



Badanie statutowe

wykonane w

Katedrze Ekonomiki i Finansów
Samorządu Terytorialnego

Kolegium Zarządzania i Finansów

Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

na temat:

„Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości porządku i w gminach”

Nr badania 04/S/0022/12

Kierownik badań: dr hab. prof. SGH Zbigniew Grzymała

Współautorzy: ad. dr Grzegorz Maśloch

ad dr Marek Goleń

mgr inż. Edwin Górnicki

(Opracowanie zostało udostępnione do niekomercyjnego wykorzystania Związkowi Gmin Wiejskich RP na podstawie wniosku Przewodniczącego Mariusza Poznańskiego. Wersja opracowania przed korektą wydawniczą – możliwe są nieścisłości w numeracji poszczególnych części opracowania, tabel, wykresów, przypisów, odwołań oraz niejednolite style formatowania tekstu. Opracowanie zostanie wydane w pierwszej połowie 2013 roku przez Oficynę Wydawniczą SGH w formie monografii.)

Warszawa, maj-wrzesień 2012

Spis treści

Wstęp

1. Gospodarowanie odpadami komunalnymi w Unii Europejskiej

2. Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce

2.1. Odpady komunalne w Polsce

2.2. Formy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w gospodarce odpadami

3. Koncepcja wdrożenia nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi dla gmin peryferyjnych

3.1. Wprowadzenie

3.2. Nowy model lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi

3.2.1. Cele i istota reformy

3.2.2. Uwarunkowania WPGO

3.2.3. Założenia i cele nowego modelu lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi

3.3. Model selektywnej zbiórki odpadów komunalnych

3.4. Ewidencja przydomowych kompostowników

3.5. System taryfowy

4. Organizacja usług polegających na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych

4.1. Sposoby odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych

4.1.1. Czysta biomasa

4.1.2. Odpady opakowaniowe i inne surowce wtórne

4.1.3. Odpady higieniczne i pozostałe

4.1.4. Gminne Centrum Recyklingu

4.2. Przetargi związane z gospodarowaniem odpadami

4.2.1. Założenia

4.2.2. Obowiązki właścicieli nieruchomości

4.2.3. Obowiązki wykonawcy

4.2.4. Wartość zamówienia

4.2.5. Umowa na wykonanie usług

5. Projekty uchwał – główne założenia i tezy uzasadnień

6. Kampania informacyjna

7. System informatyczny
8. Harmonogram prac
9. Wpływ wyboru metody naliczania opłat na efektywność ekonomiczną systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Zakończenie

Bibliografia

Spis tabel i rysunków

Załączniki

Wstęp

Problematyka gospodarki odpadami w świetle zmieniających się realiów środowiskowych wysuwa się na plan pierwszy w całym sektorze komunalnym. W dyrektywie ramowej nałożono na Państwa Członkowskie obowiązek opracowania planów gospodarki odpadami i nakazano ustanowić do 2015 roku systemy selektywnej zbiórki obowiązującej przynajmniej w odniesieniu do papieru, metalu, plastiku i szkła. Dodatkowo do 2020 roku kraje UE powinny zapewnić, aby:

- minimum 50% masy odpadów komunalnych przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło było poddawane przygotowaniu do ponownego wykorzystania i recyklingowi,
- minimum 70% masy odpadów budowlanych innych niż niebezpieczne było poddawane przygotowaniu do ponownego wykorzystania, recyklingowi i innym metodom odzysku.

Z kolei zgodnie z dyrektywą Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (tzw. dyrektywa składowiskowa). Państwa Członkowskie mają obowiązek zredukować w stosunku do masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wytworzonych w roku 1995 masę składowanych biodegradowalnych odpadów komunalnych:

- do 16 lipca 2006 roku – do 75%,
- do 16 lipca 2009 roku – do 50%,
- do 16 lipca 2016 roku – do 35%,

Celem badania jest ukazanie rozwoju gospodarki odpadami w Polsce i jej racjonalizacji w świetle ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Ustawa ta ma pomóc Polsce w osiągnięciu unijnych wskaźników.

Praca składa się z zasadniczych 3 części. Część pierwsza obejmująca rozdziały 1 i 2 autorstwa Grzegorza Maślocha przybliży stan gospodarki odpadami w UE i w Polsce. Część druga napisana przez Marka Golenia i obejmująca rozdziały od 3 do 8 prezentuje autorski model gospodarowania odpadami komunalnymi przeznaczony w szczególności dla gmin peryferyjnych. Część ostatnia odnosi się do metod ustalania opłaty za proces odbioru i zagospodarowania odpadów oraz ukazuje praktyczne dylematy gmin we wdrażaniu omawianej ustawy. Autorami tej części są Edwin Górnicki i Zbigniew Grzymała.

1. Gospodarowanie odpadami komunalnymi w Unii Europejskiej

Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej opiera się na przeświadczeniu, że wzrost gospodarczy, postęp społeczny i ochrona środowiska w równym stopniu przyczyniają się do poprawy jakości naszego życia. Co więcej, są one ze sobą powiązane. Należy zatem zapewnić między nimi taką równowagę, która umożliwi zrównoważony rozwój w Europie i na całym świecie, innymi słowy – rozwój, który pozwoli także przyszłym pokoleniom korzystać z dobrodziejstw wysokiej jakości życia.¹

Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:²

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
- ochrony zdrowia ludzkiego,
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Obecnie największymi wyzwaniami dla ochrony środowiska są: problem zmian klimatycznych, zanikanie różnorodności biologicznej, zagrożenie dla zdrowia ludzkiego wynikające z zanieczyszczenia środowiska, sposób, w jaki wykorzystujemy zasoby naturalne, oraz **wytwarzanie zbyt dużej ilości odpadów**.³

Gospodarka odpadami stanowi priorytet polityki ekologicznej Unii Europejskiej, dlatego też tak dużą wagę przywiązuje się do sukcesywnego wdrażania i udoskonalania zasad określających strategię Unii Europejskiej w gospodarowaniu odpadami do których należy zaliczyć:⁴

1. Zapobieganie wytwarzania odpadów – chodzi o działania zapobiegające i ograniczające powstawanie odpadów. Ta zasada o charakterze prewencyjnym stanowi

¹ *Środowisko, w którym warto żyć. Wkład Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Prasy i Komunikacji, www.ec.europa.eu*

² *Art. 191. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (2010/C 83/01)*

³ *Środowisko, w którym warto żyć. Wkład Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Prasy i Komunikacji, www.ec.europa.eu*

⁴ J. Klatka, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 16.

postulat, zgodnie z którym recykling odpadów, ich składowanie powinny być stosowane wtedy, jeżeli powstaniu odpadów nie udało się zapobiec,

2. Recykling odpadów (powtórne ich wykorzystanie) – jeżeli nie udało się zapobiec wytworzeniu odpadów, powinny być one odzyskiwane lub unieszkodliwiane w sposób niepowodujący zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska,
3. Maksymalne ograniczenie składowania odpadów – składowanie odpadów powinno być rozwiązaniem ostatecznym,
4. Rekultywacja – podejmowanie działań mających na celu przywrócenie terenów zdegradowanych do optymalnego stanu,
5. Bezpieczny transport odpadów – zwiększenie bezpieczeństwa przy jednoczesnym ograniczeniu zagrożeń wynikających z przemieszczania odpadów.

Realizacja powyższych celów i zamierzeń strategicznych wymaga przyjęcia szeregu rozwiązań strukturalnych, organizacyjnych, finansowych i prawnych.⁵ Rozwiązania te mają szczególne odzwierciedlenie w praktyce gospodarowania odpadami komunalnymi – których problem w Europie pozostaje wciąż nierozwiązany.

Odpady komunalne są to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Źródłami powstawania odpadów komunalnych są:⁶

- gospodarstwa domowe;
- obiekty infrastruktury (handel, usługi, rzemiosło, szkolnictwo, przemysł w części „socjalnej” i inne).

Ilość oraz skład morfologiczny odpadów komunalnych w bardzo dużym stopniu zależą od miejsca ich powstawania, a w tym przede wszystkim od zamożności społeczności lokalnej. Ilość odpadów komunalnych zebranych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, bardzo wyraźnie zależy od kondycji ekonomicznej poszczególnych regionów kraju.⁷

Główne zobowiązania nakładane na państwa członkowskie w aktach prawnych UE dotyczących gospodarki odpadami można ująć w następujących grupach:⁸

⁵ Zob. Wykaz prawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami, <http://www.mos.gov.pl>

⁶ Krajowy plan gospodarki odpadami 2014, Warszawa, 2010 r., s. 10.

⁷ Krajowy plan gospodarki odpadami 2014, Warszawa, 2010 r., s. 10.

⁸ B.B. Kłopotek, *Zobowiązania unijne Polski w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi*, www.spalarnia.krakow.pl

- przygotowanie dokumentów planistycznych,
- wydawanie decyzji administracyjnych,
- osiągnięcie określonych poziomów (zbierania, odzysku, w tym recyklingu, ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowiskach odpadów),
- spełnianie wymagań dotyczących budowy i eksploatacji instalacji do zagospodarowywania odpadów,
- spełnienie wymagań w zakresie postępowania z odpadami,
- kontrola przestrzegania przepisów,
- przygotowywanie sprawozdań dla Komisji Europejskiej.

Konkretne wymagania i cele pośrednie odnośnie odpadów zostały określone w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/ WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (tzw. dyrektywa ramowa/dyrektywa odpadowa).

Głównym motywem przesądającym o wprowadzeniu w życie przepisów ramowej dyrektywy o odpadach było dążenie do ustalenia wspólnotowych standardów ochrony zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami powodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie i składowanie odpadów oraz jednoczesne wspieranie odzysku odpadów i wykorzystywania materiałów odzyskiwanych w celu zachowania zasobów naturalnych. Stąd przepisy dyrektywy ramowej, która we wspólnotowym prawie gospodarki odpadami pełni funkcję regulacji ogólnej (*lex generalis*), określają:⁹

(a) używane w tym kontekście podstawowe pojęcia prawne („odpady”, „wytwórca”, „posiadacz”, „gospodarowanie”, „unieszkodliwianie”, „odzysk”, „zbieranie” - art. 1) oraz obowiązujące w tym zakresie we WE podstawowe ramy regulacji prawnej; w tym:

(b) hierarchię celów bezpiecznej dla zdrowia ludzkiego oraz dla środowiska naturalnego gospodarki odpadami, w pierwszej kolejności obowiązek państw członkowskich podejmowania wszelkich niezbędnych środków zmierzających z jednej strony do zapobiegania lub ograniczenia produkcji odpadów oraz obowiązek odzysku odpadów w drodze ich recyklingu, ponownego wykorzystania, regeneracji lub dowolnego innego procesu prowadzącego do ich wykorzystywania jako surowców wtórnych lub jako źródła energii, a dopiero gdy to nie jest możliwe (*ultima ratio*) - bezpiecznego unieszkodliwiania odpadów (art. 3 i 4);

⁹ A. Wasilewski, *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2008, s. 4-5.

