

AGNIESZKA SOBOLEWSKA¹

AKCEPTACJA SPOŁECZNA „PODATKU ŚMIECIOWEGO” NA TERENACH WIEJSKICH

Abstrakt. Celem pracy jest określenie stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz zasadności i szans wprowadzenia „podatku śmieciowego” na terenach wiejskich. Badania przeprowadzono w trzech gminach położonych w południowej części województwa podlaskiego w 2007 roku. Uzyskane wyniki pokazują, że sytuacja dotycząca właściwego zagospodarowania odpadów komunalnych na obszarze objętym badaniami uległa w ostatnim czasie poprawie. Nie jest ona jednak jeszcze zadowalająca, gdyż nadal około 20% właścicieli nieruchomości na terenach wiejskich nie posiada umów o odbiór odpadów komunalnych przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa. Zainteresowanie udziałem w referendum gminnym dotyczącym przejścia przez gminę od właścicieli nieruchomości obowiązku właściwego postępowania z odpadami i wprowadzenia „podatku śmieciowego” wśród osób objętych badaniami, jest stosunkowo duże. Zdecydowanie za udziałem w referendum było 50% respondentów, a 23% raczej wzięłoby w nim udział. Spośród osób deklarujących chęć uczestnictwa w referendum raczej za wprowadzeniem „opłaty śmieciowej” opowiedziałyby się 54%, jeżeli nie istniałoby ryzyko, że będzie ona wyższa od kosztów obecnie ponoszonych.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, „podatek śmieciowy”

WPROWADZENIE

Zagadnienia związane z ochroną środowiska odgrywają w ostatnich latach znaczącą rolę w polityce Unii Europejskiej, w tym również Polski. Jednym z kluczowych problemów, oprócz ochrony wód i powietrza atmosferycznego, jest ochrona powierzchni Ziemi, obejmująca między innymi gospodarkę odpadami. W 2006 roku w Ministerstwie Środowiska utworzono Departament Gospodarki Odpadami, którego głównym zadaniem jest koordynacja działań w za-

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

kresie tworzenia i wdrażania polityki dotyczącej gospodarki odpadami w kraju [Uchwała... 2006]. Od 1 stycznia 2008 roku zadania w zakresie gospodarki odpadami, będące dotychczas w kompetencjach wojewody, zostaną przeniesione do kompetencji marszałka województwa [Ustawa... 2005]. Pozwoli to skupić w jednym urzędzie na szczeblu województwa zadania dotyczące między innymi planowania gospodarki odpadami i wydawania decyzji. Powinno wywołać to pozytywny wpływ na wdrażanie polityki województwa w zakresie gospodarki odpadami.

Jedną z głównych grup odpadów, powstających na terenie naszego kraju, są odpady komunalne. W 2004 roku stanowiły one około 9,8% odpadów wytworzonych [Uchwała... 2006] i 7,3% odpadów zebranych [Ochrona... 2006] w Polsce. Do odpadów komunalnych zalicza się odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych [Ustawa... 2001]. W tak przyjętej definicji ustawodawca dopuszcza sytuację, w której wśród odpadów powstających w wyniku funkcjonowania gospodarstwa domowego będą znajdowały się odpady niebezpieczne. Odpady komunalne stanowią znaczne zagrożenie dla środowiska nie tylko ze względu na degradację powierzchni Ziemi, ale również możliwość skażenia powietrza, wód powierzchniowych i podziemnych. Źródłem powstawania odpadów komunalnych są, oprócz gospodarstw domowych, które generują około 66% tego typu odpadów [Uchwała... 2006], obiekty użyteczności publicznej i obsługi ludności.

W latach 2000–2005 obserwowano sukcesywny spadek ilości odpadów zebranych (tabela 1). Przyczynami tego stanu są między innymi [Uchwała... 2006]:

- niezgodna ze stanem faktycznym rejestracja ilości odpadów trafiających do obiektów odzysku i unieszkodliwiania (jednym z powodów jest brak wag na składowiskach odpadów),
- niezawieranie przez właścicieli nieruchomości umów z podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie odbierania odpadów i pozbywanie się ich poprzez umieszczanie na tzw. dzikich wysypiskach lub wykorzystywanie we własnych gospodarstwach domowych,
- brak kontroli ze strony gmin nad spełnianiem wymogów zezwoleń w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- zmniejszający się ciężar objętościowy odpadów.

TABELA 1. Ilości odpadów powstających w Polsce w latach 2000–2005 [tys. Mg · rok⁻¹]

Odpady	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Wytworzone ogółem	137 710	134 919	128 403	130 476	133 763	133 956
Zebrane komunalne	12 226	11 109	10 509	9 925	9 759	9 354

Źródło: Ochrona... 2006.

Celem niniejszej pracy jest określenie sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych oraz zasadności i szans wprowadzenia „podatku śmieciowego”² na

terenach wiejskich. Badania przeprowadzono wiosną oraz latem 2007 roku w trzech gminach (Hajnówka, Bielsk Podlaski i Łapy) położonych w południowej części województwa podlaskiego. Dwie (Hajnówka i Bielsk Podlaski) spośród objętych badaniami to gminy wiejskie, jedna (Łapy) jest gminą miejsko-wiejską. Informacje niezbędne do przeprowadzenia analizy uzyskano z wywiadów przeprowadzonych według specjalnie przygotowanego w tym celu kwestionariusza z osobami zamieszkującymi na objętych badaniami obszarach wiejskich. Wykorzystane w pracy informacje pochodzą z 75 poprawnie wypełnionych kwestionariuszy.

