

<http://dx.doi.org/10.18778/1733-3180.16.06>

MONIKA STACHOWICZ

Zakład Przedsiębiorczości i Innowacji
Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

6

ORGANIZACJA I ŚWIADCZENIE USŁUG KOMUNALNYCH W MAŁYCH MIASTACH NA PRZYKŁADZIE GMIN MIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

ORGANIZATION AND PROVISION OF MUNICIPAL SERVICES IN SMALL TOWNS ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES OF ŁÓDŹ PROVINCE

Artykuł wpłynął do redakcji 03.01.2016; po recenzjach zaakceptowany 31.08.2016.

Stachowicz M., 2016, *Organizacja i świadczenie usług komunalnych w małych miastach na przykładzie gmin miejskich województwa łódzkiego*, [w:] Bartosiewicz B. (red.), *Potencjał rozwoju małych i średnich miast w Polsce. Growth potential of small and medium-sized towns in Poland*, „Space – Society – Economy”, 16, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 101–118.

Dr Monika Stachowicz, adiunkt, Zakład Przedsiębiorczości i Innowacji, Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ul. Świętokrzyska 21, 25-406 Kielce; e-mail: monika.stachowicz@ujk.edu.pl

Zarys treści

Organizacja usług komunalnych należy do zadań własnych gminy. W artykule przedstawiono zakres oraz sposób organizacji i świadczenia usług komunalnych, a także porównano taryfy opłat i cen oraz dochody i wydatki budżetowe, związane z sektorem usług komunalnych, w pięciu małych miastach województwa łódzkiego. Z danych wynika m.in., że usługi

wodno-kanalizacyjne, oczyszczania miasta, utrzymania zieleni oraz odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych są w tych miastach standardem, choć wyraźne różnice występują w gęstości sieci przesyłowych oraz w poziomach upowszechnienia usług.

Słowa kluczowe

Gmina, infrastruktura komunalna, usługi komunalne.

6.1. WPROWADZENIE

Organizacja usług komunalnych należy do zadań własnych gminy. W zakres usług komunalnych wchodzi usługi publiczne o charakterze technicznym, takie jak: wodociągi i kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i gaz, oczyszczanie gminy, gospodarka odpadami komunalnymi, lokalny transport zbiorowy, komunalne budownictwo mieszkaniowe oraz utrzymanie dróg, zieleni miejskiej i cmentarzy komunalnych.

Sposób organizacji i świadczenia usług komunalnych zależy przede wszystkim od możliwości finansowych i organizacyjnych gminy. Gmina ma do wyboru kilka możliwości: może sama świadczyć usługi komunalne przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych (samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek kapitałowych), może zlecić świadczenie usług podmiotowi wybranemu w drodze przetargu na podstawie umowy cywilnoprawnej, może także nawiązać współpracę z inną gminą, w formie związku lub porozumienia międzygminnego.

Wiadomo, że nie w każdej gminie wystąpią wszystkie usługi komunalne, bo nie wszędzie są one potrzebne i/lub ekonomicznie opłacalne. O ile w dużych gminach miejskich oczekuje się świadczenia wszystkich ww. usług, o tyle w gminach wiejskich są one zazwyczaj ograniczone do zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz odprowadzania ścieków i usuwania odpadów komunalnych. Zakres usług komunalnych zależy zatem nie tylko od możliwości budżetowych gminy, ale także od jej wielkości i rodzaju, stopnia zurbanizowania oraz liczby i potrzeb jej mieszkańców.

Celem artykułu jest poznanie oraz porównanie zakresu oraz sposobu organizacji i świadczenia usług komunalnych w wybranych pięciu małych miastach województwa łódzkiego: Brzezinach, Głownie, Konstantinowie Łódzkim, Łęczycy oraz Rawie Mazowieckiej. Wybór tych właśnie jednostek wynika z dwóch czynników: wielkości oraz rodzaju gminy. W miastach tych zamieszkuje nie więcej niż 20 tys. osób (liczba mieszkańców jest jedynym wyznacznikiem wielkości miasta) i jednocześnie są to siedziby gmin miejskich (Bank Danych Lokalnych GUS). Konieczność odrzucenia innych małych miast – siedzib gmin miejsko-wiejskich – wynika z faktu dużych różnic w poziomach zaopatrzenia w usługi oraz w infra-

strukturze komunalnej na terenach miejskich i wiejskich tych gmin, co uniemożliwiłoby porównywanie gmin w skali województwa. Oprócz tego, ważne są także kwestie finansowe, gdyż budżety gmin miejsko-wiejskich obejmują część miejską i część wiejską, co utrudnia analizę wydatków ponoszonych na dowolne cele w samych miastach.

W artykule wykorzystano dane Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2013–2015, a także informacje dotyczące przedsiębiorstw komunalnych, taryf opłat i cen oraz sprawozdania z wykonania budżetów dostępne na stronach internetowych omawianych gmin oraz Biuletynu Informacji Publicznej.

6.2. OBSZAR BADAŃ

Jak wspomniano we wstępie, badaniem objęto pięć miast województwa łódzkiego: Brzeziny, Głowno, Konstantinów Łódzki, Łęczycę oraz Rawę Mazowiecką, które są gminami miejskimi, a liczba ich mieszkańców nie przekracza 20 tys. osób.

Wśród omawianych miast największy jest Konstantinów Łódzki, który ma trzykrotnie większą powierzchnię niż – najmniejsza pod tym względem – Łęczycę oraz dwukrotnie większą niż Brzeziny. Pod względem gęstości zaludnienia zdecydowanie wyróżnia się Łęczycę, w której na 1 km² przypada ponad 1,6 tys. osób. W pozostałych czterech miastach gęstość zaludnienia jest zdecydowanie niższa; waha się od 660 do 900 osób na 1 km² (tab. 1.)