(c) podstawowe zasady gospodarki odpadami - zasadę autarkii, zasadę bliskości oraz zasadę stosowania najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia publicznego (art. 5);

(d) obowiązek planowania gospodarki odpadami (art. 7) i wprowadzenia w tym zakresie systemu reglamentacji prawnej prowadzonej działalności oraz systemu kontroli i wymiany informacji (art. 8-14);

(e) obowiązek realizacji zasady sprawstwa (art. 15).

W dyrektywie ramowej nałożono także na Państwa Członkowskie obowiązek opracowania planów gospodarki odpadami uwzględniających powyższą hierarchię oraz – do 12 grudnia 2013 – programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Ponadto nakazano Państwom Członkowskim ustanowić do 2015 roku systemy selektywnej zbiórki obowiązującej przynajmniej w odniesieniu do papieru, metalu, plastiku i szkła. Dodatkowo do 2020 roku kraje UE powinny zapewnić, aby:

- minimum 50% masy odpadów komunalnych przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło było poddawane przygotowaniu do ponownego wykorzystania i recyklingowi,
- minimum 70% masy odpadów budowlanych innych niż niebezpieczne było poddawane przygotowaniu do ponownego wykorzystania, recyklingowi i innym metodom odzysku.

Kolejną istotną regulacją dotyczącą gospodarowania odpadami jest Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (tzw. dyrektywa składowiskowa). Nakłada ona bowiem obowiązek redukcji ilości bioodpadów kierowanych na składowiska. Zgodnie z dyrektywą Państwa Członkowskie mają obowiązek zredukować masę składowanych biodegradowalnych odpadów komunalnych:

- do 16 lipca 2006 roku – do 75%,
- do 16 lipca 2009 roku – do 50%,
- do 16 lipca 2016 roku – do 35%,

w stosunku do masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wytworzonych w roku 1995.

Warto także zaznaczyć, że dopuszczono możliwość wydłużenia powyższych terminów o cztery lata (czyli do 2010, 2013 i 2020 roku) w przypadku Państw Członkowskich, które w 1995 roku umieściły na składowiskach więcej niż 80% swych odpadów komunalnych.

Z możliwości przesunięcia o 4 lata terminów, kiedy należy ograniczyć ilość składowanych bioodpadów, korzystają wszystkie kraje UE-11 oprócz Węgier (zob. tabela 1).¹⁰

¹⁰ Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11, <http://www.ey.com>, s. 8

Tabela 1. Informacja o derogacjach w zakresie gospodarki odpadami przyznanych poszczególnym krajom UE-11

Wymóg	Termin spełnienia wymagania										
	Bułgaria	Czechy	Estonia	Grecja	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry
Ograniczenie ilości biodegradowalnych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska do:											
• 75%	2010	2010	45% - 2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2006*
• 50%	2013	2013	30% - 2013	2013	2013	2013	2013	2013	2013	2013	2009*
• 35%	2020	2020	20% - 2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2016*
w stosunku do biodegradowalnych odpadów wytworzonych w 1995 roku.			w stosunku do biodeg. odp. wytw. w danym r.		w stosunku do biodeg. odp.wytw. w 2000 r.						*brak derogacji
Osiągnięcie odzysku odpadów opakowaniowych na poziomie 60% ich masy, w tym osiągnięcie recyklingu na poziomie od 55% do 80% ich masy.	2014	2012	2012	2011	2012	2015	2014	2013	2012	2012	2012
Osiągnięcie	2013	2012	2012	2011	2012	2015	2014	szkło-	2012	2012	2012

następujących poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych: • szkło – 60% • papier – 60% • metale – 50% • tw. sztuczne – 22,5% • drewno – 15%								2013 papier- 2008* metale- 2008* tw.szt- 2013 drewno- 2011 *brak derogacji			
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Źródło: Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11, <http://www.ey.com>, s. 8.

Kolejną istotną dyrektywą jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (tzw. dyrektywa opakowaniowa).

W dyrektywie opakowaniowej wyznaczono cele w zakresie odzysku i recyklingu opakowań i odpadów opakowaniowych. Do 2008 roku (lub później, jeśli została udzielona derogacja) Państwa Członkowskie miały osiągnąć (por. tab. 1):

- odzysk (w tym również poprzez spalanie z odzyskiem energii) na poziomie minimum 60% masy odpadów opakowaniowych oraz
- recykling na poziomie pomiędzy 55% a 80% masy odpadów opakowaniowych.

Dla poszczególnych strumieni odpadów opakowaniowych obowiązują następujące docelowe poziomy recyklingu:

- szkło – 60%,
- papier – 60%,
- metale – 50%,
- tworzywa sztuczne – 22,5%,
- drewno – 15%.

Analizując odpady komunalne wytwarzane w Europie w przeliczeniu na 1 mieszkańca, liderem w wytwarzaniu odpadów komunalnych jest Cypr, gdzie w roku 2010 wytworzono 760 kg odpadów komunalnych. Wśród największych „producentów” odpadów komunalnych znajdują się państwa o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, m.in. Szwajcaria, Luksemburg czy Dania. Polska z 315 kg wytworzonych odpadów komunalnych na mieszkańca w 2010 r. plasuje się wśród państw, gdzie odpadów komunalnych w przeliczeniu na mieszkańca jest najmniej (zob. tabela 2).

Tabela 2. Odpady komunalne wytworzone na 1 mieszkańca (w kg)

Państwo /Lata:	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cypr	730	730	739	748	767	775	760
Szwajcaria	660	661	709	720	735	702	707
Luksemburg	679	672	683	695	697	679	678
Dania	695	736	740	790	830	762	673
Irlandia	737	731	794	780	729	662	636
Królestwo Niderlandów	624	624	622	629	624	612	595
Malta	622	623	622	650	670	647	591
Austria	618	618	653	596	599	591	591

Niemcy	587	565	564	582	589	592	583
Islandia	503	516	563	558	551	556	572
Hiszpania	603	592	594	583	556	547	535
Francja	519	530	536	543	541	535	532
Włochy	535	540	552	548	543	533	531
Wielka Brytania	603	583	586	570	544	526	521
Portugalia	444	450	463	468	515	517	514
Finlandia	469	478	494	506	521	480	470
Norwegia	414	426	459	491	487	470	469
Belgia	486	479	483	495	489	489	466
Szwecja	464	481	496	516	513	482	465
Grecja	432	437	442	447	452	457	457
Słowenia	417	422	431	439	457	448	422
Węgry	454	461	468	457	454	430	413
Bułgaria	492	475	461	433	474	470	410
Turcja	418	435	412	433	400	419	407
Litwa	367	377	391	401	408	361	381
Chorwacja	295	326	372	387	403	393	369
Rumunia	345	378	389	379	392	362	365
Słowacja	274	289	301	309	328	322	333
Republika Czeska	278	289	296	293	305	316	317
Polska	256	319	321	322	320	316	315
Estonia	449	436	399	449	391	346	311
Łotwa	311	311	412	378	332	334	304

Źródło: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

W porównaniu z najbardziej rozwiniętymi gospodarczymi państwami Europy (Dania, Szwajcaria i inne), w Polsce praktycznie nie spala się odpadów komunalnych (zob. tabela 3). Jeszcze gorsza sytuacja panuje w przypadku odzysku energii z odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w kg, gdzie Polska, obok takich państw jak: Bułgaria, Estonia, Grecja, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta czy Rumunia nie wykorzystuje odpadów komunalnych do celów energetycznych (zob. tabela 4).

Tabela 3. Odpady komunalne spalane (wraz z odzyskiem energii) na 1 mieszkańca (w kg)

Państwo /Lata:	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dania	379	396	393	403	398	367	365
Szwajcaria	335	325	352	353	368	342	351
Luksemburg	267	250	254	256	254	243	240
Norwegia	128	142	145	184	183	195	236
Szwecja	216	242	232	240	249	234	226
Niemcy	144	160	182	188	186	216	220
Królestwo Niderlandów	202	202	199	199	199	196	194
Francja	180	191	178	176	190	185	181
Austria	153	163	173	175	163	174	175
Belgia	163	168	162	165	171	163	160
Finlandia	54	43	42	59	90	87	104
Portugalia	95	100	92	89	93	102	99
Włochy	60	65	67	67	69	77	76
Wielka Brytania	48	49	54	53	56	61	60
Islandia	45	37	36	48	54	57	60
Hiszpania	31	44	54	58	48	49	49
Republika Czeska	40	37	38	38	35	35	47
Węgry	15	30	39	38	39	41	41
Słowacja	34	34	35	33	29	22	34
Irlandia	0	0	0	0	18	25	24
Słowenia	8	1	0	0	7	7	5
Polska	1	1	1	1	2	3	3
Bułgaria	0	0	0	0	0	0	0
Estonia	0	0	1	1	1	0	0
Grecja	0	0	0	0	0	0	0
Cypr	0	0	0	0	0	0	0
Łotwa	6	3	2	2	1	0	0
Litwa	0	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Rumunia	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

Tabela 4. Odzysk energii z odpadów komunalnych (na 1 mieszkańca (w kg))

Państwo /Lata:	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dania	379	396	393	403	398	367	365
Szwajcaria	335	325	352	353	368	342	351
Luksemburg	267	250	254	256	254	243	240
Norwegia	128	142	145	184	183	195	236
Szwecja	216	242	232	238	249	234	226
Królestwo Niderlandów	202	202	199	199	199	196	194
Austria	153	163	173	175	163	174	175
Francja	170	181	169	167	181	177	173
Belgia	154	160	162	163	170	162	160

Portugalia	95	100	92	89	93	102	99
Niemcy	4	5	47	67	76	83	84
Finlandia	45	34	32	45	65	65	82
Włochy	60	64	66	66	69	76	76
Wielka Brytania	48	49	54	53	56	61	60
Islandia	45	37	36	48	54	57	60
Hiszpania	31	44	46	49	48	49	49
Republika Czeska	39	37	38	38	35	35	47
Węgry	15	30	39	38	39	41	41
Słowacja	22	0	0	21	29	22	31
Irlandia	0	0	0	0	18	25	24
Słowenia	8	1	0	0	6	7	4
Bułgaria	0	0	0	0	0	0	0
Estonia	0	0	1	1	1	0	0
Grecja	0	0	0	0	0	0	0
Cypr	0	0	0	0	0	0	0
Łotwa	6	3	2	2	1	0	0
Litwa	0	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Polska	0	0	0	0	0	0	0
Rumunia	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

Wiele państw członkowskich dokonało szybkich postępów, odchodząc od składowania odpadów i doprowadzając do ich niemal całkowitego wyeliminowania. Jednakże nawet państwa osiągające najlepsze wyniki na tym polu stoją w obliczu wielu wyzwań, takich jak konieczność intensyfikacji działań służących zapobieganiu powstawania odpadów oraz zagospodarowanie nadmiaru mocy przerobowych sektora spalania odpadów, co może ograniczyć recykling i oznaczać konieczność importowania odpadów, aby wykorzystać moce spalarni.¹¹ Polska znalazła się w grupie państw, gdzie składowanie odpadów komunalnych na wysypiskach pozostaje wciąż jedynym sposobem radzenia sobie z odpadami (zob. tabela 5).

