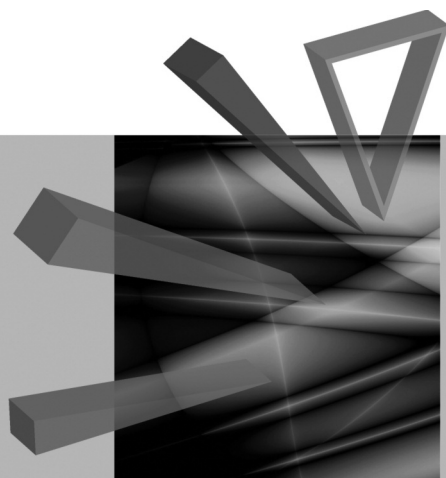


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dzięwulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Renata Sosnowska-Noworól

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROBLEMY GOSPODARKI ODPADAMI BUDOWLANYMI I ROZBIÓRKOWYMI NA PRZYKŁADZIE DOLNEGO ŚLĄSKA

Streszczenie: W artykule przedstawiono zagadnienie gospodarowania odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi w kontekście możliwości ich odzysku i ponownego zagospodarowania. Szczególną uwagę zwrócono na nieegzekwowanie od wykonawców robót ekonomicznie uzasadnionych i pożądaných w sensie ekologicznym sposobów postępowania z tym rodzajem odpadów. Jako skuteczną metodę rozwiązania opisanego problemu wskazano konsekwentne wykorzystywanie usankcjonowanych obowiązującymi w obszarze gospodarki odpadami przepisami instrumentów prawno-administracyjnych, w tym opłat środowiskowych.

Słowa kluczowe: budowa, rozbiórka, odpady, odzysk, prawo, opłaty.

1. Wstęp

„Przepisy o ochronie środowiska zostały w ciągu ostatnich lat w bardzo istotny sposób przebudowane, co wiązało się przede wszystkim z koniecznością dostosowania polskiego prawa wewnętrznego do wymagań prawa wspólnotowego. Zmiany te nałożyły i nakładają na przedsiębiorców i inne podmioty korzystające ze środowiska szereg nowych obowiązków, które muszą być wykonywane i których wykonanie powinno być egzekwowane. Skonstruowano też szereg instrumentów prawnych służących egzekwowaniu odpowiedzialności z tego tytułu, a wśród nich główną chyba rolę przyznano instrumentom o charakterze administracyjnoprawnym, z których korzystać powinny organy administracji. Kilkuletni okres obowiązywania tych przepisów pokazał jednak, że egzekucja mocno kuleje, co zaczyna być widziane i negatywnie oceniane przez organy Wspólnot Europejskich” [Górski 2008, s. 9].

Jednym z obszarów, w których słaba egzekucja odpowiedzialności za korzystanie ze środowiska powoduje zastój w dążeniu do osiągnięcia założonych celów, jest gospodarka odpadami. Wagę powyższego problemu dostrzeżemy wtedy, gdy uświadomimy sobie, że odpady, rozumiane jako „zbędna materia” [Bogajewski 2008, s. 5], zawsze powstają „w wyniku realizacji procesów życiowych człowieka” [Bogajewski 2008, s. 5].

Celem artykułu jest przedstawienie problemów związanych z gospodarowaniem odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska, w tym problemu nieegzekwowania opłat za korzystanie ze środowiska przy wprowadzaniu do niego tego rodzaju odpadów.

2. Obowiązki prawne w zakresie gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi

Zgodnie z artykułem 3b ust. 1 pkt 2 znowelizowanej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach do 31 grudnia 2020 roku gminy są zobowiązane osiągnąć „poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w wysokości co najmniej 70% wagowo”. Dodatkowo w myśl ust. 2 tegoż artykułu „Minister właściwy do spraw środowiska określi w drodze rozporządzenia:

1) poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, które gmina jest zobowiązana osiągnąć w poszczególnych latach, uwzględniając potrzebę osiągnięcia poziomów określonych w ust. 1;

2) sposób obliczania poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, kierując się koniecznością możliwości zweryfikowania ich osiągnięcia przez każdą gminę”.

Wpływ na postępowanie z odpadami rozbiórkowymi i budowlanymi pochodzącymi z gospodarstw domowych gminy będą tak jak do tej pory wywierać poprzez zapisy regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, które stanowią akty prawa lokalnego. Rzecz w tym, że w ilości wytwarzanych na terenie gminy odpadów obecne są również odpady pochodzące z budowlanych robót rozbiórkowych oraz odpady z robót związanych z remontami częściowymi i budowami dróg organizowanych przez gminę. Bez względu na wielkość tego udziału w łącznej ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych zagadnienie to jest godne przedstawienia.