Każde z analizowanych miast leży w innym powiecie, trzy z nich są siedzibami władz powiatów: rawskiego, łęczyckiego oraz brzezińskiego. Najbliżej miasta wojewódzkiego położony jest Konstantinów Łódzki, który sąsiaduje z Łodzią od strony zachodniej (centra miast dzieli 10 km), najdalej zaś – 54 km na wschód – Rawa Mazowiecka.

Tabela 1

Podstawowe dane o małych miastach w 2015 roku

Miasto	Liczba mieszkańców (w tys.)	Powierzchnia (w km ²)	Gęstość zaludnienia (os/km ²)	Powiat
Konstantinów Łódzki	17 857	27	661,4	pabianicki
Rawa Mazowiecka	17 737	20	886,9	rawski
Głowno	14 759	22	670,9	zgierski
Łęczycę	14 660	9	1 628,9	łęczycki
Brzeziny	12 577	14	898,4	brzeziński

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

6.3. INFRASTRUKTURA KOMUNALNA

Infrastrukturę można zdefiniować jako zespół urządzeń niezbędnych do należytego funkcjonowania gospodarki oraz organizacji życia ludności na danym obszarze (Ginsbert-Gebert 1984). Zasadniczy podział infrastruktury wyróżnia infrastrukturę techniczną oraz infrastrukturę społeczną. Do infrastruktury technicznej zalicza się m.in.: urządzenia energetyczne, wykorzystywane do produkcji i przesyłu energii elektrycznej, ciepłej oraz gazu, urządzenia wodno-kanalizacyjne, służące ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody oraz odbiorowi ścieków, drogi i towarzyszące im urządzenia, urządzenia komunikacyjne oraz urządzenia i instalacje służące gospodarowaniu odpadami: składowiska odpadów, sortownie, kompostownie, zakłady utylizacji (Stachowicz 2013). Infrastruktura społeczna obejmuje zaś instytucje i urządzenia związane m.in. z: oświatą, nauką, kulturą, ochroną zdrowia czy administracją.

Z punktu widzenia zasięgu oddziaływania, wyróżnia się infrastrukturę lokalną oraz ponadlokalną (regionalną, krajową, kontynentalną, światową). Infrastruktura o znaczeniu lokalnym oraz regionalnym jest domeną władz samorządowych (Wiśniewska 2013), a zadania z nią związane obejmują przede wszystkim: planowanie, budowę, utrzymanie oraz finansowanie obiektów infrastrukturalnych. Obiekty oraz urządzenia będące własnością gmin, służące świadczeniu usług publicznych, nazywane są infrastrukturą komunalną.

Poziom oraz stan infrastruktury komunalnej nie jest jednakowy we wszystkich gminach. Wiadomo, że najbardziej rozwiniętą infrastrukturę posiadają duże miasta, gdyż z racji gęstej, wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, inwestycje w budowę bądź rozbudowę tego typu instalacji, urządzeń i sieci są relatywnie najbardziej efektywne. Budowa podobnych instalacji na terenach o rozproszonej zabudowie, często jest nieefektywna.

W małych miastach, istnienie infrastruktury związanej chociażby z gazownictwem czy ciepłownictwem sieciowym, zależy m.in. od: gęstości zaludnienia, możliwości zastąpienia usługi sieciowej innym, indywidualnym źródłem energii, możliwości technicznych i finansowych gminy oraz dostępu do sieci magistralnej.

W tabeli 2 przedstawiono poziom wyposażenia omawianych miast w podstawowe elementy infrastruktury komunalnej. We wszystkich tych jednostkach występują oczywiście wodociągi oraz kanalizacja sieciowa, zaś w trzech: Konstancynie Łódzkim, Rawie Mazowieckiej oraz Łęczycy także gazociąg. W tabeli nie podano długości sieci ciepłowniczej w analizowanych miastach, gdyż dane te agregowane są w Banku Danych Lokalnych GUS dla poziomu powiatów.

Jeśli chodzi o infrastrukturę komunikacyjną, tzn. linie autobusowe i tramwajowe, to występują one w dwóch miastach: Konstancynie Łódzkim i Brzezinach. W obu przypadkach nie są to jednak linie komunikacyjne własnych przewoźni-

Tabela 2

Infrastruktura komunalna miast w 2013 roku

Miasto	Sieć przesyłowa (w km)			Oczyszczalnia ścieków (rodzaj)	Składowisko odpadów (położenie)	Linie transportu zbiorowego (w km)
	wodociąg	kanalizacja	gazociąg			
Konstantynów Łódzki	64,8	37,5	61,7	biologiczna	–	autobusowe: 6,0 tramwajowe: 7,0
Rawa Mazowiecka	51,3	43,2	20,6	biologiczna	Pukinin (gm. Rawa Maz.)	–
Głowno	57,2	41,5	–	z podw. usuw. biogenów	Ziewanice (gm. Głowno)	–
Łęczycza	39,4	31,0	18,5	z podw. usuw. biogenów	Borek (gm. Łęczycza)	–
Brzeziny	57,2	17,7	–	z podw. usuw. biogenów	Brzeziny	autobusowe: 18,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS oraz stron internetowych gmin i Biuletynu Informacji Publicznej.

ków, a MPK-Łódź sp. z o.o. Cztery miasta – poza Rawą Mazowiecką – posiadają własne oczyszczalnie ścieków, w trzech przypadkach są to oczyszczalnie z podwyższonym usuwaniem biogenów, zaś w Konstantynowie Łódzkim funkcjonuje oczyszczalnia biologiczna. Cztery miasta posiadają także własne składowiska odpadów komunalnych, Konstantynów Łódzki korzysta ze składowiska położonego w sąsiedniej gminie (Łaskowice-Lublinek).