Tabela 5. Odpady komunalne składane na wysypiskach (na 1 mieszkańca (w kg))

Państwo /Lata:	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Szwajcaria	3	1	1	0	0	0	0
Niemcy	104	48	4	4	3	2	2
Królestwo Niderlandów	11	11	15	13	8	4	2
Austria	46	35	25	20	19	4	4
Szwecja	42	23	25	21	15	7	4
Belgia	35	34	24	25	25	15	6
Dania	31	38	37	37	32	24	23

¹¹ Bez pomysłu na odpady, <http://ec.europa.eu>

Norwegia	82	77	84	92	87	67	28
Luksemburg	131	129	130	126	123	122	120
Francja	188	182	194	194	171	167	166
Polska	241	226	236	239	228	206	193
Estonia	284	274	278	291	248	214	199
Republika Czeska	180	189	199	205	197	202	205
Finlandia	272	282	286	267	265	221	212
Włochy	305	294	297	285	269	257	254
Wielka Brytania	418	375	352	323	287	259	255
Słowacja	222	228	234	240	250	260	260
Słowenia	313	329	361	341	339	308	272
Łotwa	260	244	293	323	311	308	275
Węgry	382	383	376	341	333	320	284
Rumunia	273	296	292	284	301	287	290
Hiszpania	306	290	355	347	287	317	310
Portugalia	290	281	297	299	332	314	318
Litwa	335	344	357	369	368	327	328
Irlandia	447	441	465	462	438	387	334
Grecja	389	387	385	357	372	371	374
Islandia	363	364	385	376	378	380	387
Bułgaria	397	406	357	389	441	451	404
Malta	538	528	503	605	645	616	485
Cypr	651	646	647	653	669	675	610

Źródło: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

Polska, podpisując traktat akcesyjny z UE, zobowiązała się m.in. do przestrzegania odpowiednich przepisów (dyrektyw) dotyczących odpadów, zgodnie z którymi państwa członkowskie mają obowiązek uporządkowania gospodarki odpadami komunalnymi na swoim terytorium.

Polska należy do tych krajów Unii, które najgorzej radzą sobie z zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Komisja Europejska zaprezentowała sprawozdanie (lipiec 2012¹²) w tej sprawie obejmujące wszystkie państwa członkowskie, a pozytywne opinie nie są skierowane w stronę Polski, która znalazła się wśród państw gdzie „wciąż składuje się ogromne ilości odpadów komunalnych – co stanowi najgorszy wariant gospodarowania odpadami – pomimo istnienia lepszych alternatyw”.¹³

Polska znajduje się obecnie na szarym końcu wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej pod względem gospodarki odpadami komunalnymi. Składujemy nie tylko najwięcej śmieci na wysypiskach, ale na dodatek możemy się pochwalić najniższym

¹² *Screening of Waste Management Performance Of EU Member States*, Final version, 2 July 2012, BiPRO, Beratungsgesellschaft für integrierte, Problemlösungen, http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf

¹³ http://ec.europa.eu/polska/news/120807_odpady_pl.htm

poziomem odzyskanej z nich energii.¹⁴ Wyniki w formie tabelarycznej ze sprawozdania z oceny stanu gospodarki odpadami w państwach członkowskich zaprezentowano w tabelach 6, 7 i 8.

¹⁴ *Wysypiska śmieci rosnącym problemem*, <http://www.egospodarka.pl>

Tabela 6. Sprawozdanie z oceny stanu gospodarki odpadami w państwach członkowskich

Kryterium	Stopień rozdzielania wytwarzania odpadów komunalnych i wydatków na spożycie ostateczne w sektorze gospodarstw domowych	Istnienie własnych programów zapobiegania powstawaniu odpadów lub równorzędnych zapisów w planie gospodarowania odpadami lub w innych programach (w zakresie ochrony środowiska)	Ilość odpadów komunalnych poddanych recyklingowi (recykling materiałów i inne formy recyklingu, w tym kompostowanie)	Ilość odzyskanych odpadów komunalnych (odzyskana energia)	Ilość unieszkodliwionych odpadów komunalnych (składowanych na lub w ziemi lub spalonych bez odzyskania energii)	Rozwój recyklingu odpadów komunalnych (recykling materiałów i inne formy recyklingu, w tym kompostowanie)	Istnienie ogólnokrajowego zakazu/ograniczeń składowania odpadów komunalnych na składowiskach	Łączna standardowa opłata za składowanie odpadów komunalnych na składowisku	Istnienie systemu opłat uzależnionych od ilości wytwarzanych odpadów komunalnych
Państwo:									
AT	0	2	2D	2D	2D	2	2	1	2
NL	0	2	2D	2D	2D	2	2	2	1
DK	0	0	2D	2D	2D	2	2	2	1
DE	1	0	2D	1D	2D	2	2	2	2
SE	1	2	2D	2D	2D	2	2	2	1
BE	1	2	2D	2D	2D	2	2	2	1
LU	0	0	2D	2D	2D	2	2	2	1
UK	1	2	2D	1D	2D	2	0	1	1
FI	1	2	1D	2D	1D	0	1	1	2
FR	1	2	1D	2D	2D	1	1	1	1
SI	2	0	2D	1D	1D	2	1	2	2
ES	2	0	1D	1D	1D	1	0	1	1
PT	0	2	0D	2D	1D	1	0	0	0
HU	1	0	1D	1D	1D	2	0	0	1
IE	0	2	1D	1D	1D	1	1	2	1
CZ	2	0	0D	1D	1D	2	0	1	1
PL	1	2	1D	0D	1D	2	1	1	1
EE	2	0	1D	0D	0D	0	1	1	1
SK	2	0	0D	1D	0D	1	1	0	1
IT	0	0	1D	1D	1D	0	1	2	1
LV	2	0	0D	0D	0D	1	1	1	0

CY	0	0	1D	0D	0D	2	0	0	0
RO	2	0	0D	0D	0D	1	0	0	0
LT	2	0	0D	0D	0D	1	1	0	1
MT	0	0	0D	0D	0D	2	0	0	0
BG	2	0	0D	0D	0D	0	0	0	0
GR	1	0	0D	0D	0D	0	0	0	0

Punktacja: 0 oznacza czerwoną flagę, 1 – pomarańczową flagę, a 2 – zieloną flagę, tzn. im większa liczba punktów, tym lepiej. Ponieważ kryteria 1.3, 1.4 i 1.5 dotyczą faktycznego poziomu wyników osiągniętych przez państwa członkowskie, przyznano im podwójną (D) liczbę punktów. Zob.: Bez pomysłu na odpady, http://ec.europa.eu/polska/news/120807_odpady_pl.htm

Źródło: *Screening of waste management performance of EU member states*, Final version 2 July 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf, s. 6.

Tabela 7. Sprawozdanie z oceny stanu gospodarki odpadami w państwach członkowskich, cz. 2

Kryterium	Dostęp do usług zbierania odpadów komunalnych	Dostępna zdolność przetwarzania odpadów komunalnych zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi odpadów (w tym unieszkodliwiania i spalania)	Prognoza ilości wytwarzanych odpadów komunalnych i zdolności ich przetwarzania w planie gospodarowania odpadami	Istnienie i jakość prognoz dotyczących ilości wytwarzanych odpadów komunalnych i zdolności ich przetwarzania w planie gospodarowania odpadami	Zgodność istniejących składowisk odpadów innych niż niebezpieczne z przepisami dyrektywy w sprawie składowisk	Wykonanie celów określonych w dyrektywie w sprawie składowisk w zakresie odpadów komunalnych podlegających biodegradacji trafiających na składowiska	Odsetek odpadów komunalnych podlegających biodegradacji trafiających na składowiska	Liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – dyrektywa ramowa w sprawie odpadów i dyrektywa w sprawie składowisk	Liczba spraw skierowanych do sądu – dyrektywa ramowa w sprawie odpadów i dyrektywa w sprawie składowisk
Państwo:									
AT	2	2	2	2	2	2	2	2	2
NL	2	2	2	2	2	2	2	2	2
DK	2	2	2	2	2	2	2	2	2
DE	2	2	2	1	2	2	2	2	2
SE	2	2	0	0	1	2	2	2	2

BE	2	2	0	0	2	2	2	1	1
LU	2	2	0	0	2	2	2	2	2
UK	2	2	2	1	1	2	1	2	2
FI	2	2	2	1	1	2	2	2	2
FR	2	2	2	1	1	2	2	1	1
SI	0	2	0	0	0	2	1	1	2
ES	2	2	0	0	1	2	1	1	1
PT	2	2	2	2	2	0	0	1	1
HU	0	0	0	0	2	2	1	2	2
IE	0	2	2	0	2	0	0	0	0
CZ	2	2	0	0	1	0	0	1	2
PL	0	2	0	0	1	0	0	1	2
EE	0	2	0	1	2	2	1	1	1
SK	2	2	0	0	1	2	1	1	1
IT	2	0	0	0	0	2	1	0	0
LV	0	2	0	1	2	0	0	2	2
CY	2	0	0	1	0	0	0	2	2
RO	0	2	0	1	0	0	1	2	2
LT	0	0	0	0	0	0	0	2	2
MT	2	0	0	0	2	0	0	1	2
BG	0	0	0	0	0	2	1	1	2
GR	2	0	0	0	0	0	0	0	0

Punktacja: 0 oznacza czerwoną flagę, 1 – pomarańczową flagę, a 2 – zieloną flagę, tzn. im większa liczba punktów, tym lepiej. Ponieważ kryteria 1.3, 1.4 i 1.5 dotyczą faktycznego poziomu wyników osiągniętych przez państwa członkowskie, przyznano im podwójną (D) liczbę punktów. Zob.: Bez pomysłu na odpady, http://ec.europa.eu/polska/news/120807_odpady_pl.htm

Źródło: *Screening of waste management performance of EU member states*, Final version 2 July 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf, s. 6.

Tabela 8. Wyniki z oceny stanu gospodarki odpadami w państwach członkowskich

Państwo:	Wynik
AT	39
NL	39
DK	37
DE	36
SE	35
BE	34
LU	33
UK	32
FI	31
FR	31
SI	25
ES	21
PT	21
HU	19
IE	19
CZ	18
PL	18
EE	17
SK	17
IT	15
LV	14
CY	11
RO	11
LT	9
MT	9
BG	8
GR	3

Źródło: *Screening of waste management performance of EU member states*, Final version 2 July 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf, s. 6

Ilość odpadów komunalnych w Polsce zebranych na 1 mieszkańca w kg w ciągu roku, stanowi około połowy ilości przypadającej na mieszkańca w najbogatszych krajach Europy, np. w Szwajcarii, Luksemburgu czy Danii. Ponadto, zupełnie diametralnie różny jest sposób postępowania z zebranymi odpadami komunalnymi (zob. tabela 9).