3. Rynek kruszyw

W celu wyrobienia właściwego poglądu na temat odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących z robót rozbiórkowych oraz remontów częściowych i budowy dróg należy przedstawić pokrótce przybliżoną sytuację na rynku kruszyw naturalnych łamanych, jako że to właśnie w odniesieniu do nich przedmiotowe odpady mogą stanowić materiał alternatywny.

„Niezwyczajnie dynamiczny rozwój popytu na kruszywa naturalne łamane, notowany szczególnie od 2004 roku, jest rezultatem m.in. zwiększenia poziomu uzyskanych i wykorzystanych środków pomocowych Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce. W konsekwencji nastąpił skokowy wzrost tego zapotrzebowania o 75% w ciągu pięciu lat do rekordowego poziomu 47,3 mln t w 2007 roku. W 2008 roku tempo rozwoju zapotrzebowania na kruszy-

wa naturalne łamane nie było już tak intensywne, a łączna jego wielkość wzrosła prawdopodobnie o dalsze ok. 3 mln t/r.” [Galos 2009, s. 1]. Warto w tym miejscu nadmienić, że województwo dolnośląskie jest naturalnym rezerwuarem złóż kruszyw naturalnych łamanych. „Skały przydatne do produkcji kruszyw naturalnych łamanych (dokumentowanych w grupie złóż kamieni łamanych i blocznych) występują przede wszystkim na Dolnym Śląsku (53%), w Górach Świętokrzyskich (22%), w Karpatkach (13%) i w regionie śląsko-krakowskim (9%). Około 3% zasobów przypada na inne regiony kraju” [Galos 2009, s. 2]. Z tytułu tych możliwości nasz region przoduje również w produkcji kruszyw naturalnych łamanych. W roku 2007 w województwie dolnośląskim wyprodukowano 15 851,4 tys. t, co stanowi 33,8% całej ilości kruszyw łamanych wyprodukowanych w Polsce [Galos 2009, s. 6].

„Regionalne rynki kruszyw łamanych mają zróżnicowane źródła podaży, co w decydującym stopniu jest wynikiem skupienia ich bazy zasobowej i produkcji w Polsce południowej. Podaż kruszyw naturalnych łamanych przekracza zapotrzebowanie regionu w województwie dolnośląskim i małopolskim około trzykrotnie, a w województwie świętokrzyskim – dziesięciokrotnie (!). Jest to integralnie związane z poziomem rozwoju budownictwa infrastrukturalnego (zwłaszcza drogowego i kolejowego) w poszczególnych regionach. Z drugiej strony brak źródeł produkcji kruszyw łamanych w Polsce północnej i wschodniej powoduje konieczność dostaw takich kruszyw z trzech wymienionych województw oraz województwa opolskiego, a wobec stosunkowo wysokich kosztów transportu takich kruszyw, także pojawienie się na tych rynkach regionalnych kruszyw importowanych” [Galos 2009, s. 10].

4. Gospodarka odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na terenie Dolnego Śląska

Z przytoczonych informacji wynika, że gospodarowanie odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi jest determinowane nie tylko polityką ekologiczną państwa, ale i sytuacją na rynku kruszyw w poszczególnych regionach. Ponieważ jak napisano wyżej, w województwie dolnośląskim występuje zdecydowanie większa podaż kruszyw naturalnych łamanych od popytu na nie, zainteresowanie materiałem alternatywnym w postaci odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest mniejsze od możliwości wykorzystania. Świadczą o tym choćby dane dotyczące ilości tych odpadów przekazywanych na składowiska. Z analizy dokumentów sprawozdawczych wynika, że tylko na Składowisko Odpadów Komunalnych w Legnicy trafiło w 2010 roku blisko 35 000 ton odpadów z opisywanej grupy¹. Jest to zjawisko negatywne zarówno w ujęciu ekonomicznym, jak i ekologicznym. Ilość surowców naturalnych jest ograniczona. Ich wydobyciu towarzyszą degradacja środowiska i szkody górnicze.

¹ Na podstawie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów za 2010 rok.

Również przy ich transporcie i przetwarzaniu występują zjawiska niekorzystne dla środowiska, jak choćby emisja zanieczyszczeń w wyniku spalania paliw węglowodorowych.