UWARUNKOWANIA PRAWNE GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE

Polskie prawo związane z usuwaniem, unieszkodliwianiem i utylizacją odpadów powinno być dostosowane do wymogów Unii Europejskiej. Regulacje prawne, dotyczące właściwego postępowania z odpadami mają już w Unii Europejskiej kilkudziesięcioletnią historię. W systemie aktów normatywnych podstawowe znaczenie ma tzw. dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (2006/12/WE) przyjęta 5 kwietnia 2006 roku. Zastąpiła ona dotychczasową dyrektywę (75/442/EWG) z 1975 roku. Dyrektywa ta określa podstawowe wymagania związane z gospodarką odpadami, które następnie rozwijane są w dyrektywach szczegółowych, wśród których nie ma zajmującej się w sposób kompleksowy tylko odpadami komunalnymi (rysunek 1).

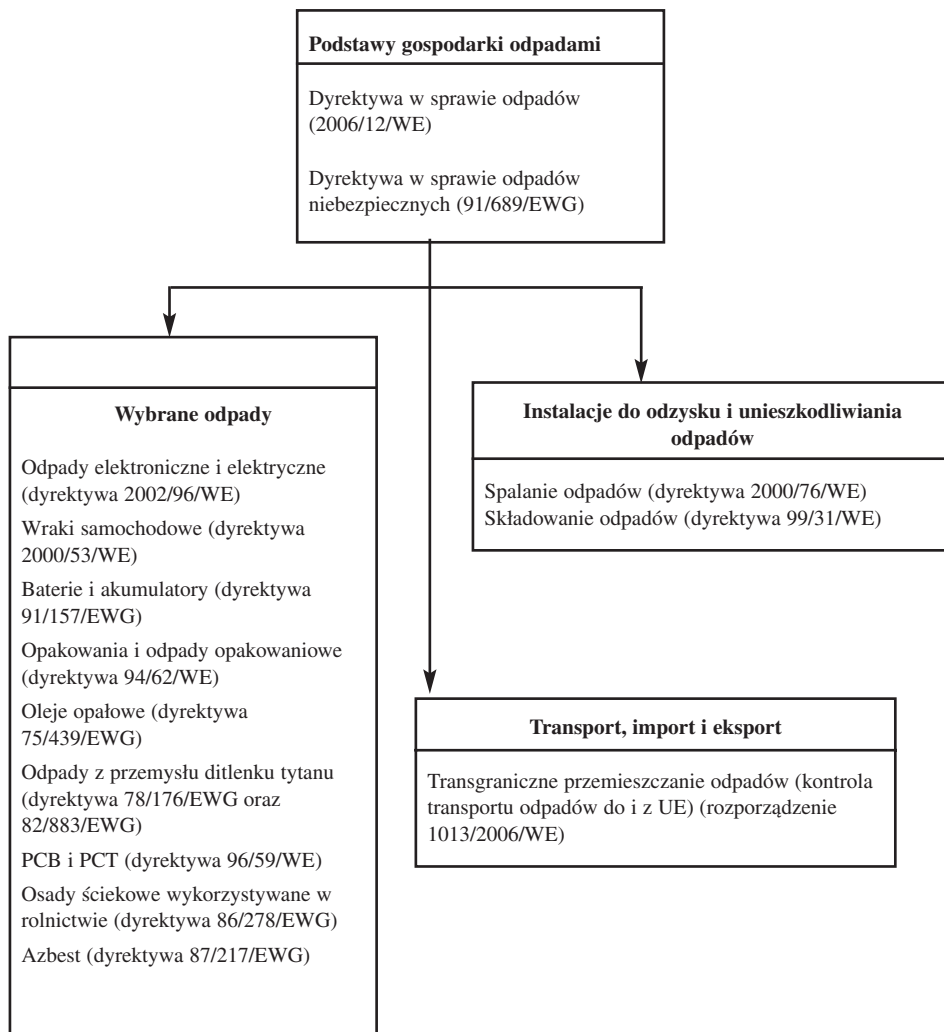
Zgodnie z przyjętą w prawie Unii Europejskiej hierarchią rozwiązań w systemach gospodarki odpadami państwa członkowskie powinny [Leszczyński 2001]:

- odpady użytkowe: papier, kartony, szkło, metale kolorowe i żelazne oraz tworzywa sztuczne, kierować do powtórnego przerobu,
- odpady organiczne: spożywcze, z terenów zielonych i ogrodów oraz odwodnione i ustabilizowane osady ściekowe kierować do kompostowania,
- odpady problemowe i niebezpieczne niewykorzystane wtórnie kierować do unieszkodliwiania termicznego,
- pozostałości mineralne: gruz, popiół oraz odpady nieaktywne przetworzone z innych zaawansowanych technologii, deponować na składowiskach.

W prawie polskim postępowanie z odpadami komunalnymi jest obecnie przedmiotem dwóch ustaw: ustawy z 27 kwietnia 2001 roku o odpadach i ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Określają one między innymi podstawowe zasady postępowania z odpadami oraz obowiązującą przy tym hierarchię pierwszeństwa działań:

- zapobieganie powstawaniu odpadów,
- ograniczenie powstawania odpadów oraz ich uciążliwości dla ludzi i środowiska,

² „Podatek śmieciowy” jest opłatą pobieraną przez gminę za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Termin powszechnie przyjęty i stosowany w pracach na przykład: Kozmana [2006], Małeckiego [2006], Matlaka [2007], Rakiel-Czarneckiej [2005]. Pojęcie to zostało szerzej omówione w dalszej części pracy.