Tabela 9. Odpady komunalne w 2010 r.

	Odpady komunalne (w kg na 1 mieszkańca)	Odpady komunalne zebrane (w kg na 1 mieszkańca)	Odpady komunalne zebrane			
			Wysypiska	Spalanie	Recykling	Koompostowanie
EU27	502	486	38	22	25	15
Belgia	466	434	1	37	40	22
Bułgaria	410	404	100	-	-	-
Republika Czeska	317	303	68	16	14	2
Dania	673	673	3	54	23	19
Niemcy	583	583	0	38	45	17
Estonia	311	261	77	-	14	9
Irlandia	636	586	57	4	35	4
Grecja*	457	457	82	-	17	1
Hiszpania	535	535	58	9	15	18
Francja	532	532	31	34	18	17
Włochy*	531	502	51	15	21	13
Cypr	760	760	80	-	16	4
Łotwa	304	304	91	-	9	1
Litwa	381	348	94	0	4	2
Luksemburg	678	678	18	35	26	20
Węgry	413	413	69	10	18	4
Malta	591	562	86	-	7	6
Królestwo Niderlandów	595	499	0	39	33	28
Austria*	591	591	1	30	30	40
Polska	315	263	73	1	18	8
Portugalia	514	514	62	19	12	7
Rumunia	365	294	99	-	1	0
Słowenia	422	471	58	1	39	2
Słowacja	333	322	81	10	4	5
Finlandia	470	470	45	22	20	13
Szwecja	465	460	1	49	36	14
Wielka Brytania*	521	518	49	12	25	14
Islandia*	572	531	73	11	14	2
Norwegia	469	462	6	51	27	16
Szwajcaria	707	708	-	50	34	17
Turcja	407	343	99	-	-	1

* Przewidywania Eurostatu

0 równa się mniej niż 0.5%, „-”, wskazuje rzeczywiste zero

Źródło: Environment in the EU27 Landfill still accounted for nearly 40% of municipal waste treated in the EU27 in 2010, <http://europa.eu>

Komisarz ds. środowiska, Janez Potočnik, stwierdził: „Odpady są zbyt cenne, by je po prostu wyrzucać i jeżeli będziemy nimi odpowiednio gospodarować możemy wprowadzić ich wartość z powrotem do gospodarki. Obecnie sześć państw członkowskich łączy niemal zerowy poziom składowania i wysokie współczynniki recyklingu. Dzięki temu nie tylko wykorzystują one wartość odpadów, ale również stworzyły prężnie działające gałęzie przemysłu i wiele nowych miejsc pracy. W sprawozdaniu pokazano, w jaki sposób państwom tym udało się to osiągnąć: poprzez podniesienie opłacalności zapobiegania, ponownego użycia i recyklingu w drodze wprowadzenia szeregu instrumentów gospodarczych. Wraz z państwami członkowskimi i władzami lokalnymi wspólnie ponosimy odpowiedzialność za zapewnianie skutecznego stosowania i wprowadzania tych instrumentów w całej UE. Jest to jeden z głównych celów planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy.”¹⁵

Doświadczenie państw członkowskich pokazuje, że połączenie następujących instrumentów jest najlepszym sposobem poprawy zarządzania odpadami:¹⁶

- Opłaty za składowanie i spalanie lub zakaz składowania i spalania – wyniki badania nie pozostawiają wątpliwości: wskaźniki składowania i spalania spadły w państwach, w których ich zakazano lub w wyniku nałożenia opłat podniesiono ich koszty.
- Systemy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów okazały się bardzo skuteczne dla zapobiegania wytwarzaniu odpadów oraz zachęcania obywateli do udziału w selektywnej zbiórce odpadów.
- Systemy odpowiedzialności producentów umożliwiły kilku państwom członkowskim gromadzenie i redystrybucję funduszy koniecznych do poprawy selektywnej zbiórki i recyklingu odpadów. Jednak wydajność i przejrzystość znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich oraz w zależności od źródeł odpadów, tak więc systemy te wymagają skrupulatnego planowania i monitorowania.

Pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczące różnice w zakresie gospodarowania odpadami. Zgodnie ze sprawozdaniem opublikowanym przez Eurostat w dniu 27 marca sześć najbardziej zaawansowanych państw członkowskich (Belgia,

¹⁵ *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, dnia 16 kwietnia 2012 r., <http://europa.eu>

¹⁶ *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, dnia 16 kwietnia 2012 r., <http://europa.eu>

Dania, Niemcy, Austria, Szwecja oraz Holandia) składa się mniej niż 3 proc. odpadów komunalnych. Z drugiej strony dziewięć państw członkowskich nadal składa się ponad 75 proc. odpadów komunalnych. Według najnowszych danych statystycznych publikowanych przez Eurostat niektóre nowe państwa członkowskie czynią stałe postępy, wykazując szybki wzrost wskaźników recyklingu. W kilku państwach członkowskich zmniejszeniu uległo również wytwarzanie odpadów komunalnych, prawdopodobnie ze względu na spowolnienie gospodarcze.¹⁷

Jednocześnie Komisja zachęca państwa członkowskie do bardziej skutecznego wdrażania istniejącego prawodawstwa dotyczącego odpadów. W 2008 r. przemysł zajmujący się gospodarowaniem odpadami i recyklingiem w UE odnotował obroty w wysokości 145 mld EUR i zapewnia około 2 miliony miejsc pracy. Dzięki pełnej zgodności z polityką UE w zakresie gospodarowania odpadami możliwe byłoby stworzenie 400 000 dodatkowych miejsc pracy w UE oraz uzyskanie dodatkowych rocznych obrotów w wysokości 42 mld EUR. Lepsze gospodarowanie odpadami przyczyniłoby się do osiągnięcia kilku celów i dążeń strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju.¹⁸

¹⁷ *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, dnia 16 kwietnia 2012 r., <http://europa.eu>

¹⁸ *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, dnia 16 kwietnia 2012 r., <http://europa.eu>

2. Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce

2.1. Odpady komunalne w Polsce

Odpady komunalne stanowią podstawową część odpadów wytworzonych na terenie gminy. Wśród nich na szczególną uwagę, oprócz odpadów niebezpiecznych, zasługują odpady ulegające biodegradacji, a także selektywnie gromadzone komunalne odpady opakowaniowe, gdyż, przypomnijmy, zadaniem gminy jest stworzenie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów, aby było możliwe:¹⁹

- ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- wydzielenie odpadów niebezpiecznych z masy odpadów komunalnych,
- osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów w § 2. dzieli odpady w zależności od źródła ich powstawania na 20 grup, gdzie grupę 20 stanowią odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie (zob. tabela 10).²⁰

Tabela 10. Katalog odpadów komunalnych

20	Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie
20 01	Odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie (z wyłączeniem 15 01)
20 01 01	Papier i tektura
20 01 02	Szkło
20 01 08	Odpady kuchenne ulegające biodegradacji
20 01 10	Odzież
20 01 11	Tekstylia
20 01 13	Rozpuszczalniki
20 01 14	Kwasy
20 01 15	Alkalia
20 01 17	Odczynniki fotograficzne
20 01 19	Środki ochrony roślin I i II klasy toksyczności (bardzo toksyczne i toksyczne np. herbicydy, insektycydy)
20 01 21	Lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć
20 01 23	Urządzenia zawierające freony
20 01 25	Oleje i tłuszcze jadalne

¹⁹ A. Goździńska, *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, Samorząd Terytorialny, 3/2009, s. 55.

²⁰ *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów*, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1206

20 01 26	Oleje i tłuszcze inne niż wymienione w 20 01 25
20 01 27	Farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze i żywice zawierające substancje niebezpieczne
20 01 28	Farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze i żywice inne niż wymienione w 20 01 27
20 01 29	Detergenty zawierające substancje niebezpieczne
20 01 30	Detergenty inne niż wymienione w 20 01 29
20 01 31	Leki cytotoksyczne i cytostatyczne
20 01 32	Leki inne niż wymienione w 20 01 31
20 01 33	Baterie i akumulatory łącznie z bateriami i akumulatorami wymienionymi w 16 06 01, 16 06 02 lub 16 06 03 oraz niesortowane baterie i akumulatory zawierające te baterie
20 01 34	Baterie i akumulatory inne niż wymienione w 20 01 33
20 01 35	Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki (¹)
20 01 36	Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21, 20 01 23 i 20 01 35
20 01 37	Drewno zawierające substancje niebezpieczne
20 01 38	Drewno inne niż wymienione w 20 01 37
20 01 39	Tworzywa sztuczne
20 01 40	Metale
20 01 41	Odpady zmiotek wentylacyjnych
20 01 80	Środki ochrony roślin inne niż wymienione w 20 01 19
20 01 99	Inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny
20 02	Odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy)
20 02 01	Odpady ulegające biodegradacji
20 02 02	Gleba i ziemia, w tym kamienie
20 02 03	Inne odpady nieulegające biodegradacji
20 03	Inne odpady komunalne
20 03 01	Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne
20 03 02	Odpady z targowisk
20 03 03	Odpady z czyszczenia ulic i placów
20 03 04	Szlamy ze zbiorników bezodpływowych służących do gromadzenia nieczystości
20 03 06	Odpady ze studzienek kanalizacyjnych
20 03 07	Odpady wielkogabarytowe
20 03 99	Odpady komunalne niewymienione w innych podgrupach

¹⁾ Dwie pierwsze cyfry oznaczają grupę odpadów wskazującą źródło powstawania odpadów. Oznaczenie grupy odpadów łącznie z dwiema następnymi cyframi identyfikuje podgrupę odpadów, a kod składający się z sześciu cyfr identyfikuje rodzaj odpadów.

Źródło: Załącznik do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. (poz.

1206)

Uszczegółowiając podział kategorii o numerze 20, należy wskazać, że najważniejszy dotyczy tego, czy są one zbierane selektywnie czy też są zmieszane (są mieszaniną różnych rodzajów odpadów powstających w gospodarstwach domowych), a zatem wyróżnić można:²¹

- niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oznaczane numerem 20 03 01 oraz
- odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie tj. 20 01. Do najczęściej wyróżnianych odpadów segregowanych należą następujące kategorie:
 - a. 20 01 01 – papier i tektura,
 - b. 20 01 02 – szkło,
 - c. 20 01 08 – odpady kuchenne ulegające biodegradacji,
 - d. 20 01 39 – tworzywa sztuczne.

W Polsce obserwuje się stały wzrost zainteresowania gospodarką odpadami, zarówno w zakresie rozwoju technologii minimalizujących ich ilość, jak i tych związanych z ich unieszkodliwianiem i gospodarczym wykorzystaniem. Związane to jest z wieloma przyczynami, w tym koniecznością spełnienia zobowiązań międzynarodowych.

