- przeprowadzenie własnego badania ankietowego satysfakcji odbiorców usług odpadowych np. na podstawie zaproponowanego wzoru ankiety
- ustalenie czy wartości odpowiedzi na pytania własnego badania ankietowego są dla nas satysfakcjonujące
- jeśli nie – to wskazane jest przyjęcie docelowych wartości wskaźników opisujących daną usługę dla własnej jednostki samorządu takich aby je osiągnąć w założonym czasie (np. za 3 lata) oraz przyjęcie planu działań doskonalących – takich aby osiągnąć w przyjętej perspektywie czasu oczekiwane wskaźniki.
- **jeśli tak – to ustalone wartości (lub przedziały wartości) wskaźników opisujących daną usługę stanowią będą oczekiwanym standardem lokalnym.**
- decyzja o upublicznieniu wszystkich / niektórych wskaźników leży w gestii władz jednostki samorządu.

Zasady rachunkowości i sprawozdawczości

Celem tej części standardu jest przedstawienie zasad rachunkowości i sprawozdawczości dla gminy umożliwiających dostarczenie wystarczających danych decydom.

Podstawowym założeniem niniejszego opracowania jest to, że dane księgowe muszą być ewidencjonowane i przetwarzane w taki sposób, by nie tylko spełniać wymogi obligatoryjnej sprawozdawczości, ale również zapewnić ewidencję kosztów i nakładów inwestycyjnych potrzebną dla celów ustalania opłat oraz przygotowywania wieloletnich planów finansowych. Sprawozdania powinny wspomagać proces decyzyjny oraz analizę zgodności z wymogami standardów, lecz nie powinny stanowić nadmiernego obciążenia dla służb gminnych.

W niniejszym dokumencie termin „system finansowo-księgowy” definiowany jest jako system obejmujący plan kont i księgę główną, ewidencję środków trwałych, system obsługi klienta i ściągania należności, metodologie rozliczania kosztów pośrednich, ewidencję

zapasów oraz inne systemy gromadzenia i przetwarzania danych finansowych o działalności w zakresie gospodarki odpadami. Systemy te mogą być prowadzone ręcznie lub komputerowo.

Gminy muszą stosować się do ustawy o rachunkowości z 29 sierpnia 1994 roku. Zgodnie z artykułem 10 tej ustawy każda jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą stosowane przez nią zasady rachunkowości i zatwierdzoną przez kierownika jednostki.

Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące:

- 1) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;
- 2) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- 3) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
 - a) zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
 - b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
 - c) opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji;
- 4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje zasady (politykę) rachunkowości. W sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy, przyjmując zasady (politykę) rachunkowości, jednostki mogą stosować krajowe standardy rachunkowości wydane przez Komitet Standardów Rachunkowości.

Dokumentacja określona w artykule 10 ustawy nie stanowi katalogu zamkniętego. Gminy powinny także posiadać dokumentację w sprawie kwalifikacji kosztów oraz metod ich rozliczania wraz z uzasadnieniem, ponieważ ma to istotne znaczenie dla prawidłowego świadczenia usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

W celu ustalenia poziomu opłat niezbędnego do sfinansowania świadczonych usług, konieczne jest prowadzenie bardziej szczegółowej ewidencji księgowej, niż wynika to z obowiązujących przepisów.

System rachunkowości powinien dostarczać informacji niezbędnych do:

- przypisania przychodów i kosztów do głównych rodzajów działalności (np. odpady zbierane selektywnie, odpady zmieszane; nieruchomości zamieszkałe, w rozbiciu na zabudowę wielorodzinną i indywidualną),
- opracowania wieloletniej projekcji niezbędnych przychodów, jako podstawy ustalania polityki taryfowej,
- rozliczania niezbędnych przychodów na poszczególne grupy odbiorców, dla wyeliminowania subsydiowania skrośnego lub dyskryminacji cenowej.

W celu wyliczenia niezbędnych przychodów dla celów ustalania opłat, konieczne jest zgromadzenie i analiza szczegółowych danych finansowych oraz dodatkowych informacji dotyczących rodzajów działalności za okres obejmujący poprzednie 3-5 lat. Klasyfikacja na rodzaje działalności zależy od stosowanych rozwiązań i specyfiki każdej z gmin (np. im większa gmina tym bardziej rozbudowana klasyfikacja).