Tymczasem wykorzystanie produktów pochodzących z recyklingu materiałów budowlanych jako materiału alternatywnego może dać oszczędności (głównie w kosztach materiałów oraz kosztach transportu) sięgające aż 53%². Jednak możliwości te (choć zbadane i udowodnione) nadal nie zawsze są wykorzystywane. Potwierdzają to przytoczone dane o ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych trafiających na składowiska. Ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych lokowanych w przypadkowych miejscach i na tzw. dzikich wysypiskach są trudne do określenia. Spodziewać się jednak należy, że stanowią one zdecydowanie większą grupę od tych pierwszych.

Dlatego istotne dla gospodarki regionalnej (szczególnie na terenie Dolnego Śląska) staje się jak najpilniejsze podjęcie działań związanych z dochodzeniem do wspomnianego na wstępie, określonego w nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Najlepiej gdy działania te będą uruchamiane przed rozpoczęciem nowych inwestycji, zwłaszcza w zakresie drogowych robót budowlanych. Do określenia poziomu wspomnianych oszczędności z tytułu wykorzystania odpadów budowlanych i rozbiórkowych posłużyły trzy przykłady:

1. Budowa północnego pasa autostrady A4 na odcinku Wrocław–Opole, przy której zastosowano przerób betonów z demontażu starej, betonowej nawierzchni.
2. Wyburzenie wytwórni prefabrykatów budowlanych, tzw. Fabryki Domów w Jeleniej Górze.
3. Pozyskanie terenów z rozbiórki obiektów warsztatowo-biurowych pod budowę supermarketu „HIT” w Warszawie.

Zostały one opisane w roku 2002. Z perspektywy lat należałoby więc wnioskować, że praktyki takie są aktualnie powszechne.

Tymczasem w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia dotyczących drogowych robót budowlanych, które w zależności od zamawiającego organizowane są przez organy gminy, powiatu lub województwa, w przewidywanych ilościowych zakresach (przedmiarach) robót rzadko, a praktycznie w ogóle nie jest umieszczana pozycja uwarunkowana koniecznością „rozliczenia się ze środowiskiem” za wprowadzenie do niego odpadów budowlanych. Przykładem takich dokumentów mogą być:

1. „Modernizacja i odbudowa drogi w Parku Miejskim w Jaworze”, Gmina Jawor, wrzesień 2003 (w przedmiarach robót brak pozycji wskazującej postępowanie z odpadami budowlanymi).

² Na podstawie badań opisanych przez R. Acedońskiego [Acedoński 2002, s. 64].

2. „Budowa dróg i parkingów oraz sieci kanalizacyjnej, sanitarnej i deszczowej na odcinku od ul. Nowodworskiej do Pierwiosnków”, Gmina Legnica, lipiec 2010 r. (w przedmiarze robót pozycja „wywóz gruzu, wywóz materiałów z rozbiórki”).

3. „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w rejonie ul. H. Pobożnego – zagospodarowanie oraz utworzenie estetycznych i funkcjonalnych przestrzeni publicznych”, Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej, Legnica, sierpień 2010 (w przedmiarze robót brak pozycji wskazującej na postępowanie z odpadami rozbiórkowymi).

Pewien progres w egzekwowaniu pożądanego postępowania z odpadami rozbiórkowymi i budowlanymi jednak nastąpił. Do stwierdzenia tego upoważniają:

1. „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich ul. H. Pobożnego – przebudowa infrastruktury przestrzeni publicznej ul. Libana”, Zarząd Dróg Miejskich, Legnica, styczeń 2011 (w przedmiarze robót „wywiezienie gruzu mineralnego”, „oczyszczenie terenu z resztek budowlanych i gruzu, śmieci i złożenie zanieczyszczeń w przyzmy”, „oczyszczenie terenu z resztek budowlanych, gruzu, śmieci – wywiezienie zanieczyszczeń samochodami na odległość 7 km”, „wywiezienie gruzu mineralnego z terenu rozbiórki przy mechanicznym załadunku i wyładunku na odległość 6 km”).

2. „Południowo-Zachodni Szlak Cysterski, w tym – przebudowa parkingów w rejonie Zamku Piastowskiego”, Zarząd Dróg Miejskich, Legnica, luty 2011 (w przedmiarze robót pozycja „opłata za korzystanie ze środowiska – gruz betonowy i ceglany, gruz bitumiczny, gleba i ziemia”).

3. „Remont Parkingu przy ul. Kościuszki 15a”, Mercus Software Sp. z o.o., Lubin, lipiec 2011 (w przedmiarze robót „opłata za składowanie ziemi w miejscu utylizacji”, „kruszenie betonu, załadunek i transport”).