Wyrazem nadchodzących zmian jest m.in. podpisana 15 lipca 2011 r. przez Prezydenta RP ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Wspomniana ustawa wprowadza zmiany w 9 ustawach, z czego najistotniejsze zmiany nastąpią w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.²²

Jak wskazuje na to sama treść nowoprzyjętej ustawy z dnia 1 lipca 2011 r., jest ona wdrożeniem następujących dyrektyw:²³

1. Dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych,

²¹ *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, Raport UOKiK, Luty 2012, s. 16.

²² Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach od początku budzi wiele emocji i kontrowersji - zob. np.: „*Spór o śmieci*” (<http://www.samorzad.pap.pl>), „*Samorządy nie chcą konkurencji w wywozie śmieci, więc będzie drożej*” (<http://wyborcza.biz>) czy „*Samorządy nie chcą wyrzucać śmieci*” (<http://www.wprost.pl>).

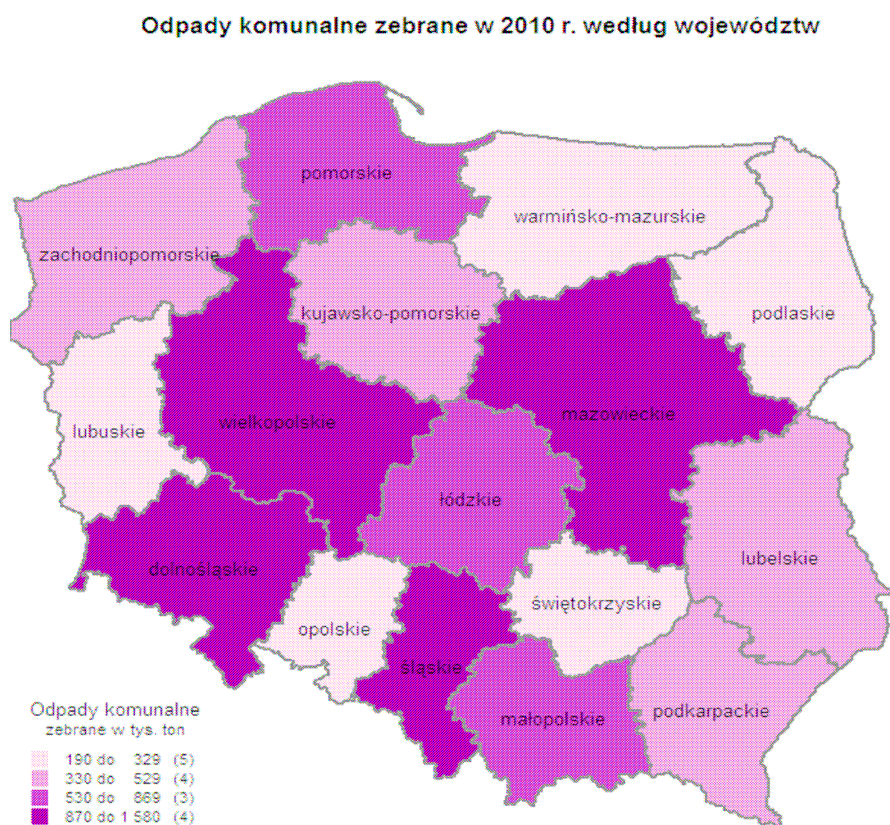
²³ www.uokik.gov.pl s.. 23. Przepis art. 2 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g., uchylony przez u.z.u.c.p.g. nie powoduje zmiany w zakresie rodzajów odpadów komunalnych, których u.u.c.p.g. dotyczy. Zakresem znowelizowanej u.u.c.p.g. objęte są wszystkie odpady wskazane w grupie 20 określonej rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206). Zob.: *Jakie są skutki uchylecia definicji odpadów komunalnych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach?*, <http://www.srodowisko.abc.com.pl>

2. Dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów,
3. Dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.

Więcej na temat tej ustawy w dalszych częściach pracy.

W 2010 roku w Polsce zebranych zostało 10 044,2 tys. ton odpadów komunalnych (w porównaniu z 2009 rokiem spadek o 0,1%). Podobną zmianę zaobserwowano w ilości odpadów wytworzonych – w 2010 roku było to 12 038,4 tys. ton, podczas gdy w roku poprzednim 12 052,5 tys. ton. Najwięcej odpadów komunalnych [w tys. ton] zebrano w województwie mazowieckim (1 573,1), śląskim (1 380,2), dolnośląskim (994,4) i wielkopolskim (915,1), podczas gdy najmniej w województwie świętokrzyskim (199,5), podlaskim (242,9), opolskim (260,1), lubuskim (297,1) i warmińsko-mazurskim (328,2) (zob. mapa 1 oraz tabela 11 i 12).²⁴

Mapa 1.



Źródło: *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, www.stat.gov.pl, s. 18.

²⁴ *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, www.stat.gov.pl, s. 18.

Tabela 11. Odpady zebrane w ciągu roku

Jednostka terytorialna	ogółem						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	t	t	t	t	t	t	t
łódzkie	661317,36	639378,60	769444,81	695617,82	626212,02	633480,62	668824,45
mazowieckie	1610187,50	1500020,40	1543312,14	1668732,05	1681901,15	1556905,78	1573132,51
małopolskie	611307,25	630010,80	684261,21	724670,38	735075,42	764962,38	766377,16
śląskie	1304111,48	1306601,80	1380142,66	1388238,70	1358032,33	1394041,53	1380157,05
lubelskie	312672,43	338106,80	364737,78	374398,47	372377,73	331917,07	337770,55
podkarpackie	378917,00	346289,80	358978,01	351082,37	363807,00	359192,71	359812,82
podlaskie	292949,24	267990,50	277570,20	262220,21	246987,59	246551,70	242937,28
świętokrzyskie	179170,93	185415,70	199538,96	206776,66	206711,98	207220,15	199523,27
lubuskie	283924,64	279880,50	289002,93	267184,22	309537,04	318330,25	297114,62
wielkopolskie	1002689,57	862072,80	896945,61	865130,64	888972,07	897835,02	915059,61
zachodniopomorskie	528356,44	502490,50	507115,06	525069,34	532997,20	539195,22	522540,27
dolnośląskie	925533,32	893090,40	918445,30	975722,54	928483,83	990114,46	994421,23
opolskie	270645,78	254570,50	250578,12	270046,92	250020,94	267709,40	260126,38
kujawsko-pomorskie	446694,69	445782,80	482148,41	515255,57	511961,42	523758,67	514752,09
pomorskie	612179,88	587350,10	619349,92	662770,07	680787,24	698816,58	683469,85
warmińsko-mazurskie	338652,80	313065,40	335015,36	329660,01	342540,05	323467,45	328220,46

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Tabela 12. Odpady zebrane w ciągu roku z gospodarstw domowych

Jednostka terytorialna	z gospodarstw domowych						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	t	t	t	t	t	t	t
łódzkie	416580,48	402596,40	438743,31	443377,53	431782,80	448868,46	471533,24
mazowieckie	997454,16	947410,40	1081662,27	1178281,04	1077145,28	988149,66	980643,82
małopolskie	416254,02	413999,10	448132,92	466922,39	471978,70	487919,71	479240,98
śląskie	935689,83	934085,80	975512,99	989366,60	965582,50	998708,45	964573,59
lubelskie	237286,96	255231,80	269834,13	272808,87	283021,45	253945,03	253449,96
podkarpackie	270738,78	251926,50	263203,92	249609,24	260640,84	242263,77	244827,75
podlaskie	217316,33	195123,80	200036,80	186065,60	176585,71	174738,40	182087,52
świętokrzyskie	128520,73	140643,30	153036,98	149360,22	143949,68	143621,02	133562,45
lubuskie	210049,37	210918,80	213094,40	182434,75	216581,60	224601,44	210640,87
wielkopolskie	700133,55	615415,80	621277,37	611283,40	606151,86	624873,00	643687,50
zachodniopomorskie	377618,20	359277,60	356182,31	368386,51	352517,71	366767,17	357283,42
dolnośląskie	671868,31	646346,20	662384,36	692233,02	645656,31	675447,69	696597,08
opolskie	210928,64	199321,90	206775,07	213074,33	193096,06	209043,48	205242,87
kujawsko-pomorskie	344522,49	329561,10	363262,64	383738,61	368715,82	379257,46	377771,72
pomorskie	394189,17	380193,90	398704,79	413608,21	437614,29	454545,46	455303,35
warmińsko-mazurskie	239058,59	211322,50	234152,24	239894,45	248222,51	234486,39	239079,31

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Udział odpadów zebranych selektywnie w ogólnej ilości zebranych odpadów komunalnych wzrósł z 7,8% w roku 2009 do 8,6% w roku 2010. Całkowita waga zebranych selektywnie odpadów wzrosła z około 789 tys. ton w roku 2009 do około 860 tys. ton w roku 2010. W 2010 r. zebrano selektywnie z przeznaczeniem na recykling 215,9 tys. ton szkła (25,1% ogółu odpadów zebranych selektywnie). Ilość zebranego selektywnie papieru i tektury wyniosła 169,9 tys. ton (19,8%). Ilość zebranych odpadów biodegradowalnych kształtowała się na poziomie 181,3 tys. ton (21,1%), a tworzyw sztucznych wyniosła 124,0 tys. ton (14,4%). Biorąc pod uwagę najpowszechniej poddawane recyklingowi surowce, ilość zebranego selektywnie szkła wzrosła w porównaniu z 2009 r. o 8,1%, ilość papieru i tektury wzrosła o 12,5%, a tworzyw sztucznych o 23,4%. W 2010 roku zebrano około 17,4 tys. ton odpadów metali tj. o 22,3% więcej niż w roku 2009 (zob. tabela 13, 14 i wykres 1).²⁵