Informacje obejmują między innymi:

- wartość przychodów w rozbiciu na poszczególne rodzaje działalności oraz w rozbiciu na poszczególne grupy płatników,
- wartość kosztów z uwzględnieniem:
 - liczby zatrudnionych i średniego wynagrodzenia,
 - kosztów PSZOK (z uwzględnieniem przychodów ze sprzedaży surowców wtórnych),
 - informacji o naprawach i remontach umożliwiających rozróżnienie remontów o charakterze bieżącym od remontów incydentalnych,
 - informacji o kosztach nadzwyczajnych lub o charakterze incydentalnym,
- wartość środków trwałych i odpisów umorzeniowych.

System księgowy musi dostarczać informacji potrzebnych do rozliczenia niezbędnych przychodów (lub ich wybranych pozycji) na różne grupy odbiorców oraz kalkulacji taryf. Sposób ewidencji lub rozliczania będzie tu zależny od przyjętej metodologii rozliczania niezbędnych przychodów na grupy odbiorców oraz struktury taryf.

W związku z powyższymi wymaganiami, gminy będą musiały dokonać rozbudowy kont pomocniczych (analityki) do odpowiednich kont księgi głównej, a przede wszystkim kont kosztów według rodzajów, kosztów w układzie kalkulacyjnym, kosztów według miejsc ich powstawania, kosztów inwestycyjnych, a także przychodów ze sprzedaży usług (tzw. centra

zysków). Każde gmina powinna dokonać adaptacji tego rozwiązania w zależności od zakresu, rozmiaru i rodzaju usług tak, aby system dostarczał informacji wystarczających do ustalania opłat.

Plan kont powinien być skonstruowany w taki sposób, by gwarantował przypisywanie bezpośrednich przychodów i kosztów do głównych rodzajów działalności.

Ustawa o rachunkowości nie reguluje zasad kwalifikacji i metod rozliczania kosztów. Jednakże ponieważ metodologie alokacji kosztów mają istotne znaczenie dla ustalenia kosztu wytworzenia produktu i usługi, aby wypełnić artykuł 10 ustawy o rachunkowości, gminy powinny udokumentować i uzasadnić zastosowaną metodologię.

W niektórych wypadkach mogą istnieć koszty, które muszą zostać podzielone między działalność związaną z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów i inne zupełnie inne rodzaje działalności (np. koszty ogólne funkcjonowania urzędu). W tym przypadku do wydatków poniesionych w wyniku działalności związanej z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów powinno się alokować jedynie część kosztów.

Dokonując klasyfikacji wydatków jako remont (traktowany jako wydatek bieżącego roku, a zatem uwzględniony w opłatach) lub jako inwestycja włączona w opłaty w przeciągu dłuższego czasu, gminy powinny opierać się na kryteriach zawartych w ustawie „Prawo podatkowe” oraz decyzjach i interpretacjach Ministerstwa Finansów.

Ustawa o rachunkowości określa zakres informacji rocznego sprawozdania finansowego, w którym specyfika prowadzonej działalności powinna być uwzględniona w informacji dodatkowej. Ustawa ta nie reguluje zakresu raportów ani okresów za które są sporządzane dla potrzeb bieżącego zarządzania (budżetowanie, monitoring, controlling).

Zgodnie art. 9q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt jest obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdanie jest przekazywane marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy. Sprawozdanie zawiera:

1) informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych z obszaru danej gminy odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;

2) informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji:

a) przekazanych do składowania na składowisku odpadów,

b) nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania;

3) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne;

4) liczbę właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem.

5) informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;

6) informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy.

Sprawozdawczość statystyczną regulują przepisy Głównego Urzędu Statystycznego wydane na podstawie ustawy z dnia 29.06.1995 roku o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.).