Cytowane wyżej dokumenty z postępowań o zamówienie publiczne i jednego zadania realizowanego poza trybem prawa zamówień publicznych (remont parkingu w Lubinie), choć są przykładem przybliżenia do stanu pożądanego, to nie załatwiają problemu, który już wkrótce (a najpóźniej za dziewięć lat) może się pojawić. Umieszczenie w przewidywanych zakresach ilościowych (przedmiarach) robót zapisu „opłata za składowanie” powoduje wpisanie do niego wielkości kwoty z cennika na najbliższym (lub najtańszym w okolicy) składowisku. Wpisanie „opłata za korzystanie ze środowiska” powoduje bądź wpisanie kwoty z cennika na składowisku, bądź wpisanie symbolicznej kwoty, zminimalizowanej przez zagospodarowanie tych odpadów we własnym zakresie. Wpisanie pozycji „wywóz gruzu” może spowodować wpisanie jedynie kosztów transportu odpadów gruzowych.

Rozwiązaniem najlepszym (w ekonomicznym i ekologicznym aspektach) w przekonaniu autora jest umieszczenie w przewidywanym zakresie ilościowym (przedmiarze) robót pozycji kosztowej związanej z odzyskiem i recyklingiem odpadów budowlanych i rozbiórkowych (w przytoczonych przykładach takie rozwiązanie zastosowano w Lubinie, gdzie inwestorem była spółka prawa handlowego, a nie jednostka samorządu terytorialnego).

Przy czym praktyka³ wskazuje, że najlepsze zapisy w udostępnianych SIWZ, zwłaszcza w umowie pomiędzy zamawiającym i wykonawcą, są wypełniane wtedy, kiedy podlegają weryfikacji podczas realizacji robót, która dokonywana powinna być przez inspektora nadzoru w stosunku do realizowanych przez wykonawcę robót. Stąd wniosek, że przy przygotowaniu postępowania, szczególnie o zamówienie publiczne, ze strony zamawiającego muszą bezwzględnie wyjść oczekiwania co do pożądanego w gminie sposobu postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi. W ramach nich oprócz uznania pozycji kosztowej związanej z odzyskiem bądź w ostateczności unieszkodliwieniem odpadów w umowie musi znaleźć się zapis o weryfikacji przyjętego i zaoferowanego przez wykonawcę sposobu postępowania z odpadami.

O ile bowiem statystyczny obywatel ma w myśl zapisów regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie⁴ obowiązek gromadzić odpady rozbiórkowe w odpowiednich przeznaczonych do tego (zamówionych) kontenerach, bez plastiku, folii, papieru i odpadów niebezpiecznych, i zgłaszać ich odbiór uprawnionemu do tego podmiotowi, to wykonawca robót w ramach zamówienia publicznego organizowanego przez gminę w obszarze remontu nawierzchni dróg, jeśli w dokumentacji postępowania (SIWZ, STWiORB, przedmiar robót, umowa) nie zostanie „przymuszony” do włączenia kosztów odzysku lub unieszkodliwienia odpadów budowlanych i rozbiórkowych, nie ma „motywacji” do wypełnienia obowiązku właściwego z nimi postąpienia, tym bardziej że zamawiający nie egzekwuje tego od wykonawcy.

Bez zmiany podejścia samego zainteresowanego, czyli zamawiającego (gminy) trudno będzie rozwiązać ten problem, choć obowiązek w przedmiotowym zakresie – jak zaznaczono na wstępie – spoczywa właśnie na gminie.

5. Podsumowanie

Najlepsze w przekonaniu autora jest systemowe rozwiązanie tej kwestii. Trzeba z jednej strony dostosować w odpowiedni sposób zapisy dokumentacji postępowań, z drugiej zaś obligatoryjnie dokonywać ich weryfikacji. Oczywiście dla całego systemu gospodarowania odpadami idealnym rozwiązaniem będzie nakładanie na wykonawcę obowiązku **udokumentowanego** odzysku odpadów budowlanych lub rozbiórkowych przeprowadzonego we własnym zakresie, bądź obowiązku **udokumentowanego** przekazywania tych odpadów do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów, a w razie ich braku – naliczania kar umownych.

³ Jedenastoletnia współpraca ze służbami przygotowania, rozliczania produkcji, w tym robót budowlanych, LPGK Sp. z o.o. w Legnicy.

⁴ Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Legnica z 28.02.2011 § 3 pkt 6.

Przedstawienie problemu niewłaściwych praktyk w gospodarowaniu odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi jest następstwem badań autora⁵, z których wynika, że zagadnieniu temu poświęca się mniej uwagi niż sortowaniu odpadów, selektywnemu ich zbieraniu, ograniczeniu ilości kierowanych do składowania odpadów biodegradowalnych czy też energetycznemu wykorzystywaniu biogazu składowiskowego.