Największe zagęszczenie wszystkich sieci przesyłowych występuje w Łęczycy, najmniejszym wśród omawianych miast pod względem powierzchni, co nie pozostaje w tym przypadku bez znaczenia. Na 1 km² znajduje się tu 4,4 km wodociągów, 3,5 km kanalizacji oraz 3,0 km gazociągu. Najniższa gęstość sieci wodociągowej występuje w Konstantynowie Łódzkim, zaś sieci kanalizacyjnej – w Brzezinach. W tabeli 3 zawarto dane dotyczące gęstości sieci przesyłowych w omawianych miastach, które porównano z wielkością tychże wskaźników dla wszystkich miast w Polsce oraz dla Polski ogółem.

W porównaniu do średniej gęstości sieci wodno-kanalizacyjnej w miastach w Polsce, wśród analizowanych małych miast najlepiej wypadają: Łęczycza oraz Rawa Mazowiecka, w których gęstości obu rodzajów sieci są wyższe niż średnie dla miast ogółem, najgorzej zaś – Brzeziny i Konstantynów Łódzki.

Tabela 3

Gęstość sieci przesyłowych w omawianych miastach w 2013 roku

Miasto	Gęstość sieci przesyłowej (w km/km ²)		
	wodociąg	kanalizacja	gazociąg
Konstantynów Łódzki	2,4	1,4	2,5
Rawa Mazowiecka	3,6	3,0	2,0
Głowno	2,9	2,1	–
Łęczyca	4,4	3,5	3,0
Brzeziny	2,7	0,8	–
Miasta w Polsce	3,0	2,7	2,5
Polska ogółem	0,9	0,4	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Istotnym wskaźnikiem prezentującym poziom rozwoju infrastruktury komunalnej na danym obszarze jest liczba osób korzystających z danej usługi komunalnej w stosunku do ogólnej liczby ludności. Poziom tych wskaźników dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzania ścieków, gazownictwa sieciowego oraz oczyszczalni ścieków w omawianych miastach przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Korzystający z usług komunalnych w omawianych miastach w 2013 roku

Miasto	Korzystający z usług (w % ogółu ludności)			
	wodociąg	kanalizacja	gazociąg	oczyszczalnia ścieków
Konstantynów Łódzki	89,6	72,3	73,3	75,0
Rawa Mazowiecka	91,6	84,5	70,8	99,7
Głowno	87,3	67,0	0,0	58,3
Łęczyca	98,5	91,8	7,8	98,1
Brzeziny	95,4	93,6	0,0	99,8
Miasta w Polsce	95,5	87,4	72,3	93,3
Polska ogółem	88,0	65,1	52,4	70,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Pod względem poziomu upowszechnienia analizowanych usług komunalnych najslabiej wypada Głowno, w którym poziom zwodociągowania, skanalizowania oraz objęcia mieszkańców usługą oczyszczania ścieków komunalnych jest

zbliżony bądź niższy od średniej krajowej, która obejmuje zarówno tereny miejskie, jak i wiejskie. Niepokojący jest przede wszystkim odsetek ludności korzystającej z usług oczyszczalni ścieków, który jest niższy od wskaźnika skanalizowania. Alternatywą dla kanalizacji sieciowej, zwłaszcza na obszarach o rozproszonej zabudowie, są przydomowe oczyszczalnie ścieków oraz zbiorniki bezodpływowe, dlatego niski poziom skanalizowania gminy nie zawsze jest negatywny, jednak wskaźnik ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków powinien być od poziomu skanalizowania zdecydowanie wyższy. Najwyższy wskaźnik upowszechnienia usług wodociągowych występuje w Łęczycy – 98,5%, z kanalizacji sieciowej najczęściej mieszkańców (93,6%) korzysta w Brzezinach, zaś najwyższy poziom upowszechnienia usług gazownictwa sieciowego występuje w Konstancynie Łódzkim – 73,3%. Wszystkie te wskaźniki są zdecydowanie wyższe zarówno od średniej krajowej, jak i średniej dla miast w Polsce. Pod względem korzystających z usług oczyszczalni ścieków (w % ogółu ludności) najlepiej wypadają Rawa Mazowiecka i Brzeziny, gdzie wskaźniki te wynoszą prawie 100%.

Tabela 5 zawiera zestawienie przedstawionych wyżej wskaźników. Z porównania poziomu upowszechnienia oraz gęstości sieci wyłączono gazownictwo, gdyż nie występuje we wszystkich omawianych miastach. Podobnie jak w przypadku ciepłownictwa, komunikacji miejskiej, oczyszczalni ścieków i składowisk odpadów komunalnych, wskazano jedynie na jego występowanie, bądź jego brak, w danym mieście.