Oprócz wyżej wymienionych sprawozdań, ważnym elementem jest analiza stanowiąca oddzielny standard. Analiza powinna być zintegrowana z system danych. W ramach prezentowanych informacji oprócz danych finansowych i operacyjnych dotyczących danego roku powinny dla celów porównawczych znaleźć się również informacje za okres poprzednich 3-5 lat.

Zasady współpracy z przedsiębiorcami wykonującymi usługi

Podstawą opracowania tej części standardu było to, że gminy powinny monitorować poziom usług świadczonych przez dostawców usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Jakość świadczonych usług powinna mieć znaczący wpływ na poziom opłat akceptowanych przez radę gminy. Ponadto, jakkolwiek wiele norm i standardów technicznych zostało zawartych w prawie, samorządy terytorialne, odpowiedzialne za świadczenie usług powinny zapewnić przestrzeganie i monitorowanie norm i standardów w sposób zadowalający odbiorców usług. Standard identyfikuje dziedziny, w których można ustalić i monitorować wymagania techniczne oraz w dziedzinie obsługi klienta, zawiera wskazówki dotyczące sposobu zawierania umów.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą zadania związane z gospodarką odpadami. Samorządy terytorialne powinny zapewnić przestrzeganie i monitorowanie przestrzegania norm i standardów zgodnie z wymogami prawnymi oraz w sposób zadowalający odbiorcę usług.

W przypadku nieruchomości zamieszkałych, a w gminach które przejęły obsługę nieruchomości niezamieszkałych, w przypadku wszystkich nieruchomości do obowiązków

gminy powinno należeć przeprowadzenie analizy poziomu świadczonych usług według pełnej procedury badania jakości usług zgodnie z umową zawartą z przedsiębiorstwem w ramach oceny działalności przedsiębiorstwa.

Gmina będzie obowiązana do przeprowadzenia analizy jakości usług świadczonych przez dostawców, jednakże przeprowadzane przez nią badania zgodności z wskaźnikami jakości usług mają na celu określenie efektu na poziom wymaganych przychodów. W szczególności gmina będzie badać i analizować jakość świadczonych usług w przypadku, gdy zostaną zgłoszone nieprawidłowości w pracy przedsiębiorstwa lub skargi od odbiorców.

Przedsiębiorstwo będzie zobowiązane do przestrzegania i prowadzenia stałego monitoringu jakości usług, na podstawie wskaźników jakości usług, które zostały określone w prawie oraz zgodnie z umową zawartą pomiędzy przedsiębiorstwem a gminą.

Sposób prowadzenia monitoringu jest określony w umowie zawieranej pomiędzy przedsiębiorstwem a gminą.

Pierwszym etapem wprowadzania wskaźników jakości usług powinna być identyfikacja wskaźników jakości usług zawartych w prawie. Dla przedsiębiorstw są to wymogi obligatoryjne. Konieczne jest przeprowadzenie badań w celu stwierdzenia, czy mechanizmy analizowania przestrzegania tych wskaźników jakości usług są wystarczające w danej gminie. Następnie należy określić poziom obecnie świadczonych usług, a także mechanizmy jego badania.

Po określeniu obligatoryjnych minimalnych wymagań wynikających z przepisów oraz zbadaniu istniejącego poziomu jakości świadczonych usług gmina może zdecydować, że konieczne jest wprowadzenie dodatkowych wskaźników jakości usług, lub dodatkowego monitoringu. W takim przypadku niezbędne jest przeprowadzenie oceny wykonalności pod względem technicznym oraz oszacowanie kosztów związanych z zapewnieniem i pomiarem dodatkowych wskaźników jakości. W tym celu należy:

- (1) Ustalić koszty świadczenia usług na obecnym poziomie oraz wszelkich dodatkowych kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych związanych z podwyższaniem ich poziomu;
- (2) Ustalić koszty wprowadzenia i monitorowania dodatkowych wskaźników jakości usługi;
- (3) Przeprowadzić badania dotyczące gotowości ponoszenia wyższych opłat przez odbiorców związanych z wyższym standardem usługi;
- (4) W przypadku uzyskania zadowalających wyników przygotować plan wprowadzenia i monitorowania nowych wskaźników jakości usług.