RYSUNEK 1. Regulacje prawne Unii Europejskiej w obszarze gospodarki odpadami

Źródło: *Regulacje...* 2005.

- odzysk z odpadów substancji, przedmiotów i produktów oraz ich wykorzystanie,
- unieszkodliwianie odpadów, z wyłączeniem składowania,
- składowanie odpadów.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [*Ustawa...* 1996] nakłada na posiadaczy odpadów obowiązek pozbycia się ich w określony w ustawie sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami, wymaganiami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami³. Zgodnie z przepisami ustawy o odpadach [*Ustawa...* 2001] posiadacze odpadów mogą przekazywać je wy-

³ Zgodnie z ustawą o odpadach [*Ustawa...* 2001] plany takie tworzone są na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

łącznie podmiotom, które uzyskały zezwolenie właściwego organu (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) na prowadzenie działań w zakresie gospodarki odpadami, chyba że prowadzone działania nie wymagają takiego zezwolenia. Odbierającym odpady komunalne może być przedsiębiorca lub przygotowana do tego gminna jednostka organizacyjna, która jest zwolniona z obowiązku posiadania wyżej wspomnianego zezwolenia, musi jednak spełniać wymagania określone w tym względzie dla przedsiębiorców. Każdy właściciel nieruchomości powinien mieć podpisaną umowę zapewniającą mu odbieranie odpadów komunalnych. Podmioty odbierające odpady komunalne, działające na terenie danej gminy, mają obowiązek przekazywania władzom lokalnym informacji o umowach zawartych z właścicielami nieruchomości. Gminy prowadzą ewidencję tych umów, co umożliwia im wskazanie mieszkańców, którzy nie podejmują stosownych działań, mających na celu właściwe zagospodarowanie odpadów powstających w gospodarstwie domowym, i umożliwiają podjęcie w stosunku do nich odpowiednich działań. W przypadku gdy właściciel nie podpisał umowy z podmiotem odbierającym odpady, gmina dokonuje tzw. wykonania zastępczego, obciążając właściciela odpadów opłatą⁴ nałożoną w drodze decyzji i organizując odbieranie odpadów. Jeżeli na terenie gminy nie działają przedsiębiorcy odbierający odpady od właścicieli nieruchomości, to gmina musi zorganizować system zbierania odpadów komunalnych dla wszystkich jej mieszkańców.

Zgodnie z obowiązującym obecnie w Polsce prawem [Ustawa... 1996] rada gminy może w drodze uchwały przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki dotyczące właściwego postępowania z odpadami. Uchwała taka może być przyjęta po uzyskaniu zgody od mieszkańców wyrażonej w referendum gminnym. Po przejściu przez gminę obowiązku właściwego postępowania z odpadami opłaty za odbieranie odpadów komunalnych, zwane „podatkiem śmieciowym” lub „opłatą śmieciową”, pobierane są przez gminę, a nie bezpośrednio przez przedsiębiorstwo odbierające odpady od ich posiadacza. W takim przypadku gmina w trybie przewidzianym w ustawie o zamówieniach publicznych [Ustawa... 2004] wybiera przedsiębiorstwo do obsługi systemu odbierania i transportu odpadów, którego oferta jest najkorzystniejsza. Dotychczasowe doświadczenia polskich gmin, które takie rozwiązania wprowadziły, dowodzą, że ich pozycja w negocjacjach dotyczących cen i sposobu świadczenia usług jest zdecydowanie silniejsza niż pojedynczych właścicieli nieruchomości [Małecki 2006].

STANOWISKO MIESZKAŃCÓW WOBEC REFERENDUM I WPROWADZENIA „PODATKU ŚMIECIOWEGO”

Badania przeprowadzone wiosną i latem 2007 roku wykazują, że sytuacja dotycząca właściwego zagospodarowania odpadów komunalnych, powstających

⁴ Opłata ta jest przekazywana na konto Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁵ Zgodnie z ustawą o referendum lokalnym [Ustawa... 2000], aby było ono ważne, musi wziąć w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Ponadto wynik jest rozstrzygający, jeżeli w sprawie poddanej referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów.

na terenach wiejskich województwa podlaskiego, ulega poprawie. Spośród 35 osób objętych badaniami wiosną 2007 roku jedynie 35% miało podpisaną umowę z wyspecjalizowanym przedsiębiorstwem o odbiór odpadów z posesji. Pozostali respondenci (40 osób), z którymi wywiady przeprowadzono latem, już w 80% posiadali odpowiednią umowę i wszyscy twierdzili, że było to efektem nacisków wywieranych przez gminę. Każdy właściciel nieruchomości otrzymał pismo, w którym gmina, powołując się na ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa... 1996], wyznaczyła termin, do którego powinien on zawrzeć odpowiednią umowę. Po tym terminie gminy miały przystąpić do tzw. wykonania zastępczego, organizując odbiór odpadów z posesji i obciążając właściciela opłatą nałożoną w drodze decyzji⁶. Równocześnie gminy przypominały mieszkańcom, że jednym z warunków uzyskania płatności z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (gminy objęte badaniami są położone na tych obszarach) jest właściwe zagospodarowanie odpadów komunalnych.