Tabela 5

Podsumowanie poziomu infrastruktury komunalnej w omawianych miastach

Miasto	Korzystający z usług (w %)			Gęstość sieci (w km/km ²)		Suma rang	OŚ	Skład odpad.	Linie komun.	Ciepło sieciowe	Gazow. sieciowe
	w	k	oś	w	k						
	Miejsce w rankingu										
Konstancynów Łódzki	4	4	4	5	4	21	tak	nie	tak	tak	tak
Rawa Mazowiecka	3	3	2	2	2	12	tak	tak	nie	tak	tak
Głowno	5	5	5	3	3	21	tak	tak	nie	nie	nie
Łęczycyca	1	2	3	1	1	8	tak	tak	nie	nie	tak
Brzeziny	2	1	1	4	5	13	tak	tak	tak	tak	nie

Objaśnienia: w – wodociągi
 k – kanalizacja sieciowa
 oś – oczyszczalnia ścieków

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza pozwala wnioskować, że wśród omawianych miast, łącznie najwyższy poziom rozwoju usług oraz infrastruktury komunalnej osiągnęła Łęczycza. Najgorsza sytuacja, pod względem poziomu upowszechnienia usług komunalnych, występuje w Głownie oraz w Konstantynowie Łódzkim, w którym obserwuje się także najniższe wskaźniki gęstości sieci. Trudno jednak mówić o korelacji między gęstością sieci a poziomem upowszechnienia usług w omawianych miastach, gdyż podobny do Konstantynowa, niski poziom gęstości sieci wodno-kanalizacyjnej, posiadają także Brzeziny – miasto o najwyższych wskaźnikach upowszechnienia tychże usług.

6.4. PRZEDSIĘBIORSTWA KOMUNALNE

We wszystkich pięciu analizowanych miastach funkcjonuje mieszany model organizacji i świadczenia usług komunalnych, którego istotą jest współistnienie na rynku usług jednostek organizacyjnych gminy (samorządowych zakładów budżetowych i spółek kapitałowych należących do gminy) oraz przedsiębiorstw prywatnych świadczących usługi komunalne na zlecenie gminy. Oprócz nich, wskazać można przykłady współpracy międzygminnej, mającej wyraz w postaci porozumień międzygminnych, przede wszystkim w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz zagospodarowania odpadów komunalnych.

W **Konstantynowie Łódzkim** funkcjonuje Przedsiębiorstwo Komunalne Gminy Konstantynów Łódzki Sp. z o.o., które świadczy usługi wodno-kanalizacyjne, energetyczne oraz mieszkaniowe. Zadaniem przedsiębiorstwa jest także zarząd nad dzierżawioną od miasta infrastrukturą komunalną, która obejmuje około 170 km sieci (wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej oraz ciepłowniczej), ciepłownię olejowo-gazową oraz biologiczną oczyszczalnię ścieków. Firma zarządza również ponad 500 mieszkaniem komunalnymi i socjalnymi na terenie Konstantynowa Łódzkiego, położonymi zarówno we własnych budynkach, jak i we wspólnotach mieszkaniowych.

Odbiorem odpadów komunalnych na terenie Konstantynowa Łódzkiego zajmuje się 16 firm, w tym np. REMONDIS sp. z o.o., MPO-Łódź sp. z o.o. oraz SITA Polska sp. z o.o. W celu bardziej efektywnego i sprawnego odbioru odpadów, miasto zostało podzielone na 10 rejonów posiadających własnych odbiorców i harmonogramy odbioru odpadów.

Bezpośrednie sąsiedztwo Konstantynowa Łódzkiego z największym miastem województwa, pociąga za sobą wymierne korzyści dla jego mieszkańców w postaci zorganizowanych usług lokalnego transportu zbiorowego. Za realizację przewozów na dwóch liniach tramwajowych i jednej autobusowej (łączyjących Konstantynów Łódzki z Łodzią) odpowiedzialne jest – na mocy porozumienia międzygminnego podpisanego z władzami Łodzi

– MPK-Łódź sp. z o.o. W zamian za świadczone usługi, Konstanyńów Łódzki partycypuje w kosztach związanych z organizacją tych przewozów oraz w kosztach utrzymania i konserwacji infrastruktury tramwajowej.

W **Rawie Mazowieckiej** funkcjonują dwie spółki komunalne. Rawskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. zajmują się poborem, uzdatnianiem i zbiorowym dostarczaniem wody, zbiorowym odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków oraz eksploatacją systemu kanalizacji deszczowej. Oprócz tego obsługują komunalną oczyszczalnię ścieków zlokalizowaną w miejscowości Konopnica-Żydowice, na terenie gminy Rawa Mazowiecka. Podstawowym przedmiotem działania Zakładu Energetyki Ciepłej sp. z o.o. jest wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja ciepła na terenie Rawy Mazowieckiej. Działalność przedsiębiorstwa pokrywa 70% ogólnego, miejskiego zapotrzebowania na ciepło. Pozostałe 30% realizowane jest w mniejszych kotłowniach oraz indywidualnie przez mieszkańców.

Odbiorem odpadów komunalnych od mieszkańców Rawy Mazowieckiej zajmuje się aż 18 przedsiębiorstw, posiadających otrzymane od władz miasta stosowne zezwolenie. Są wśród nich m.in.: Veolia Usługi dla Środowiska SA z siedzibą w Tomaszowie Mazowieckim, Eko-Region sp. z o.o., Zakład Usług Komunalnych BUDMAX, SITA Polska sp. z o.o. oraz Tonsmeier Wschód sp. z o.o. Zebrane odpady przewożone są do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych oraz na składowisko odpadów komunalnych, zlokalizowane w Pukininie. Oba obiekty prowadzi ZGO AQUARIUM sp. z o.o. z Rawy Mazowieckiej.

W **Głownie** działają dwie jednostki organizacyjne świadczące usługi komunalne będące własnością gminy: Miejski Zakład Komunalny (samorządowy zakład budżetowy) oraz Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. Podmioty te świadczą usługi komunalne w zakresie utrzymania dróg, oczyszczania miasta, odbioru odpadów w ramach prowadzonego Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, tzw. PSZOK (MZK) oraz wodociągów, kanalizacji i oczyszczania ścieków (MZWiK).