Decyzja o przyjęciu określonego standardu świadczenia usług musi zostać sformalizowana. W tym celu gmina zawierać będzie z podmiotem świadczącym usługi umowę uwzględniającą

obowiązki i prawa każdej ze stron. Umowa taka musi określać wymagania dotyczące jakości świadczonych usług, istniejący poziom usług, plany podnoszenia poziomu usług, a także mechanizm okresowej dokumentacji i analizy wskaźników jakości usług. Minimalnym zakresem wskaźników jakości usług są wskaźniki zawarte w przepisach oraz pożądane wskaźniki jakości usług.

W umowie określone są wymagane dla przedsiębiorstwa sposoby dokumentowania zgodności usług z przyjętymi wymaganiami dotyczącymi jakości świadczonych usług. Zgodność z przyjętymi wymogami przedsiębiorstwa będą dokumentowały przez:

- ewidencję laboratoryjną,
- ewidencję wyposażenia,
- sprawozdania z kontroli dokonywanych przez inne instytucje rządowe,
- ewidencję skarg i wniosków,
- ewidencję i sprawozdania na temat awarii,
- sporządzanie raportów okresowych.

Raport dokumentujący zgodność z wymaganym standardem świadczonych usług jest sporządzany okresowo, zgodnie z umową zawartą przez przedsiębiorstwo z gminą. Raport ten będzie zawierać:

- dane przedsiębiorstwa dotyczące poziomu świadczonych usług, zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez przedsiębiorstwo lub inne instytucje;
- analizę danych zgodnie z miernikami jakości usług;
- plany poprawy i rozwoju poziomu usług.

Metodologie monitorowania zgodności z wskaźnikami jakości usług muszą być opracowane na poziomie lokalnym z uwzględnieniem adekwatności istniejących systemów, zdolności systemu do generowania informacji, lokalnych priorytetów, kosztów instalacji nowych systemów oraz możliwości monitorowania przez samorząd terytorialny. Metodologię taką opracowuje gmina.

Pierwszym krokiem w analizie wskaźników jakości usług jest sporządzenie listy wskaźników jakości usług obejmującej:

- opis wskaźnika;
- dokumenty źródłowe ustanawiające wskaźnik jakości (np., ustawy, przepisy, umowy);
- źródła danych na temat poziomu świadczonych usług;
- dopuszczalny poziom usług.

W celu zbadania poziomu usług należy:

- zapoznać się ze sprawozdaniami przygotowanymi przez przedsiębiorstwo;

- zapoznać się z dokumentacją dotyczącą realizacji standardów wynikających z ustawodawstwa (badania laboratoryjne, kontrola finansowa);
- zapoznać się z dokumentacją dotyczącą obsługi klienta (ewidencja skarg i wniosków, ewidencja awarii);
- zapoznać się z dokumentacją procedur obsługi klienta.

W wypadkach, w których dokumentacja procedur obsługi klienta jest niewystarczająca oraz w przypadku powtarzających się skarg odbiorców należy zastosować bardziej efektywne sposoby oceny poziomu usług, jak na przykład rozsyłanie ankiet, organizacja grup fokusowych w celu określenia poziomu akceptacji przez klientów lub organizacja debat publicznych.

Wiele różnych usług cząstkowych może podlegać ocenie. W zależności od rodzaju świadczonej usługi, jej analiza może być ilościowa lub jakościowa. Techniczne normy i wskaźniki jakości usług, zwłaszcza zawarte w przepisach są zazwyczaj oceniane ilościowo, natomiast wskaźniki jakości obsługi klienta określone w umowie między gminą a przedsiębiorstwem, a nie w przepisach podlegają przeważnie ocenie jakościowej.