W objętych badaniami gospodarstwach odpady nieodbierane przez odpowiednie przedsiębiorstwa są wykorzystywane w produkcji rolniczej (głównie jako pasza dla zwierząt lub nawóz), spalane lub zakopywane. Pomimo posiadania stosownych umów dotyczących odbioru odpadów komunalnych z posesji, 67% spośród osób objętych badaniami twierdziło, że znaczna część⁷ odpadów stałych, powstających w gospodarstwie domowym, jest zakopywana lub spalana (w tym np. plastikowe butelki po napojach) w paleniskach domowych. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa... 1996] odpady komunalne powinny być przekazywane przez właścicieli wyspecjalizowanemu przedsiębiorstwu. W związku z powyższym samodzielne ich zagospodarowywanie poprzez spalanie bądź zakopywanie jest zabronione⁸. Spalanie odpadów komunalnych w paleniskach domowych powoduje emisję do atmosfery m.in.: tlenku węgla (gaz trujący dla ludzi i zwierząt), dwutlenku siarki (powoduje trudności w oddychaniu u ludzi i zwierząt oraz kwaśne deszcze), cyjanowodoru (tworzy z wodą kwas pruski – jedną z najsilniejszych trucizn) czy dioksyn

⁶ Z rozmów przeprowadzonych z właścicielami nieruchomości wynikało, że pomimo upłynięcia wyznaczonego terminu (około 1 miesiąc) od czasu, kiedy były przeprowadzane badania, gminy nie podjęły działań związanych z wykonaniem zastępczym.

⁷ Szacuje się, że w 2004 roku masa odpadów komunalnych wytworzonych przez jednego mieszkańca w Polsce wynosiła 309 kg, z tego 15 kg/mieszkańca/rok stanowiły odpady zielone, a 65 kg/mieszkańca/rok odpady kuchenne ulegające biodegradacji [Uchwata... 2006], które na obszarach wiejskich mogą być wykorzystywane w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Przyjmując, że ciężar objętościowy odpadów komunalnych w Polsce wynosi 175 kg · m³ [Czeliński 2003], uzyskujemy rocznie 1,31 m³ odpadów komunalnych (bez odpadów zielonych i kuchennych ulegających biodegradacji) wytwarzanych przez jednego mieszkańca. Z gospodarstw objętych badaniami odbierane jest rocznie około 1,44 m³. Przy średniej liczbie osób w gospodarstwach objętych badaniami wynoszącej 2,04 rocznie z gospodarstw tych odbieranych jest 0,71 m³ · mieszkanioc⁻¹. Można więc przypuszczać, że w gospodarstwach objętych badaniami prawie połowa (1,23 m³/gosp. dom./rok) odpadów komunalnych jest zakopywana lub spalana.

⁸ Niektóre gminy precyzują to zagadnienie bardziej szczegółowo w uchwalanych regulaminach utrzymania czystości i porządku. Przykładowo w regulaminie gminy Lipno wymienia się zakaz spalania w paleniskach domowych odpadów z tworzyw sztucznych, gumy, odzieży, zaoliwionych szmat i mebli oraz zakaz zakopywania odpadów komunalnych [Regulamin... 2004].

i furanów⁹ (toksycznością przewyższającą cyjanek potasu, powodują powstawanie raka, zaburzenia funkcjonowania układu odpornościowego, uszkodzenia płodu i bezpłodność) [Majkowski 2004]. Zakopywanie odpadów komunalnych może natomiast być przyczyną zanieczyszczenia wód gruntowych, a występujące w nich tworzywa sztuczne mogą pozostawać w miejscu ich składowania nawet do około 1000 lat [Majkowski 2004].

Osoby objęte badaniami płacą kwartalnie od 15,60 do 19,60 zł za odbiór raz w miesiącu odpadów z pojemnika o pojemności 120 l oraz ewentualnie postawionego obok worka o tej samej pojemności. Stawka opłaty nie jest uzależniona od liczby osób w gospodarstwie domowym, a jedynie od wielkości pojemnika¹⁰ i przedsiębiorstwa, z którym respondenci mają podpisane umowy. Zdecydowana większość (89%) spośród osób posiadających odpowiednie umowy twierdzi, że cena płacona za odbieranie odpadów jest odpowiednia.

Spośród mieszkańców terenów wiejskich, z którymi przeprowadzono wywiady, jedynie 5% słyszało wcześniej o „podatku śmieciowym” jako instrumencie polityki ekologicznej stosowanym przez gminy. W tej nielicznej grupie większość dowiedziała się o takiej opłacie od kolegów w miejscu pracy lub z telewizji. Spośród osób objętych badaniami nikt nie słyszał o obowiązku przeprowadzenia referendum jako podstawy przyjęcia przez radę gminy uchwały o przejęciu od właścicieli nieruchomości obowiązku właściwego postępowania z odpadami i wprowadzenia „opłaty śmieciowej”.

Zdecydowanie za udziałem w referendum opowiedziało się 50% respondentów, a 22% raczej wzięłoby w nim udział, gdyby zostało ono zorganizowane przez gminę. Pozwala to przypuszczać, że wymagany obecnie próg udziału minimum 30% osób uprawnionych do głosowania [Ustawa... 2000] zostałyby w gminach objętych badaniami osiągnięty. Spośród osób deklarujących chęć uczestnictwa w referendum 54% raczej opowiedziałyby się za wprowadzeniem „opłaty śmieciowej”, jeżeli nie byłaby ona wyższa od kosztów obecnie ponoszonych. Gdyby jednak istniało ryzyko podniesienia obecnych opłat za wywóz odpadów stałych wszyscy objęci badaniami opowiedzieliby się przeciwko wprowadzeniu „podatku śmieciowego”. Spośród osób objętych badaniami jedynie 15% byłoby skłonnych płacić do 10 zł/gosp. dom./miesiąc (obecnie jest to 5,20 do 6,53 zł/gosp. dom./miesiąc) za odbiór odpadów komunalnych, na wyższe opłaty (do 15 zł/gosp. dom./miesiąc) nikt nie wyraził zgody.