Odbiorem odpadów komunalnych od mieszkańców Głowna zajmuje się obecnie firma Tonsmeier Centrum sp. z o.o. z siedzibą w Kutnie (umowa na lata 2014–2015). Oprócz niej, zezwolenie na odbiór odpadów z terenu miasta ma jeszcze pięć innych przedsiębiorstw, w tym: MPO-Łódź sp. z o.o. oraz REMONDIS sp. z o.o. Podobnie jak Konstanyńów Łódzki, Głowno podzielone zostało na 10 obszarów, co ułatwia organizację wywozu odpadów.

Na terenie Głowna nie ma możliwości przetwarzania odpadów komunalnych, dlatego wszystkie zebrane odpady: zmieszane, ulegające biodegradacji oraz pozostałości z sortowania odpadów przeznaczonych do składowania, przekazywane są do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK) w Krzyżanówku (gm. Krzyżanów), którą prowadzi spółka Tonsmeier. Głowno posiada także własne składowisko odpadów komunalnych zlokalizowane w Ziewanicach.

W **Łęczycy** działają dwie spółki komunalne oraz jednostka budżetowa Zielń Miejska. Pierwsza ze spółek – Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. – świadczy usługi w zakresie: wodociągów, kanalizacji, oczyszczania miasta, zieleni miejskiej, remontów dróg, zarządzania nieruchomościami oraz sprzedaży butli gazowych. Firma ta jest także zarządcą gminnego składowiska odpadów komunalnych w Borku. Drugą spółką komunalną działającą w Łęczycy jest Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o., świadczące usługi ciepłownictwa sieciowego. Energia wytwarzana w czterech kotłowniach gazowych i jednej kotłowni spalającej biomasę, dostarczana jest mieszkańcom siecią ciepłą o długości 12,3 km.

Odbiorem odpadów komunalnych od mieszkańców Łęczycy zajmują się dwa przedsiębiorstwa: łęczyckie PGKiM sp. z o.o. oraz Tonsmeier Centrum sp. z o.o. z Kutna. Zebrane odpady trafiają do RIPOK w Krzyżanówku, a następnie na składowisko odpadów w Borku.

W **Brzezinach** funkcjonuje Zarząd Budynków Komunalnych zorganizowany w formie samorządowego zakładu budżetowego oraz dwie spółki miejskie. Pierwsza z nich – Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o. – prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z obszaru miasta objętego siecią kanalizacyjną oraz przyjmowania ścieków do punktu zlewnego na oczyszczalni ścieków. Oprócz tego, ZUK sp. z o.o. prowadzi składowisko odpadów komunalnych wraz z sortownią odpadów zmieszanych i selektywnie zebranych oraz kompostownią odpadów ulegających biodegradacji. Składowisko w Brzezinach traktowane jest jako instalacja tymczasowa, gdyż w 2014 roku osiągnęło wskaźniki świadczące o całkowitym zapełnieniu. Obecnie trwają prace zmierzające do zamknięcia i rekultywacji tego składowiska. Do 2020 roku ma powstać na tym terenie kolejna Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK).

Odpady komunalne odbierane są od mieszkańców Brzezin przez firmę GLOBALeko Przemysław Kozłowski. Oprócz niej zezwolenie na odbiór odpadów na terenie miasta posiada sześć innych firm, w tym: MPO-Łódź sp. z o.o., REMONDIS Sp. z o.o. z Łodzi oraz Tonsmeier Centrum Sp. z o.o. z Kutna. Zagospodarowaniem odpadów komunalnych, oprócz ZUK sp. z o.o., zajmuje się także brzezińska Spółdzielnia Socjalna Communal Service oraz punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) zlokalizowany w Brzezinach.

Druga spółka miejska – Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Brzezinach – zajmuje się wytwarzaniem i dystrybucją ciepła. PEC jest właścicielem miejskiej sieci ciepłowniczej o długości 6,3 km, wyposażonej w automatykę pogodową racjonalizującą dostawy ciepła w zależności od temperatury zewnętrznej. Produkcja ciepła odbywa się w jednej centralnej kotłowni węglowej.

Podobnie jak w Konstancynie Łódzkim, w Brzezinach zorganizowany jest lokalny transport zbiorowy, a za realizację przewozów na jednej linii autobusowej

odpowiedzialne jest – również na mocy porozumienia międzygminnego podpisanego z władzami Łodzi – MPK-Łódź sp. z o.o.

Kwestią, o której warto wspomnieć, są taryfy opłat i cen za usługi komunalne. Poniżej omówiono je łącznie dla wszystkich analizowanych miast, a stosowne informacje w tym zakresie zestawiono w tabeli 6.

Wysokość opłat za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki ustalana jest przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne świadczące usługi, a następnie zatwierdzana uchwałami przez rady gmin. Poza opłatą za każdy m³ dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków, część przedsiębiorstw ustala także tzw. opłaty abonamentowe za tzw. gotowość. W przypadku pięciu analizowanych miast, dodatkowe opłaty abonamentowe wprowadzone zostały w Konstancynie Łódzkim, Rawie Mazowieckiej i Łęczycy. Stawki opłat za wodę w analizowanych miastach są zbliżone – wahają się w granicach 3,0–4,0 zł/m³. Bardziej zróżnicowane są opłaty za odprowadzanie ścieków i wynoszą od 4,5 do 7,0 zł/m³. Najniższe stawki, w obu usługach, dotyczą mieszkańców Łęczycy.