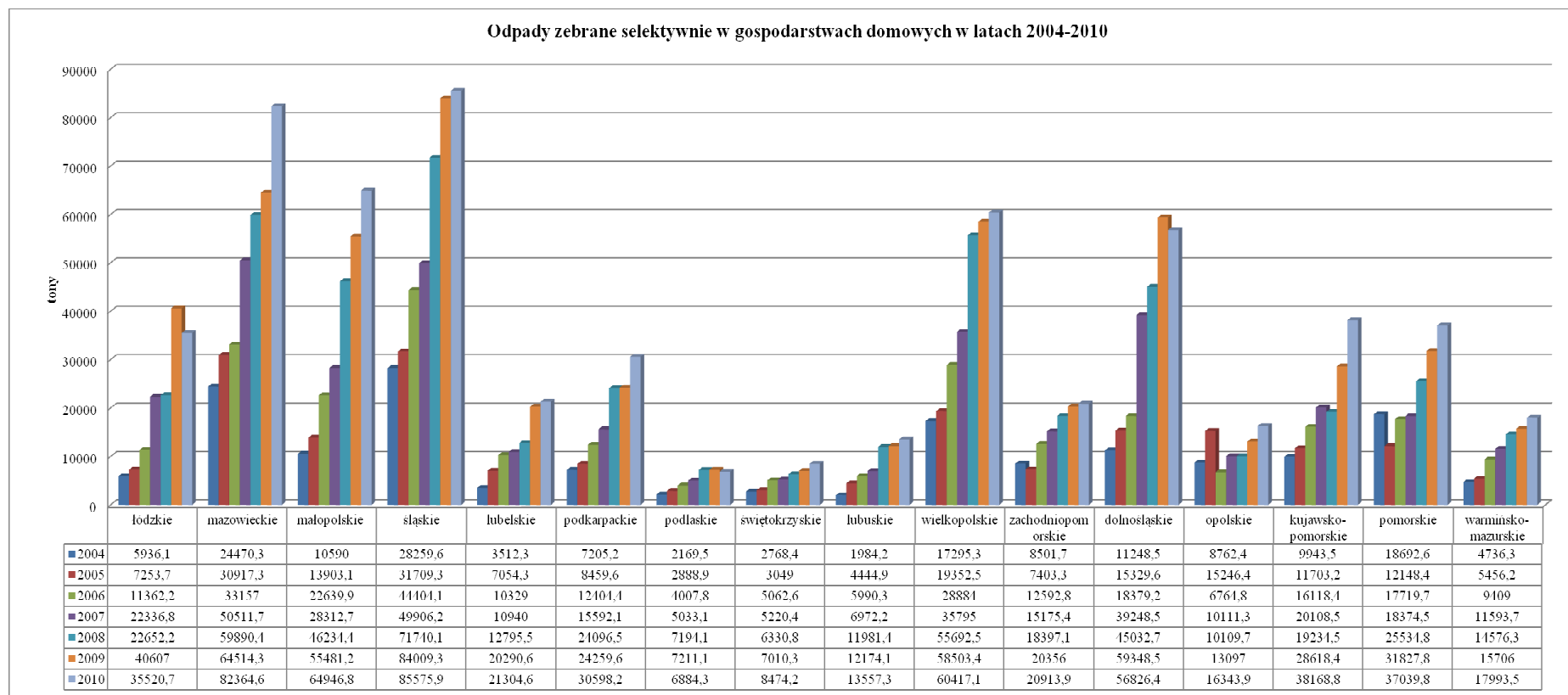
Tabela 13. Odpady ogółem zebrane selektywnie w gospodarstwach domowych w latach 2004-2010 (w t.)

Jednostka terytorialna	z gospodarstw domowych						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
łódzkie	5936,1	7253,7	11362,2	22336,8	22652,2	40607,0	35520,7
mazowieckie	24470,3	30917,3	33157,0	50511,7	59890,4	64514,3	82364,6
małopolskie	10590,0	13903,1	22639,9	28312,7	46234,4	55481,2	64946,8
śląskie	28259,6	31709,3	44404,1	49906,2	71740,1	84009,3	85575,9
lubelskie	3512,3	7054,3	10329,0	10940,0	12795,5	20290,6	21304,6
podkarpackie	7205,2	8459,6	12404,4	15592,1	24096,5	24259,6	30598,2
podlaskie	2169,5	2888,9	4007,8	5033,1	7194,1	7211,1	6884,3
świętokrzyskie	2768,4	3049,0	5062,6	5220,4	6330,8	7010,3	8474,2
lubuskie	1984,2	4444,9	5990,3	6972,2	11981,4	12174,1	13557,3
wielkopolskie	17295,3	19352,5	28884,0	35795,0	55692,5	58503,4	60417,1
zachodniopomorskie	8501,7	7403,3	12592,8	15175,4	18397,1	20356,0	20913,9
dolnośląskie	11248,5	15329,6	18379,2	39248,5	45032,7	59348,5	56826,4
opolskie	8762,4	15246,4	6764,8	10111,3	10109,7	13097,0	16343,9
kujawsko-pomorskie	9943,5	11703,2	16118,4	20108,5	19234,5	28618,4	38168,8
pomorskie	18692,6	12148,4	17719,7	18374,5	25534,8	31827,8	37039,8
warmińsko-mazurskie	4736,3	5456,2	9409,0	11593,7	14576,3	15706,0	17993,5
ogółem	166075,9	196319,7	259225,2	345232,1	451493,0	543014,6	596930,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

²⁵ www.stat.gov.pl

Wykres 1.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Tabela 14. Odpady zebrane selektywnie w gospodarstwach domowych w latach 2004-2010 (w %)

Jednostka terytorialna	papier i tektura							Szkło							tworzywa sztuczne						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
łódzkie	15,2	15,4	14,4	11,1	10,0	7,8	8,0	38,1	37,5	26,2	31,0	33,9	22,7	27,6	15,7	15,2	10,8	12,7	15,0	8,3	11,9
mazowieckie	23,3	29,4	21,9	18,8	20,2	19,7	25,5	29,4	31,0	31,7	25,1	25,4	24,6	23,9	12,1	13,3	19,4	13,8	12,2	13,0	12,2
małopolskie	17,7	10,2	14,4	18,2	15,9	15,0	12,4	55,2	44,7	39,2	37,7	30,2	33,4	32,0	13,5	10,5	10,4	14,1	13,5	14,6	17,3
śląskie	9,8	9,8	9,2	11,2	9,2	11,2	9,4	32,6	36,4	32,2	31,9	27,8	25,8	29,3	11,8	11,1	11,2	12,9	10,8	12,1	13,3
lubelskie	20,4	28,6	29,3	24,4	19,8	18,5	18,5	33,5	34,0	30,7	35,4	36,1	39,0	44,3	11,2	12,5	13,0	10,8	11,3	11,3	12,4
podkarpackie	26,0	18,2	20,4	19,2	15,0	13,4	15,1	38,3	46,2	48,6	46,1	45,5	45,0	40,7	15,3	17,9	17,3	18,6	19,2	22,8	25,6
podlaskie	10,2	19,9	14,4	13,9	20,5	16,4	15,3	22,6	22,1	19,0	19,2	18,7	23,1	21,3	14,1	13,2	14,8	19,1	18,5	17,3	26,2
świętokrzyskie	9,3	22,1	22,0	16,3	10,8	21,6	12,4	37,6	33,5	39,1	44,8	44,0	40,3	34,4	8,9	10,7	15,9	15,6	14,8	13,2	18,4
lubuskie	44,4	27,1	22,7	22,8	23,2	19,5	18,7	27,3	27,0	26,5	19,3	22,8	22,5	24,8	9,1	14,1	16,1	12,6	14,4	15,2	17,1
wielkopolskie	32,4	28,5	24,1	25,6	22,2	23,0	22,1	45,7	45,5	40,9	38,6	31,7	31,7	34,5	17,0	22,3	17,5	16,2	14,3	15,2	17,2
zachodniopomorskie	8,0	16,7	10,0	8,1	7,9	16,2	10,1	40,8	40,4	29,5	27,4	30,5	29,4	24,8	19,4	18,4	17,2	17,1	16,7	17,0	14,5
dolnośląskie	12,9	13,2	11,3	8,5	13,7	9,9	17,3	25,3	37,0	37,3	22,4	23,6	21,9	24,7	18,5	14,2	14,4	8,2	9,0	8,4	12,3
opolskie	5,8	4,0	12,8	10,5	12,3	12,6	16,9	71,0	81,3	48,1	40,8	36,9	35,2	32,8	8,2	6,1	16,0	22,2	12,8	15,2	24,4
kujawsko-pomorskie	18,3	20,2	15,2	17,3	11,3	11,9	13,0	45,2	42,5	38,9	37,1	42,0	32,3	24,6	23,9	23,5	21,7	19,9	17,4	15,7	15,4
pomorskie	5,5	17,2	15,1	10,6	12,6	13,3	12,3	21,4	34,9	28,5	30,4	31,6	31,5	28,1	8,6	30,8	20,0	18,1	16,2	18,1	17,1
warmińsko-mazurskie	29,1	33,9	33,8	30,3	25,4	23,5	22,6	21,7	25,8	26,4	26,6	28,1	28,3	31,9	12,3	17,4	15,9	15,0	15,3	20,3	23,0
ogółem	16,7	18,6	17,1	16,0	15,4	15,0	15,9	36,4	40,6	34,6	31,5	30,4	28,9	29,5	13,8	15,4	15,6	14,5	13,5	13,7	15,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Masa odpadów komunalnych trafiających do recyklingu znacząco w ostatnich latach rośnie, jednak wciąż jest to ilość wysoce niezadowalająca. Główną barierą jest niedostateczny poziom rozwoju zbiórki selektywnej odpadów z gospodarstw domowych. Choć zgodnie z prawem odpady powinny być zbierane w sposób selektywny, to wymóg ten wciąż jest w praktyce realizowany w bardzo ograniczonym zakresie (zob. tabela 15).²⁶

Tabela 15. Odpady komunalne zebrane w 2010 r. (w tys. t.)

Województwa	ogółem	w tym						Zdeponowane na składowiskach
		recykling		przetworzone				
		Zebrane selektywnie z przeznaczeniem na recykling ^a	wysegregowane ze zmieszanych	metodą biologiczno-mechaniczną		termicznie		
				ogółem	w tym zbierane selektywnie odpady biodegradowalne			
w tys. t								
Polska	10044,2	678,6	1104,6	789,8	181,3	102,5	7368,7	
łódzkie	668,8	37,9	66,8	61,3	18,4	-	502,8	
mazowieckie	1573,1	113,6	147,5	198,0	25,9	102,5	1011,6	
małopolskie	766,4	67,5	33,4	44,6	21,2	-	620,8	
śląskie	1380,2	85,3	305,6	116,9	34,8	-	872,3	
lubelskie	337,8	25,8	31,8	10,3	5,3	-	269,9	
podkarpackie	359,8	37,0	34,8	2,7	1,3	-	285,3	
podlaskie	242,9	8,6	16,5	24,4	1,8	-	193,5	
świętokrzyskie	199,5	11,7	8,4	2,8	2,2	-	176,6	
lubuskie	297,1	16,6	81,1	41,4	3,1	-	158,0	
wielkopolskie	915,1	79,4	32,3	52,4	14,8	-	751,0	
zachodniopomorskie	522,5	32,8	29,8	36,5	9,0	-	423,5	
dolnośląskie	994,4	56,2	98,6	72,8	14,6	-	766,8	
opolskie	260,1	17,1	7,5	2,0	1,2	-	233,4	
kujawsko-pomorskie	514,8	30,9	58,4	60,9	18,6	-	364,5	
pomorskie	683,5	37,8	129,3	61,3	8,1	0,0	455,0	
warmińsko-mazurskie	328,2	20,4	22,7	1,5	1,0	-	283,6	

a Bez odpadów biodegradowalnych zbieranych selektywnie

b Dane szacunkowe

Źródło: www.stat.gov.pl

Ilość zebranych odpadów komunalnych w latach 2005-2010 w Polsce istotnie wzrosła (o 18 kg). W przypadku poszczególnych województw ilość zebranych odpadów komunalnych w omawianym okresie w przeliczeniu na mieszkańca zwiększył się najbardziej w województwie małopolskim i pomorskim (o 39 kg). Zmniejszyła się natomiast tylko w województwie podlaskim (o 19 kg) (zob. tabela 16 i wykres 2). W krajowych odpadach komunalnych zebranych selektywnie dominują odpady bio, papier, tektura, tworzywa sztuczne - w oraz szkło. (zob. tabela 17).