Poparcie dla wprowadzenia „opłaty śmieciowej” wśród osób objętych badaniami jest też uzależnione od tego, czy mają one podpisaną umowę z przedsiębiorstwem odbierającym odpady komunalne, czy też nie. Wszyscy, którzy nie zawarli jeszcze odpowiedniej umowy, są przeciwni przejęciu od nich przez gminę obowiązku właściwego postępowania z odpadami, natomiast w grupie osób, które taką umowę posiadają, 44% opowiedziało się przeciwko wprowadzeniu „podatku śmieciowego”. W tym przypadku główną motywacją

⁹ W Szwajcarii udział emisji dioksyn i furanów z palenisk domowych w całkowitej emisji rocznej tych związków osiąga prawie 40% [Nussbaumer 2004].

¹⁰ Przedsiębiorstwa oferowały również pojemniki o pojemności 240 l. Żadna z osób objętych badaniami nie posiadała takiego pojemnika.

cją była niechęć do zmian, brak zaufania do gminy oraz obawa przed zwiększeniem stawek.

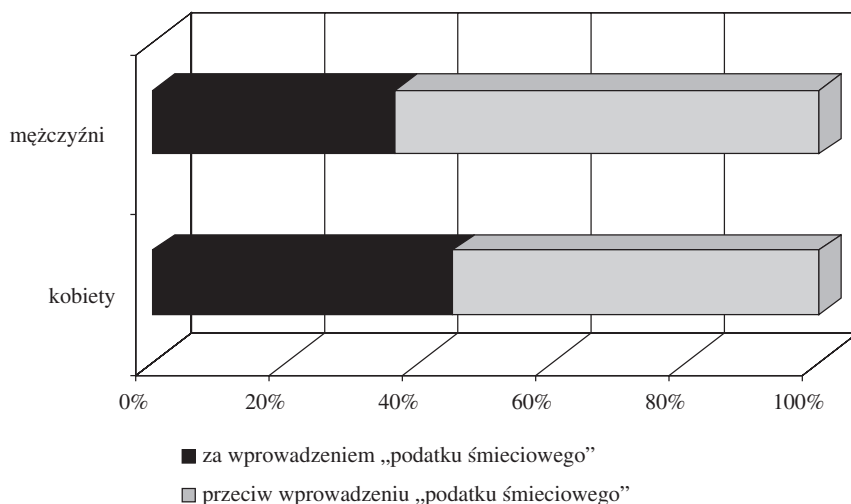
Wśród mieszkańców objętych badaniami kobiety stanowiły 58%. Odpowiadając na pytanie, czy wzięłyby udział w referendum gminnym dotyczącym wprowadzenia „podatku śmieciowego”, w 76% odpowiedziały one, że tak lub raczej tak (tabela 2). Takie samo zdanie miało 67% mężczyzn. Większe zainteresowanie kobiet udziałem w referendum może wynikać z faktu, że to one najczęściej zajmują się większością prac domowych, podczas których powstają odpady komunalne. W związku z tym problem gromadzenia się i zagospodarowania odpadów, powstających w wyniku funkcjonowania gospodarstwa domowego, jest im bliższy. W grupie osób z wykształceniem wyższym i podstawowym 100% wyraziło gotowość wzięcia udziału w referendum w sprawie przejścia przez gminę obowiązku właściwego postępowania z odpadami. Najmniejsze zainteresowanie przejawiały osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (44%). Za udziałem w referendum opowiedziało się 100% osób w wieku 25–29 oraz 50–59 lat, natomiast osoby do 24 lat i powyżej 60. roku życia w 50% stwierdziły, że nie wzięłyby udziału w referendum. Z przeprowadzonych badań wynika również, że zainteresowanie udziałem w referendum gminnym rośnie wraz ze wzrostem dochodów. Respondenci, których dochody nie przekraczały 1000 zł/miesiąc/osobę w 80% deklarowali, że nie wezmą lub raczej nie wezmą udziału w referendum (tabela 2).

TABELA 2. Gotowość do wzięcia udziału w referendum gminnym w sprawie przejścia od właścicieli nieruchomości przez gminę obowiązku właściwego postępowania z odpadami

Wyszczególnienie	Liczba osób deklarujących, że:	
	wzmą udział w referendum	nie wzmą udziału w referendum
Płeć:		
kobiety	32	10
mężczyźni	22	11
Wiek:		
do 24 lat	2	2
25–29 lat	2	0
30–39 lat	13	7
40–49 lat	17	6
50–59 lat	14	0
powyżej 60 lat	6	6
Wykształcenie:		
podstawowe	24	0
zasadnicze zawodowe	7	9
średnie	17	12
wyższe	6	0
Dochody:		
do 500 zł/osobę/mies.	30	16
501–1000 zł/osobę/mies.	16	5
1001–1500 zł/osobę/mies.	4	0
1501–2000 zł/osobę/mies.	2	0
pow. 2000 zł/osobę/mies.	2	0

W celu ukazania nastrojów całej społeczności wiejskiej, dotyczących przejścia od niej przez gminę obowiązków związanych z właściwym postępowaniem z odpadami, pytanie, czy są zwolennikami wprowadzenia „opłaty śmieciowej”, czy też nie, zadano wszystkim, a nie tylko tym, którzy deklarowali chęć wzięcia udziału w referendum.