Tabela 6

Wysokość opłat za usługi wodno-kanalizacyjne oraz odbiór odpadów w analizowanych miastach w 2015 roku

Miasto	Odbiór odpadów komunalnych		Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków		
	(zł/os./m-c)		(zł/m ³)		(zł/m-c)
	posegregowane	zmieszane	woda	ścieki	opłata abonamentowa
Konstancynów Łódzki	11,00	16,00	3,41	7,07	8,18
Rawa Mazowiecka	20,00*	30,00*	3,85	5,93	6,64
Głowno	8,00	13,00	3,22	6,81	0,00
Łęczycza	8,00	10,00	3,01	4,54	7,20
Brzeziny	8,00	13,00	3,97	5,52	0,00

* od gospodarstwa domowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych gmin, przedsiębiorstw oraz Biuletynu Informacji Publicznej.

Ustalanie wysokości opłat za odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców należy wyłącznie do kompetencji rady gminy. W czterech analizowanych miastach władze gmin wybrały metodę naliczania opłat od osoby na miesiąc. Tylko jedna gmina – Rawa Mazowiecka – ustaliła stałą stawkę za odbiór odpadów od gospodarstwa domowego, tj. niezależną od liczby osób zamieszkujących dane

gospodarstwo. Stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych w każdej gminie są dwie: niższa dla mieszkańców deklarujących segregowanie odpadów oraz wyższa dla tych, którzy gromadzą odpady w sposób zmieszany. Stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych w analizowanych gminach są podobne, jednak najwyższe w Konstanczynie Łódzkim.

6.5. DOCHODY I WYDATKI BUDŻETOWE ZWIĄZANE Z GOSPODARKĄ KOMUNALNĄ

Dochody budżetowe związane z gospodarką komunalną nie są obecne, ani podobne we wszystkich gminach. To, czy dana gmina osiąga jakiegokolwiek dochody z tytułu świadczonych usług komunalnych zależy przede wszystkim od zakresu usług, przyjętego modelu świadczenia usług oraz form organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw komunalnych. Jeżeli usługi świadczy jednostka budżetowa to dochody z tytułu jej działalności trafiają bezpośrednio do budżetu, gdy zakład budżetowy – to pośrednio, w formie nadwyżek budżetowych na koniec każdego kwartału. Jeżeli usługi świadczy spółka kapitałowa, gmina nie czerpie z tego tytułu żadnych bezpośrednich korzyści finansowych, może jednak – jako właściciel przedsiębiorstwa – partycypować w dywidendzie wypłacanej na koniec roku podatkowego. Bezpośrednio do budżetu gminy trafiają natomiast środki z tytułu najmu lokali komunalnych oraz środki pochodzące z opłat za odbiór odpadów komunalnych.

W tabeli 7 przedstawione zostały dochody budżetowe analizowanych miast związane z gospodarką komunalną za 2014 rok. Z danych tych wynika, że najważniejszą pozycją dochodów budżetowych związanych z gospodarką komunalną w analizowanych miastach są wpływy z tytułu wywozu odpadów komunalnych. W 2014 roku wyniosły one od 1,0 mln zł w Brzezinach do 2,0 mln zł w Konstanczynie Łódzkim. W przeliczeniu na 1 osobę, najwięcej za odbiór odpadów zapłacili w skali roku mieszkańcy Konstanczyna Łódzkiego – 113,25 zł, najmniej zaś – mieszkańcy Rawy Mazowieckiej – 68,11 zł. Porównując te obliczenia z danymi zawartymi w tabeli 6 można wnioskować, że wszyscy mieszkańcy analizowanych miast deklarują selektywną zbiórkę odpadów w swoich gospodarstwach domowych. Drugą, niewiele niższą, pozycją dochodów w budżecie Konstanczyna Łódzkiego były wpłaty za czynsz z tytułu najmu lokali mieszkalnych – 1,8 mln zł. W pozostałych miastach dochody budżetowe związane z gospodarką komunalną były zdecydowanie niższe lub w ogóle nie wystąpiły. Tylko w Brzezinach wystąpił dochód w postaci dywidend, przekazanych przez dwie spółki miejskie: Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. oraz Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o., po 50.000 zł każda.

Tabela 7

Dochody budżetowe analizowanych miast związane
z usługami komunalnymi w 2014 roku (w zł)

Rodzaj dochodu	Konstan- tynów Łódzki	Rawa Mazowie- cka	Głowno	Łęczyca	Brzeziny
	dochody budżetowe (w zł)				
Wpłaty za czynsz z tytułu najmu lokali mieszkalnych i socjalnych stanowiących zasób komunalny	1 791 406	202 015	384 004	–	138 579
Wpływy z tytułu wywozu odpadów komunalnych	2 022 302	1 208 071	1 412 330	1.461.185	1 043 885
Wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska	–	522 813	142 216	–	211 177
Dywidendy za 2013 r.	–	–	–	–	100 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów za 2014 r.* zamieszczonych na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej analizowanych miast, *Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miasto Rawa Mazowiecka za 2014 r.*, *Analizy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Głownie w 2014 r.*, *Analizy stanu gospodarki komunalnej na terenie Gminy Miasto Łęczyca za 2014 r.*