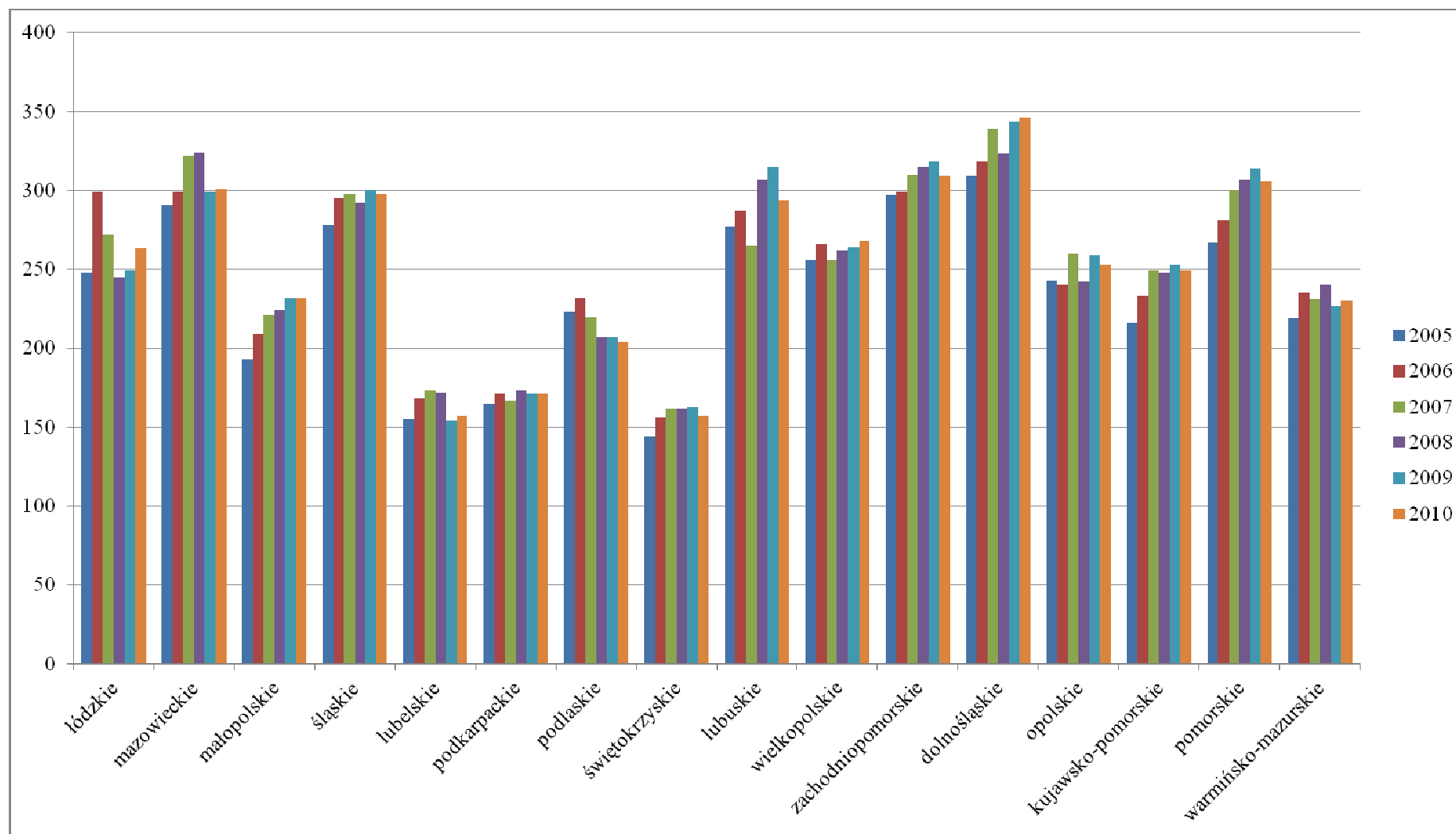
²⁶ *Perspektywy rozwoju systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce do 2014 roku*, www.ewaluacja.gov.pl, s. 115.

Tabela 16. Odpady komunalne zebrane w kg na 1 mieszkańca w latach 2005-2010

Województwa	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	245	259	265	263	264	263
łódzkie	248	299	272	245	249	263
mazowieckie	291	299	322	324	299	301
małopolskie	193	209	221	224	232	232
śląskie	278	295	298	292	300	298
lubelskie	155	168	173	172	154	157
podkarpackie	165	171	167	173	171	171
podlaskie	223	232	220	207	207	204
świętokrzyskie	144	156	162	162	163	157
lubuskie	277	287	265	307	315	294
wielkopolskie	256	266	256	262	264	268
zachodniopomorskie	297	299	310	315	318	309
dolnośląskie	309	318	339	323	344	346
opolskie	243	240	260	242	259	253
kujawsko-pomorskie	216	233	249	248	253	249
pomorskie	267	281	300	307	314	306
warmińsko-mazurskie	219	235	231	240	227	230

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Wykres 2. Odpady komunalne zebrane w kg na 1 mieszkańca w latach 2005-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Tabela 17. Odpady komunalne zebrane selektywnie ogółem w 2010 r.

Województwa	Odpady komunalne zebrane selektywnie									
	Razem	w tym								
		papier i tektura	szkło	tworzywa sztuczne	metale	tekstylna	niebezpieczne	zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne ^a	wielkogabarytowe	biodegradowalne
	tony									
Polska	859913,8	169868,8	215920,3	123958,7	17401,1	35696,0	849,2	11990,7	102934,1	181294,9
łódzkie	56324,2	8360,5	13097,6	5532,5	1016,7	2321,7	6,1	1410,9	6156,7	18421,5
mazowieckie	139540,8	40707,2	24916,1	15108,5	2458,9	5337,8	222,0	4128,3	20747,7	25914,3
małopolskie	88733,7	11803,7	24527,2	13503,5	1852,8	3233,8	39,2	572,5	11970,3	21230,7
śląskie	120060,6	14112,5	28287,9	15096,8	1239,2	4235,2	98,0	830,3	21376,3	34784,4
lubelskie	31021,2	7355,0	10907,1	3608,2	370,3	1486,7	70,5	421,3	1549,5	5252,6
podkarpackie	38332,9	7279,0	15064,4	9615,1	1721,0	1824,4	59,6	526,9	929,6	1312,9
podlaskie	10361,2	2384,2	1953,0	2235,6	126,3	814,6	17,4	121,6	940,4	1768,1
świętokrzyskie	13884,2	3651,8	3408,2	2296,3	698,0	704,6	8,0	146,7	791,9	2178,7
lubuskie	19712,0	4648,9	4007,0	2889,1	347,4	1092,0	7,5	178,8	3416,6	3124,7
wielkopolskie	94228,5	24940,5	28326,6	15942,7	1861,7	2427,0	108,4	1485,8	4311,9	14823,9
zachodniopomorskie	41719,7	7980,5	9590,2	5624,8	1061,6	1726,1	39,4	552,8	6185,8	8958,5
dolnośląskie	70757,1	13862,4	16359,6	8455,5	2267,3	2239,1	22,6	397,7	12569,6	14583,3
opolskie	18264,3	3404,9	5755,2	4154,5	288,4	972,0	29,6	154,4	2352,2	1153,1
kujawsko-pomorskie	49579,1	8180,7	11386,5	7140,8	443,4	1270,4	29,5	405,4	2072,5	18649,9
pomorskie	45954,1	5489,3	11939,7	8035,3	760,2	4936,6	68,3	556,9	6054,8	8113,0
warmińsko-mazurskie	21440,2	5707,7	6394,0	4719,5	887,9	1074,0	23,1	100,4	1508,3	1025,3

a Odpady o kodach: 20 01 23*, 20 01 35*, 20 01 36.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Udział odpadów komunalnych umieszczonych na składowiskach odpadów spadł z 78,2% w 2009 do 73,4% w roku 2010. Natomiast faktyczna masa odpadów unieszkodliwionych w ten sposób zmniejszyła się z 7 859,4 tys. ton w 2009 roku do 7 368,7 tys. ton w 2010 roku (o 6,3%). W 2010 roku 102,5 tys. ton odpadów komunalnych zostało przekształconych termicznie, tj. o 1,4% więcej niż w roku 2009. Natomiast udział odpadów przekształconych termicznie w ogólnej masie zebranych odpadów komunalnych nie uległ zmianie i pozostał na poziomie 1% (zob. tabela 18).²⁷

Tabela 18. Metody unieszkodliwiania odpadów komunalnych - ogółem

Województwa	zdeponowane na składowiskach		wysegregowane ze zmieszanych		przetworzone metodą			
	tony ^a	% do ogółu	tony	% do ogółu	termiczną		mechaniczno-biologiczną	
					tony	% do ogółu	tony	% do ogółu
Polska	7368686,8	73,4	1104636,0	11,0	102476,3	1,0	789821,6	7,9
łódzkie	502814,3	75,2	66794,8	10,0	-	-	61312,6	9,2
mazowieckie	1011618,2	64,3	147451,6	9,4	102454,7	6,5	197981,5	12,6
małopolskie	620828,8	81,0	33403,2	4,4	-	-	44642,2	5,8
śląskie	872332,4	63,2	305604,4	22,1	-	-	116944,0	8,5
lubelskie	269881,0	79,9	31845,6	9,4	-	-	10275,3	3,0
podkarpackie	285259,1	79,3	34834,7	9,7	-	-	2699,0	0,8
podlaskie	193462,9	79,6	16495,9	6,8	-	-	24385,4	10,0
świętokrzyskie	176620,7	88,5	8433,7	4,2	-	-	2763,4	1,4
lubuskie	158037,1	53,2	81119,0	27,3	-	-	41371,2	13,9
wielkopolskie	750983,8	82,1	32307,9	3,5	-	-	52363,3	5,7
zachodniopomorskie	423493,4	81,0	29808,6	5,7	-	-	36477,2	7,0
dolnośląskie	766831,8	77,1	98611,6	9,9	-	-	72804,1	7,3
opolskie	233448,1	89,7	7538,8	2,9	-	-	2028,3	0,8
kujawsko-pomorskie	364536,1	70,8	58386,5	11,3	-	-	60900,3	11,8
pomorskie	454973,0	66,6	129307,5	18,9	21,6	0,0	61326,7	9,0
warmińsko-mazurskie	283566,2	86,4	22692,2	6,9	-	-	1547,2	0,5

a Dane szacunkowe

Źródło: www.stat.gov.pl

Na koniec roku 2010 funkcjonowały 633 czynne kontrolowane składowiska przyjmujące odpady komunalne. Składowiska te zajmowały łączną powierzchnię prawie 2500 ha. W ciągu 2010 roku zamkniętych zostało 169 składowisk tego typu, zajmujących powierzchnię ponad 380 ha. W 2010 roku wśród 403 funkcjonujących składowisk z instalacjami służącymi do odgazowywania prawie 80% stanowiły te, w których ujmowany gaz składowiskowy uchodzi do atmosfery. Na pozostałych składowiskach ujmowany gaz był unieszkodliwiany przez spalanie bez odzysku energii (następował proces przekształcania