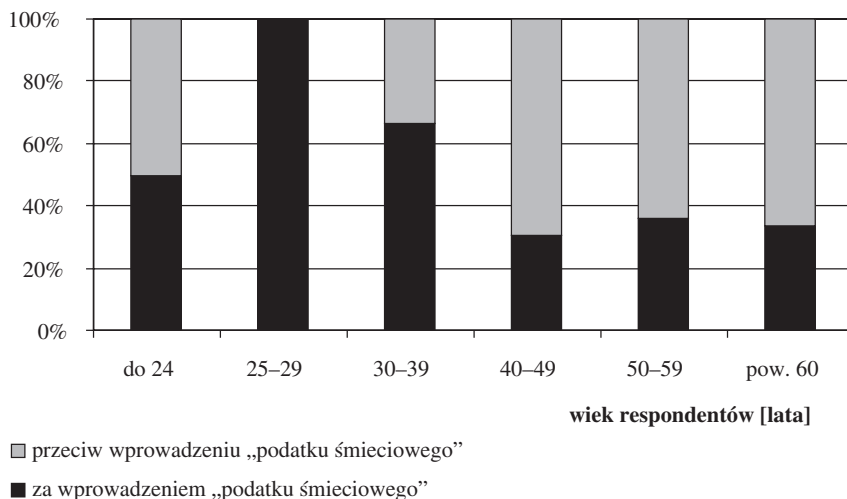
Kobiety w większym stopniu (45%) niż mężczyźni (36%) opowiedziały się za wprowadzeniem „podatku śmieciowego” (rysunek 2). Z przeprowadzonych badań wynika, że tylko 41% spośród osób objętych badaniami wyraża poparcie dla tego typu działań.



RYSunEK 2. Poparcie dla wprowadzenia „podatku śmieciowego” wśród osób objętych badaniami w zależności od płci

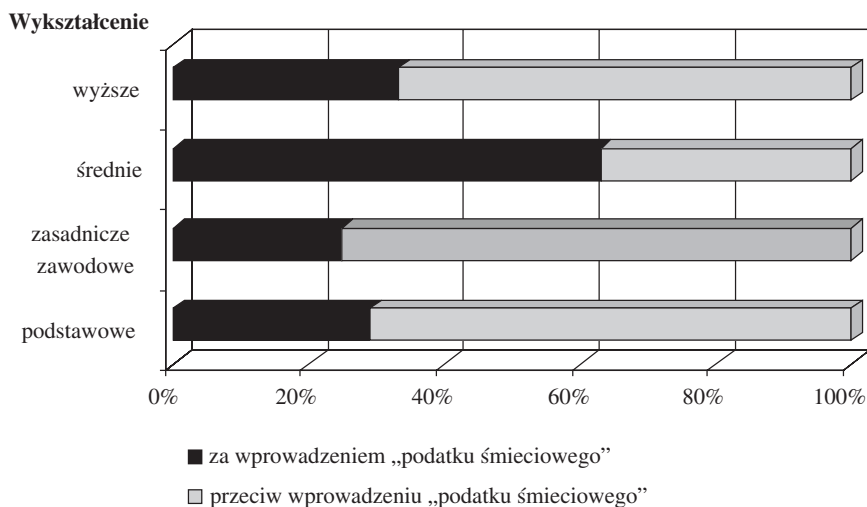
W grupie objętej badaniami osoby wieku do 30 lat stanowiły jedynie 8%, udział pozostałych grup wiekowych wynosił nieco ponad 20%. Uzyskane wyniki pokazują, że większe poparcie dla wprowadzenia „podatku śmieciowego” wyrażają ludzie młodzi, w tym 100% osób w wieku 25–29 lat, niż osoby starsze (rysunek 3). W badaniach przeprowadzonych wiosną, kiedy większość respondentów nie miała podpisanej umowy o odbiorze odpadów komunalnych, 100% objętych badaniami osób w wieku powyżej 60 lat była przeciwna wprowadzeniu „podatku śmieciowego”. Latem, kiedy pod wpływem nacisków ze strony gminy, większość mieszkańców, w tym również osoby powyżej 60 roku życia, podpisała już stosowne umowy, 50% osób z tej grupy wiekowej wyraziło poparcie dla wprowadzenia „opłaty śmieciowej”.

Spośród osób objętych badaniami najliczniejszą grupę stanowili respondenci z wykształceniem średnim (37%). Wyrazili oni równocześnie największe (62%) poparcie dla przejścia od nich przez gminę obowiązku właściwego postępowania z odpadami (rysunek 4). W badaniach przeprowadzonych wiosną 100% osób z wykształceniem wyższym oraz zasadniczym zawodo-



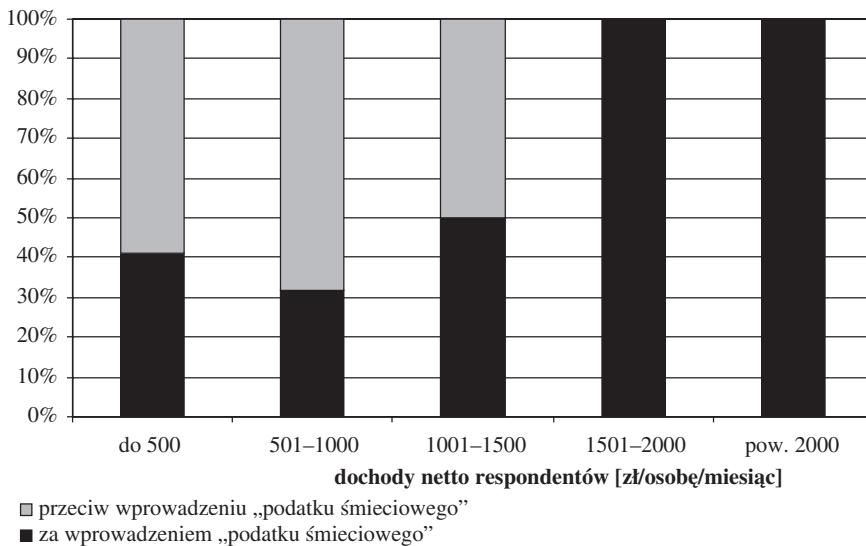
RYSUNEK 3. Poparcie dla wprowadzenia „podatku śmieciowego” wśród osób objętych badaniami w zależności od wieku