Jest to tym bardziej zastanawiające, że utworzenie w ramach regionalnych instalacji przetwarzania odpadów punktów odbioru i przerobu odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest mniej skomplikowane technicznie i prawdopodobnie mniej kosztowne (orientacyjny koszt kruszarki do gruzu to 1 000 000 zł⁶, podczas gdy koszt kompostowni o wydajności 25 000 ton rocznie to co najmniej 10 000 000 zł⁷).

Reasumując, gminy po przyjęciu „władztwa” nad odpadami powinny w pierwszej kolejności zaprojektować systemy gospodarowania odpadami, obejmujące obok odpadów komunalnych, wszystkie inne rodzaje odpadów występujące na konkretnym terenie. Zaprezentowana w artykule ogólna analiza zagadnienia przyjęcia w regionie koncepcji właściwego zagospodarowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych wykazała, że przy zastosowaniu wyłącznie prawnodokumentacyjnych rozwiązań stan faktyczny może być zbliżony do stanu pożądanego. Z uwagi na specyfikę zasobów w postaci kruszyw naturalnych łamanych, w które obfituje Dolny Śląsk, przypomnienie możliwości korzystania z materiałów alternatywnych, w kontekście spełniania wymagań znowelizowanej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wydaje się uzasadnione.

Literatura

- Acedoński R. [2002], *Aspekty techniczno-ekonomiczne recyklingu gruzu na przykładzie ZM „Legmet” sp. z o.o.*, praca dyplomowa, Politechnika Wroclawska, Wydział Informatyki i Zarządzania, Wrocław.
- Bogajewski T. [2008], *Gospodarka odpadami komunalnymi stałymi w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, Polski Klub Ekologiczny Okręg Wielkopolski, Poznań.
- Dokumentacja zadania „Remont Parkingu przy ul. Kościuszki 15a”, Mercus Software Sp. z o.o., Lubin, lipiec 2011.
- Galos K. [2009], *Zmiany na rynku kruszyw naturalnych łamanych w Polsce po 2000 roku*, Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej nr 125, Studia i Materiały nr 35, Wrocław.

⁵ Wyniki Ankiety Badania Świadomości Przedstawicieli Samorządów, przedsiębiorców z Branży Odpadowej Dolnego Śląska w zakresie przekazania „Władztwa nad Odpadami Gminom”.

⁶ Z uwagi na ogólne sformułowanie, a nie wskazanie konkretnej kruszarki lub zestawu kruszącego, podano rząd wielkości.

⁷ Na podstawie poziomu rzeczywistych nakładów na Kompostownię Odpadów zbudowaną w Systemie Pryzmowym KUSS ze sterowanym napowietrzaniem przyzmu w 2010 roku przez LPGK Sp. z o.o. w Legnicy.

- Górski M. [2008], *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Legnica z dnia 28.02.2011.
- Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia „Modernizacja i odbudowa drogi w Parku Miejskim w Jaworze”, Gmina Jawor, wrzesień 2003.
- Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia na zadanie „Budowa dróg i parkingów oraz sieci kanalizacyjnej, sanitarnej i deszczowej na odcinku od ul. Nowodworskiej do Pierwiosnków”, Gmina Legnica, lipiec 2010.
- Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w rejonie ul. H. Pobożnego – zagospodarowanie oraz utworzenie estetycznych i funkcjonalnych przestrzeni publicznych”, Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej, sierpień 2010.
- Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich ul. H. Pobożnego – przebudowa infrastruktury przestrzeni publicznej ul. Libana”, Zarząd Dróg Miejskich Legnica, styczeń 2011.
- Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia na zadanie „Południowo- Zachodni Szlak Cysterski, w tym – przebudowa parkingów w rejonie Zamku Piastowskiego”, Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy, luty 2011.
- Ustawa z dnia 1.07.2011 o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2011, nr 152, poz. 897).

Ankieta

Badanie Świadomości Przedstawicieli Samorządów, przedsiębiorców z Branży Odpadowej Dolnego Śląska w zakresie przekazania „Władztwa nad Odpadami Gminom”.

THE PROBLEM OF CONSTRUCTION AND DEMOLITION WASTE MANAGEMENT ON THE EXAMPLE OF LOWER SILESIA

Summary: This paper presents the issue of construction and demolition waste management in the context of the possibility of waste recovery and re-use. Special attention was paid to the failure to enforce work on waste producers that is economically and environmentally legitimate and desirable. As an effective method to solve the described problem the author indicates the consistent use of legal and administrative instruments including environmental fee which are in compliance with the applicable regulations in the area of waste management.

Keywords: construction, demolition, waste, waste recovery and re-use, law, fees.