6. REKOMENDACJE DOTYCZĄCE DAJSZYCH PRAC

1. Kluczową kwestią dla zakończenia prac pozostaje przeprowadzenie badań morfologicznych. Wyniki tych badań pozwolą na przeprowadzenie dodatkowych, uzupełniających analiz porównawczych. Analizy te powinny pozwolić na dodatkową weryfikację dotychczasowych wniosków, a także na sformułowanie dodatkowych wniosków.
2. W końcowej analizie powinien zostać uwzględniony stopień zaangażowania właścicieli nieruchomości, mieszkańców nieruchomości w działania prowadzone w systemie. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można sformułować dwa skrajne modele: A) PŁACE/WYMAGAM; B) DZIAŁAM/WYMAGAM. W skrajnej postaci model A prowadzi do tworzenia rozwiązań dostosowanych w maksymalnym stopniu do potrzeb osób zamożnych. W tej skrajnej postaci będzie to też model drogi i pochłaniający zasoby. Model B zakłada większe zaangażowanie społeczne (np. wkład pracy w segregowanie i dostarczanie surowców do właściwych punktów zbiorczych). Ważne jest określenie kształtu modelu docelowego i optymalizowanie ścieżek dojścia do tego modelu.
3. W ramach przyszłych działań związanych z budową zintegrowanego i kompleksowego modelu gospodarki odpadami komunalnymi istotne jest zintegrowanie działań podejmowanych na różnych poziomach (europejski, krajowy, regionalny, subregionalny, gminny). Konieczne jest uwzględnienie kierunku przyjmowanego w Unii Europejskiej na gospodarkę obiegową i zeroodpadową. Planowane zmiany przepisów krajowych wymagać będą wprowadzenia w modelu elementów, które pozwolą elastycznie reagować na te zmiany. Podobnie należy uwzględnić możliwość zmiany zapisów w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami. W tych działaniach przydatna byłaby koordynacja działań gminnych w układzie obszaru funkcjonalnego delimitowanego z punktu widzenia funkcji w obszarze odbioru, a zwłaszcza zagospodarowania odpadów.
4. Zorganizowane w ostatnim czasie przetargi w gminach objętych projektem (podobne sygnały pojawiają się też z innych gmin w kraju) wskazują na poważne zagrożenie

monopolizacji usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Wniosek taki oparty jest na fakcie znacznego wzrostu oferowanych cen usług, a także na fakcie, że do przetargów tych staje tylko jedna firma spośród kilku działających w okolicy. Do kwestii tej końcowa wersja raportu odniesie się po ewaluacji modelu.

5. W oparciu o zgromadzone informacje można stwierdzić, że dotychczasowe bodźce skłaniające do selektywnej zbiórki były niewystarczające. Zgromadzone informacje nie wskazują na znaczące upowszechnianie się selektywnej zbiórki. W końcowej wersji rekomendacji zostaną przedstawione wytyczne mające zwiększyć skuteczność selektywnej zbiórki.
6. Z dotychczasowych doświadczeń gmin objętych projektem wynika, że korzyści z dłuższego okresu świadczenia usługi przeważają nad kosztami takiego rozwiązania. Największą korzyścią wydaje się być stabilność systemu i możliwość skoncentrowania się nad doskonaleniem stosowanych rozwiązań.

7. ZAŁĄCZNIKI

7.2. Wykaz dokumentów planistycznych

Miasto/Gmina

nazwa / zakres		charakter	kontekst przestrzenny	odniesienie pow./reg.
obligatoryjne dokumenty planistyczne				
studium uwarunkowań i kierunków...		strategiczny	tak	R
MPZP obowiązkowe (zgodność ze studium)		prawo miejscowe	tak	R
założenia do planu zaopatrzenia w media (PZM) (zgodność ze studium)		operacyjny	tak	—
PZM		operacyjny	tak	—
wieloletni plan rozwoju urządzeń wod.-kan. (zgodność ze studium)		operacyjny	tak	—
wieloletni plan gospodarowania zasobem mieszk.		operacyjny	tak	—
gminny program opieki nad zabytkami		operacyjny	tak	P
gminny program ochrony środowiska		strategiczny	tak	P/R
gminny plan gospodarki odpadami		operacyjny	tak	R
plan rozwoju sieci drogowej wraz z planami finansowymi		operacyjny	tak	P/R
plan sieci publ. szkół podst. i gimnazjalnych		operacyjny	tak	P
programy zdrowotne		strategiczne	nie	P/R
gminna strategia rozwiązywania problemów społ.		strategiczny	tak	P/R
gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie		operacyjny	nie	
gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych		operacyjny	nie	—
roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi		operacyjny	nie	P/R
gminny plan zarządzania kryzysowego		operacyjny	tak	P/R
WPF		x	nie	—
budżet miasta / gminy		operacyjny	nie	—
programy / dokumenty nie obowiązkowe				
strategia rozwoju miasta / gminy		strategiczny	tak	R/P

strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego	strategiczny	tak	R/P
MPZP nieobowiązkowe	prawo miejscowe	tak	R
WPI	x	tak	—
program poprawy bezpieczeństwa	strategiczny	tak	P
wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi	strategiczny	nie	P/R
program rozwoju edukacji	strategiczny	nie	P
program rozwoju kultury	strategiczny	nie	P/R
program promocji	strategiczny	nie	P/R
programy środowiskowe (azbest, klimat, zieleń, woda, krajobraz)	strategiczne	tak	P/R
programy przeciwdziałania wykluczeniu społ., pro-rodzinne	strategiczne	nie	P/R
program wspierania przedsiębiorczości	strategiczny	nie	P/R
lokalny program rewitalizacji	strategiczny /operacyjny	tak	—
program cyfryzacji / GIS	operacyjny	nie/tak	P
program rozwoju turystyki	strategiczny	tak	P/R
program rozwoju sportu i rekreacji	strategiczny	tak	P/R
polityka mieszkaniowa	strategiczny	tak	—
program współpracy międzynarodowej	operacyjny	nie	—
plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego	prawo miejscowe (oblig. 3 lata)	tak	P/R
programy adresowane do jednostek pomocniczych (dzielnic, osiedli, sołectw)	operacyjne	tak	—
inne programy sektorowe / jakie?

Powiat

nazwa / zakres	charakter	kontekst przestrzenny	odniesienie gm./reg.
obligatoryjne dokumenty planistyczne			
plan wykorzystania zasobu Skarbu Państwa	operacyjny	tak	—
powiatowy program opieki nad zabytkami	operacyjny	tak	G
powiatowy program ochrony środowiska	strategiczny	tak	G/R
powiatowy plan gospodarki odpadami	operacyjny	tak	R
powiatowy program ochrony przed hałasem	strategiczny	tak	—

plan urzędzenia lasu	operacyjny	tak	G
plan rozwoju sieci drogowej wraz z planami finansowymi	operacyjny	tak	G/R
plan sieci publ. szkół ponadgimnazjalnych / rynek pracy	operacyjny	tak	(G)
programy zdrowotne	strategiczne	nie	G/R
powiatowa strategia rozwiązywania problemów społ.	strategiczny	tak	G/R
powiatowy program przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lok. rynku pracy	strategiczny	nie	R/(G)
powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie	operacyjny	nie	G
roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi	operacyjny	nie	G/R
powiatowy program zapobiegania przestępczości i ochrony bezpieczeństwa obywateli	strategiczny	nie	(G)/W
powiatowy plan zarządzania kryzysowego	operacyjny	tak	G/R
plan operacyjny ochrony przed powodzią WPF	x	nie	—
budżet powiatu	operacyjny	nie	—
programy / dokumenty obowiązkowe			
strategia rozwoju powiatu	strategiczny	tak	(G)/R
strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrz.	strategiczny	tak	R/G
WPI	x	tak	—
program poprawy bezpieczeństwa	strategiczny	tak	G
wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi	strategiczny	nie	G/R
strategie / programy promocji	strategiczne	nie	G/R
programy środowiskowe (azbest, klimat, zieleń, woda, krajobraz)	strategiczne	tak	G/R
programy przeciwdziałania wykluczeniu społ., pro-rodzinne	strategiczne	nie	G/R
program wspierania przedsiębiorczości	strategiczny	nie	G/R
program cyfryzacji / GIS	operacyjny	nie/tak	G
program rozwoju turystyki	strategiczny	tak	G/R

program rozwoju sportu i rekreacji	strategiczny	tak	G/R
plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego	prawo miejscowe (oblig. 3 lata)	tak	G/R
inne programy sektorowe / jakie?