wym było przeciwnych wprowadzeniu „podatku śmieciowego”. Wynikało to najprawdopodobniej z faktu, że osoby te nie miały podpisanych umów o odbiór odpadów i nie chciały ponosić dodatkowych kosztów. Latem 2007 roku, kiedy znacznie większa część respondentów miała już podpisane umowy, również poparcie dla wprowadzenia „opłaty śmieciowej” w tych dwóch grupach wzrosło.



RYSUNEK 4. Poparcie dla wprowadzenia „podatku śmieciowego” wśród osób objętych badaniami w zależności od wykształcenia

Z przeprowadzonych badań wynika również, że osoby o wyższych dochodach wyrażają większą aprobatę dla ewentualnego przejęcia od nich przez gminę obowiązku właściwego postępowania z odpadami i wprowadzenia „opłaty śmieciowej” (rysunek 5).



RYSunEK 5. Poparcie dla wprowadzenia „podatku śmieciowego” wśród osób objętych badaniami w zależności od uzyskiwanych dochodów

PODSUMOWANIE I WNIO SKI

Stan gospodarki odpadami komunalnymi na terenach wiejskich w gminach objętych badaniami w ostatnim okresie uległ znacznej poprawie. Było to wynikiem nacisków wywieranych przez gminy, które powołując się na ustawę o czystości i utrzymaniu porządku w gminach [*Ustawa...* 1996], wyznaczyły termin, do którego mieszkańcy musieli zawrzeć odpowiednie umowy i po którym gminy przystąpiłyby do tzw. wykonania zastępczego, obciążając właścicieli nieruchomości opłatami nałożonymi w drodze decyzji. Dodatkowo wszystkim mieszkańcom przypomniano, że jednym z warunków uzyskania płatności z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (gminy objęte badaniami są położone na tych obszarach) jest właściwe zagospodarowanie odpadów komunalnych. Warunek ten nie jest jednak wystarczający, o czym może świadczyć fakt, że ciągle znaczna część właścicieli nieruchomości nie ma podpisanych umów o odbiór odpadów z wyspecjalizowanym przedsiębiorstwem. Osoby posiadające odpowiednie umowy w dalszym ciągu znaczną część odpadów zakopują lub spalają w paleniskach domowych. Powoduje to często zanieczyszczenie środowiska substancjami szkodliwymi dla zdrowia i życia ludzi (np. spalanie w paleniskach domowych plastikowych butelek po napojach). Przyczyną tego stanu może być przede wszystkim niska świa-

domość mieszkańców zagrożeń, wynikających z niewłaściwego zagospodarowania odpadów.

Zainteresowanie udziałem w referendum gminnym, dotyczącym przejęcia przez gminę od właścicieli nieruchomości obowiązku właściwego postępowania z odpadami i wprowadzenia „podatku śmieciowego”, jest wśród mieszkańców gmin objętych badaniami stosunkowo duże. Pozwala to przypuszczać, że wymagany zgodnie z ustawą o referendum lokalnym [*Ustawa...* 2000] minimalny udział 30% osób uprawnionych do głosowania została osiągnięta. Poparcie dla tego typu działań jest w znacznej mierze uzależnione od tego, czy osoby objęte badaniami mają już podpisane odpowiednie umowy i czy istnieje ryzyko zwiększenia opłat za odbiór odpadów w stosunku do kosztów ponoszonych obecnie. Osoby, które aktualnie wszystkie powstające w gospodarstwie domowym odpady zagospodarowują we własnym zakresie, są zdecydowanie przeciwnie wprowadzeniu „opłaty śmieciowej”. Gdyby istniało ryzyko, że po przejęciu przez gminę obowiązku właściwego postępowania z odpadami opłaty wzrosną, wszyscy objęci badaniami byłiby przeciwni takiemu rozwiązaniu.

Z przeprowadzonych badań wynika, że ewentualne wprowadzenie „podatku śmieciowego” spotyka się z większą aprobatą ze strony ludzi młodych, bardziej wykształconych i uzyskujących wyższe dochody. Mają oni zazwyczaj większą świadomość zagrożeń dla środowiska oraz zdrowia ludzi i zwierząt wynikających z niewłaściwego postępowania z odpadami komunalnymi.