Usługi komunalne finansowane są z budżetu gminy w przypadku, gdy świadczy je: jednostka budżetowa (bezpośrednio), samorządowy zakład budżetowy (pośrednio, w razie potrzeby, w formie dotacji przedmiotowej) lub jednostka organizacyjna będąca własnością innej gminy (w formie refundacji części ponoszonych przez nią kosztów, związanych ze świadczeniem danej usługi na podstawie zawartego porozumienia międzygminnego). Nie są natomiast w budżecie gminy obecne koszty ponoszone w związku ze świadczeniem usług komunalnych przez przedsiębiorstwa komunalne zorganizowane w formie spółek kapitałowych, nawet jeśli są wyłączną własnością gminy, gdyż są one podmiotami odrębnymi pod względem finansowym i prawnym. W takim przypadku, w budżecie gminy ujęte mogą być jedynie – wnoszone przez gminę – wkłady podwyższające kapitał zakładowy spółek. W związku z powyższym, należy zwrócić uwagę na to, że nieobecność w budżecie gminy wydatków np. na usługi wodno-kanalizacyjne czy ciepłownicze nie oznacza, że mieszkańcy nie mają dostępu do wody czy ciepła sieciowego. Usługi te mogą być świadczone przez podmioty, których działalność nie jest finansowana ze środków publicznych (Stachowicz 2014, s. 63).

Tabela 8 przedstawia wysokość wydatków budżetowych związanych z usługami komunalnymi w analizowanych miastach za 2014 rok.

Tabela 8

Wydatki budżetowe analizowanych miast
związane z usługami komunalnymi w 2014 roku

Rodzaj wydatku	Konstan- tynów Łódzki	Rawa Mazowie- cka	Główno	Łęczycza	Brzeziny
	wydatki budżetowe (w zł)				
Pokrycie kosztów zwią- zanych z usługą prze- wózową, utrzymanie i konserwacja infra- struktury oraz dopłata do biletów ulgowych	1 070 289	–	–	–	223 851
Koszty administrowa- nia nieruchomościami gminnymi. Wydatki związane z wywozem nieczystości i eksploatacją	1 718 280	–	832 786	–	262 849
Opłata za odbiór i zago- spodarowanie odpadów komunalnych. Prowadzenie PSZOK oraz utrzymanie i eksploatacja instalacji do przetwarzania odpadów	1 563 559	1 236 328	1 367 787	1 219 215	1 200 944
Utrzymanie czystości i porządku w mieście	855 673	280 000 ^a	282 024	661 212	120 168
Utrzymanie zieleni miejskiej	12 600	600 000 ^a	37 275	–	151 992
Oświetlenie ulic, placów i dróg	842 062	650 000 ^a	1 061 669	416 151	249 795
Dotacja dla zakładu budżetowego	–	–	190 000	–	–
Wydatki majątkowe – zakup udziałów w spółce miejskiej	50 000	–	–	–	–

^a na podstawie Projektu budżetu na 2014 rok

Źródło: jak w tabeli 7.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 8, żadne z analizowanych miast nie ponosi wydatków związanych z dostarczaniem wody, energii elektrycznej, ciepła i gazu z sieci oraz odbiorem i oczyszczaniem ścieków komunalnych. Usługi te, świadczone przez spółki miejskie lub spółki z udziałem skarbu państwa (elektroenergetyka i gazownictwo), w całości finansowane są przez odbiorców. Jeśli chodzi o pozostałe usługi komunalne, największe wydatki budżetowe analizowanych miast dotyczą odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, które realizowane są przez wybrane przedsiębiorstwa na mocy podpisanych z gminami umów cywilnoprawnych. Wydatki te w 2014 roku wyniosły od 1,2 mln zł w Brzezinach do 1,6 mln zł w Konstantynowie Łódzkim. W przeliczeniu na 1 mieszkańca najwyższe koszty z tytułu odbioru odpadów komunalnych ponoszą Brzeziny – 95,5 zł, a najniższe Rawa Mazowiecka – 69,7 zł. Co istotne, w 2014 roku w Rawie Mazowieckiej wpływy z opłat za odbiór odpadów komunalnych nie pokryły kosztów poniesionych z tego tytułu przez miasto. W analizowanych kwotach mieszczą się także koszty ponoszone przez wspomniane miasta z tytułu prowadzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) oraz utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów.

Dwa miasta, Konstantynów Łódzki i Brzeziny, pokrywają z budżetu część kosztów związanych z organizacją i świadczeniem usług lokalnego transportu zbiorowego na swoim obszarze. Pieniądze te przeznaczone są na dopłaty do biletów oraz utrzymanie infrastruktury komunikacyjnej. W obu przypadkach środki przekazywane są do budżetu miasta Łódź jako dotacja celowa na organizację przewozów na obszarze tych dwóch miast.

Z budżetów wszystkich analizowanych miast, jako stron kupujących usługi, finansowane jest także: utrzymanie zieleni miejskiej, utrzymanie czystości i porządku oraz oświetlenie miejsc publicznych. Dla mieszkańców są to usługi nieodpłatne.

W wydatkach budżetowych analizowanych miast pojawiły się również w 2014 roku dwie dość rzadkie pozycje. Chodzi tu o dotację dla Miejskiego Zakładu Komunalnego w Głownie oraz zakup udziałów w Przedsiębiorstwie Komunalnym Gminy Konstantynów Łódzki sp. z o.o.

6.6. WNIOSKI

Celem artykułu było porównanie zakresu oraz poziomu usług komunalnych świadczonych w pięciu samodzielnych małych miastach województwa łódzkiego. Analizy tej dokonano biorąc pod uwagę kilka czynników: stan infrastruktury komunalnej, poziom upowszechnienia usług, formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych, taryfy opłat i cen za usługi komunalne oraz dochody i wydatki budżetowe związane z gospodarką komunalną.