Ponieważ w wyniku nacisków wywieranych przez gminy coraz więcej właścicieli nieruchomości posiada umowy o odbiorze odpadów komunalnych podpisane z wyspecjalizowanymi przedsiębiorstwami, więc wydaje się, że podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie „podatku śmieciowego” na obszarze objętym badaniami nie jest konieczne. Nadal jednak około 20% mieszkańców zagospodarowuje wszystkie wytwarzane odpady komunalne we własnym zakresie. Poza tym ci, którzy posiadają stosowne umowy, również znaczną ich część zakopują lub spalają. Wprowadzenie „podatku śmieciowego” przez gminy pozwoliłoby na objęcie zbiórką odpadów wszystkich mieszkańców. Ponieważ jest on naliczany w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym, a nie – jak w przypadku indywidualnych umów – od ilości odbieranych odpadów, zmniejszyłaby się również motywacja mieszkańców do zagospodarowywania, jak dotychczas, części powstających w gospodarstwie domowym odpadów w sposób nielegalny i szkodliwy dla środowiska.

Obecnie w Ministerstwie Budownictwa przygotowuje się nowelizację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [*Ustawa...* 1996]. Zgodnie z aktualnym projektem gmina, która zechce wprowadzić „podatek śmieciowy”, nie będzie musiała przeprowadzić referendum, co obecnie traktowane jest jako główna bariera dla podjęcia takich działań. Oczekuje się, że w związku z szeregiem korzyści, wynikających z wprowadzenia „opłaty śmieciowej”, do których można zaliczyć [Małecki 2006]: możliwość łatwiejszego dyscyplinowania mieszkańców w zakresie obowiązku płacenia za wywóz odpadów komunalnych;

zmniejszenie liczby nielegalnych składowisk odpadów; wyeliminowanie z rynku przedsiębiorstw, które zaniżają ceny wywozu odpadów na skutek składowania ich w nielegalnych miejscach; likwidację „podrzucania” śmieci przez mieszkańców domków jednorodzinnych do wspólnych kontenerów mieszkańców bloków; ułatwienia w pozyskiwaniu środków z UE na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, znaczna część gmin po zniesieniu obowiązku przeprowadzenia referendum wprowadzi taką opłatę. Ponieważ stan gospodarki odpadami komunalnymi ulega poprawie i coraz więcej właścicieli nieruchomości ma podpisane umowy o odbiorze odpadów komunalnych z wyspecjalizowanymi przedsiębiorstwami, więc przygotowywana nowelizacja ustawy może po wprowadzeniu w życie nie przynieść wyżej wymienionych oczekiwanych rezultatów.

BIBLIOGRAFIA

- Czeluśniak R., 2003: *Program ochrony środowiska gminy Kalety*. Maszynopis Eko-dom, Kalety. *Dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej nr 2006/12/WE w sprawie odpadów*, 2006. Dziennik Urzędowy UE nr 114 z 27 kwietnia 2006 r.
- Kozmana M., 2006: *Podatek śmieciowy wraca. Gminy chcą pełnej kontroli nad śmieciami*. Rzeczpospolita 26.06.2006 r.
- Leszczyński S., 2001: *Wybrane aspekty gospodarowania odpadami w perspektywie przyłączenia się Polski do UE*. W: *Gospodarka wodno-ściekowa i odpadowa w świetle integracji Polski z Unią Europejską*. Red. E. Grygorczuk-Petersons. Wydaw. Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Majkowski R., 2004: *Spalanie odpadów w paleniskach domowych. Skutki oraz zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi*. Kominiarz Polski 3.
- Małecki P., 2006: *Uwarunkowania i doświadczenia w funkcjonowaniu opłaty śmieciowej*. *Ekonomia i Środowisko* 2 (30).
- Matlak D., 2007: *Spór o podatek śmieciowy*. *Ekologia* 1.
- Nussbaumer T., 2004: *Dioxin – und PAK-Emissionen der privaten Abfallverbrennung*. *Umwelt-Materialien* 172. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Berno.
- Ochrona środowiska 2006*, 2006. GUS, Warszawa.
- Rakiel-Czarnecka W., 2005: *Śmieci – dowód na istnienie człowieka?* *Przyroda Polska* 4.
- Regulacje prawne Unii Europejskiej w obszarze gospodarki odpadami*, 2005 (http://huby.seo.pl/13_recykling/131_kpgo.htm).
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipno*, 2004. Załącznik do uchwały nr XV/80/04 Rady Gminy Lipno z dnia 6 września 2004 roku.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2006 roku w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami*, 2006. MP nr 90, poz. 946.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, 1996. DzU nr 132, poz. 622 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, 2000. DzU nr 88, poz. 985.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*, 2001. DzU nr 62, poz. 628 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*, 2004. Dz.U nr 19, poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*, 2005. DzU nr 175, poz. 1462 z późn. zm.

FACTORS DETERMINING THE INTRODUCTION OF A “GARBAGE TAX” IN RURAL AREAS

Abstract. The aim of this paper was to determine the condition of waste management and the purposefulness of and chances for introducing a “garbage tax” in rural areas. In 2007 investigations were carried out in three communes situated in the southern part of Podlaskie voivodeship. The results of the conducted research indicate that the situation in respect of proper management of wastes generated by households has improved recently in the surveyed area. However, it is not satisfactory yet as evidenced by the fact that approximately 20% of the owners of real estate in rural areas have not signed any contracts for the disposal of wastes with specialised enterprises. Persons covered by research show a relatively strong interest in the participation in a referendum concerning the proposal to shift the duty of organising proper waste management from the owners of real estate to local authorities and to introduce a related “garbage tax”. As many as 50% of the respondents declared they would certainly participate in such referendum, whereas 23% of the surveyed persons said they would most probably participate in it. Among the persons who declared their willingness to participate in the referendum as many as 54% would most probably support the imposition of a “garbage fee”, provided that there would be no risk that such fee could prove higher than the costs of waste disposal borne by them at present.

Key words: household wastes, “garbage tax”