Z przedstawionych danych wynika, że we wszystkich analizowanych miastach występuje szeroki zakres świadczonych usług komunalnych. Standardem są usługi wodno-kanalizacyjne, oczyszczania ścieków, oczyszczania miasta, utrzymania zieleni miejskiej oraz odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Zdecydowanie mniej powszechne jest ciepłownictwo i gazownictwo sieciowe, jednak – jak wspomniano wcześniej – nie są to usługi łatwe w organizacji, zwłaszcza na terenach o zabudowie jednorodzinnej i/lub rozproszonej. Podobnie wygląda kwestia lokalnego transportu zbiorowego, którego organizacja w małych miastach jest nieopłacalna.

Wszystkie analizowane miasta mają dobrze rozwiniętą infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, która pozwala na objęcie średnio 92,4% mieszkańców usługą zbiorowego zaopatrzenia w wodę i 81,1% mieszkańców – usługą zbiorowego odprowadzania ścieków; z oczyszczalni ścieków korzysta średnio 84,3% mieszkańców omawianych miast. Najwyższy poziom upowszechnienia usług wodno-kanalizacyjnych mają dwa najmniejsze miasta: Łęczyca i Brzeziny.

Małe miasta korzystają z różnych form organizacji i świadczenia usług komunalnych. Usługi wodno-kanalizacyjne i energetyczne świadczone są przez jednoosobowe spółki miejskie, usługi oczyszczania miasta, zarządu nad mieszkaniem komunalnymi oraz utrzymania zieleni miejskiej, oprócz spółek kapitałowych, świadczą także samorządowe zakłady oraz jednostki budżetowe. Odbiór odpadów komunalnych powierzany jest zwykle przedsiębiorstwom prywatnym na podstawie umów cywilnoprawnych. Interesujący jest fakt, że w czterech z pięciu analizowanych miast odbiorem odpadów komunalnych zajmuje się firma Tonsmeier sp. z o.o. z Kutna, przy czym w Głownie jest w tym zakresie monopolistą, a w Łęczycy dzieli to zadanie tylko ze spółką miejską. Ponadto, spółka Tonsmeier prowadzi RIPOK w Krzyżanówku, gdzie trafiają odpady m.in. z dwóch wymienionych wyżej miast. Inne przedsiębiorstwa, które świadczą usługi w więcej niż jednym mieście to: MPO-Łódź sp. z o.o., REMONDIS sp. z o.o. oraz SITA Polska sp. z o.o. Lokalny transport zbiorowy w Konstancynie Łódzkim oraz Brzezianach odbywa się na mocy porozumień międzygminnych podpisanych z władzami Łodzi, zaś wykonawcą przewozów jest MPK-Łódź sp. z o.o.

Współpraca międzygminna w zakresie transportu publicznego, wywozu odpadów oraz budowy regionalnych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych, podyktowana rachunkiem ekonomicznym oraz koniecznością efektywnej organizacji usług w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, w przypadku analizowanych miast spełnia swoją rolę.

LITERATURA

- Analiza stanu gospodarki komunalnej na terenie Gminy Miasto Łęczyca za 2014 r.*
Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miasto Rawa Mazowiecka za 2014 r.
Analiza systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Głownie w 2014 r.
Ginsbert-Gebert A., 1984, *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa.
Stachowicz M., 2013, *System gospodarki komunalnej*, [w:] Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
Stachowicz M., 2014, *Finansowanie usług komunalnych z budżetu miasta na przykładzie Łodzi i Kielc*, [w:] Uziębło A. (red.), *Pokonać dekonjunkturę. Społeczna odpowiedzialność biznesu i finanse*, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Prace Naukowe, 30, Gdańsk.
Wiśniewska M., 2013, *Zarządzanie rozwojem komunalnej infrastruktury technicznej*, [w:] Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.

Źródła internetowe

- <http://bip.brzeziny.pl/brz/budzet-i-finanse/wykonanie-budzetu>.
bip.brzeziny.pl/download/93/15011/analizaodpady2015.pdf.
<http://bip.konstantynow.pl/bip/index.php?t=210&id=21883>.
<http://bip.konstantynow.pl/bip/index.php?t=200&fid=1146>.
<http://bip.leczyca.info.pl/>.
<https://bip.lodzkie.pl/files/657/uchwaly/392.pdf>.
http://brzeziny.pl/zaklad_uslug_komunalnych_sp_z_oo.php.
http://ekologia.brzeziny.pl/nowy_system_gospodarki_odpadami.php.
<http://mzwikglowno.pl/>.
<http://www.bip.rawamazowiecka.pl/874,sprawozdania-finansowe.html>.
<http://www.glowno.bip.net.pl/>.
<https://www.glowno.pl/172,miejski-zaklad-komunalny.html>.
<http://www.pecleczyca.pl/>.
<http://www.pgkimleczyca.pl/index.html>.
<http://portal.konstantynow.pl/portal/index.php?t=200&id=1073>.
<http://www.rawamazowiecka.pl/440,wydzial-gospodarki-komunalnej.html>.
<http://www.rawik.pl/>.
<http://www.zec.home.pl/>.
<http://www.zuk-brzeziny.pl/>.

Abstract

The organization of municipal services, including the choice of the way they are provided, is the responsibility of municipalities. This article presents the organization and the provision of municipal services in five small towns: Brzeziny, Głowno, Konstantynów Łódzki, Łęczyca and Rawa Mazowiecka. The data show that water supply, sewerage, purification, maintenance of greenery and municipal waste management are standard services, although differences occur in both the levels of the dissemination of services and in the density of the transmission networks.

Keywords

Municipality, municipal infrastructure, local public services.