²⁷ *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, www.stat.gov.pl, s. 22.

metanu w dwutlenek węgla) lub z jej odzyskiem. W 2010 roku w wyniku unieszkodliwienia ujętego gazu składowiskowego poprzez jego spalanie odzyskano około 93 334 tys. MJ energii cieplnej oraz około 169 704 tys. kWh energii elektrycznej (zob. tabela 19 i 20).²⁸

Tabela 19. Składowiska kontrolowane ogółem

Województwa	Składowiska kontrolowane						
	czynne				o zakończonej eksploatacji		
	liczba	powierzchnia w ha			liczba	Powierzchnia w ha	w tym zrehabilitowana w ha
		ogółem	w tym				
			zamknięta	zrehabilitowana			
Stan w dniu 31 XII		w ciągu roku			Stan w dniu 31 XII		w ciągu roku
Polska	633	2479,4	87,1	28,0	169	380,2	84,1
łódzkie	32	154,9	2,2	-	6	10,4	2,3
mazowieckie	70	274,9	4,9	0,6	7	13,3	-
małopolskie	29	97,8	2,4	2,0	7	9,8	3,7
śląskie	27	141,7	22,9	6,6	4	9,3	-
lubelskie	70	137,1	5,0	-	27	33,0	2,8
podkarpackie	26	71,1	9,3	9,3	3	3,8	-
podlaskie	42	92,4	3,3	2,4	29	47,4	35,7
świętokrzyskie	17	53,8	-	-	3	8,2	0,5
lubuskie	21	87,2	1,9	1,9	1	1,2	-
wielkopolskie	68	278,2	13,0	2,4	11	24,9	10,8
zachodniopomorskie	35	238,3	-	-	1	9,3	-
dolnośląskie	51	234,7	2,8	-	32	87,8	22,7
opolskie	26	150,6	14,4	2,8	4	26,2	0,6
kujawsko-pomorskie	54	174,9	-	-	19	30,7	5,0
pomorskie	35	163,9	1,5	-	3	5,1	-
warmińsko-mazurskie	30	127,9	3,5	-	12	59,8	-

Źródło: www.stat.gov.pl

Tabela 20. Odgazowywanie składowisk kontrolowanych - Ogółem

²⁸ *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, www.stat.gov.pl, s. 22.

Województwa	Liczba składowisk							
	z instalacją odgazowywania	uchodzącym do atmosfery	w tym z gazem unieszkodliwianym przez spalanie					liczba gmin, w których selektywna zbiórka odpadów komunalnych nie została zorganizowana
			bez odzysku energii		z odzyskiem energii			
			w palnikach indywidualnych	w pochodni zbiorczej	cieplnej	ilość energii cieplnej wyprodukowanej w ciągu roku (MJ)	elektrycznej	
Polska	403	316	23	23	12	93334051,2	53	169703952,2
łódzkie	19	13	1	-	-	-	4	20386649,9
mazowieckie	43	32	2	1	3	41600456,4	10	47841555,6
małopolskie	24	13	4	3	1	4890000,0	5	13577073,0
śląskie	24	6	4	7	2	19568003,0	11	37145118,0
lubelskie	36	33	2	1	-	-	1	719613,0
podkarpackie	21	16	3	2	-	-	3	3752261,0
podlaskie	14	13	-	-	-	-	1	3933975,0
świętokrzyskie	12	10	-	1	-	-	1	442200,0
lubuskie	13	12	1	1	-	-	1	3348731,2
wielkopolskie	45	40	1	2	1	1356406,0	3	9097286,8
zachodniopomorskie	29	25	1	-	-	-	3	1220115,0
dolnośląskie	36	32	-	1	-	-	3	15690558,4
opolskie	17	15	2	-	-	-	-	-
kujawsko-pomorskie	35	29	1	2	1	1043,8	3	364979,3
pomorskie	22	18	1	-	3	25736742,0	3	7809571,0
warmińsko-mazurskie	13	9	-	2	1	181400,0	1	4374265,0

Źródło: www.stat.gov.pl

Tabela 21. Selektywna zbiórka odpadów komunalnych w gminach

Województwa	Liczba gmin w których była prowadzona selektywna zbiórka odpadów komunalnych										Liczba gmin, w których selektywna zbiórka odpadów komunalnych nie została zorganizowana
	Razem	papier i tektura	szkło	tworzywa sztuczne	metale	tekstylia	odpady niebezpieczne	odpady wielkogabarytowe	zużyte urządzenia elektroniczne i elektryczne	odpady biodegradowalne	
Polska	2369	1850	2293	2320	785	133	551	1019	1113	939	110
łódzkie	171	112	167	168	39	8	35	59	44	64	6
mazowieckie	302	258	290	292	146	13	76	111	144	117	12
małopolskie	171	137	166	166	98	16	33	120	87	88	11
śląskie	165	151	165	165	80	15	56	121	115	101	2
lubelskie	195	158	187	186	62	3	25	20	84	45	18
podkarpackie	159	135	156	158	94	10	38	82	86	52	1
podlaskie	96	70	86	94	35	3	10	8	21	28	22
świętokrzyskie	88	61	83	80	19	5	20	32	46	26	14
lubuskie	81	62	79	79	10	5	13	52	35	34	2
wielkopolskie	226	182	226	223	81	15	71	107	135	79	0
zachodniopomorskie	112	77	107	111	16	8	29	73	68	61	2
dolnośląskie	168	120	164	167	23	5	29	68	58	80	1
opolskie	71	64	70	71	20	4	39	56	48	55	0
kujawsko-pomorskie	140	102	135	137	25	6	21	33	46	51	4
pomorskie	121	84	121	120	21	13	30	56	61	37	2
warmińsko-mazurskie	103	77	91	103	16	4	26	21	35	21	13

a Odpady o kodach: 20 01 23*, 20 01 35*, 20 01 36.

Źródło: www.stat.gov.pl

Tabela 22. Miejsca deponowania odpadów komunalnych - ogółem

Województwa	składowiska kontrolowane	dzikie wysypiska ^a	
		istniejące	zlikwidowane
	stan na koniec roku		w ciągu roku
Polska	633	3875	9677
łódzkie	32	220	1260
mazowieckie	70	232	1420
małopolskie	29	340	2087
śląskie	27	336	1108
lubelskie	70	119	132
podkarpackie	26	190	335
podlaskie	42	144	26
świętokrzyskie	17	123	451
lubuskie	21	56	45
wielkopolskie	68	1232	599
zachodniopomorskie	35	230	455
dolnośląskie	51	331	456
opolskie	26	200	147
kujawsko-pomorskie	54	54	348
pomorskie	35	31	738
warmińsko-mazurskie	30	37	70

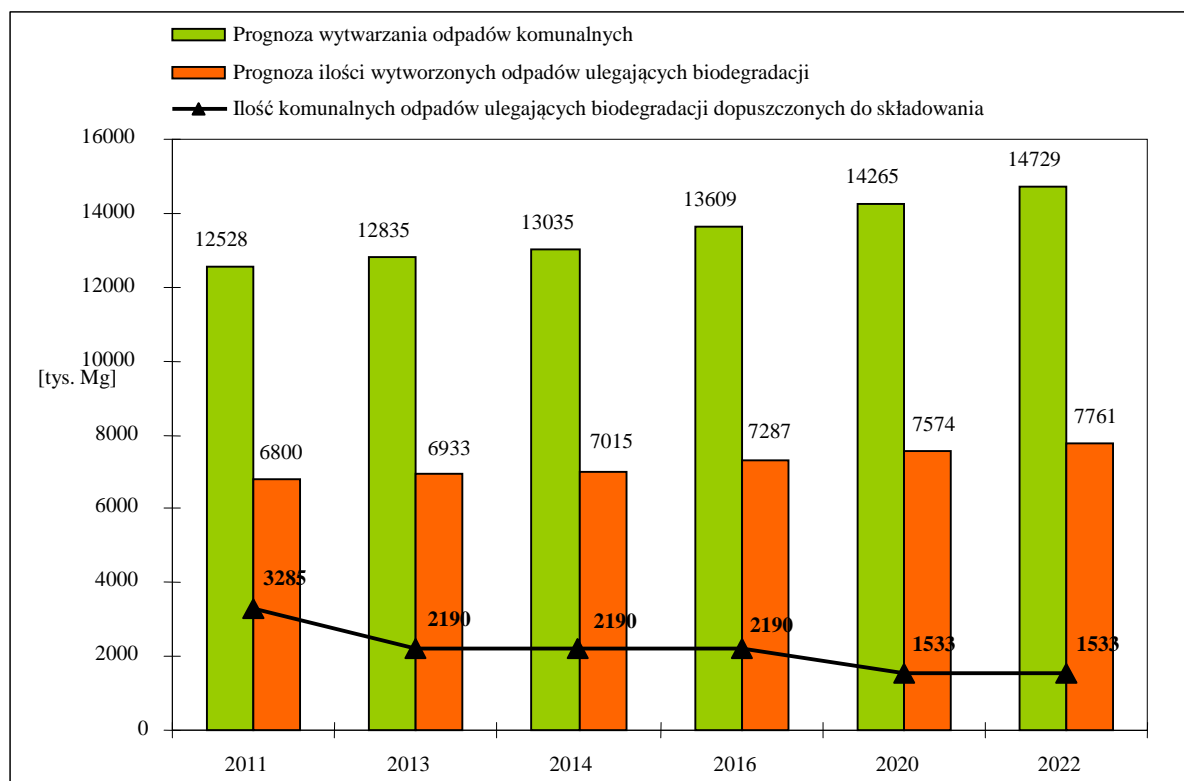
a Według danych urzędów gminnych

Źródło: www.stat.gov.pl

Prognozowane ilości wytwarzanych odpadów komunalnych w latach 2011-2022 przedstawiono na wykresie 3. Prognoza zmian ilości odpadów komunalnych wyznaczona w oparciu o zmiany jednostkowych wskaźników wytwarzania i składu mieszaniny odpadów komunalnych określone jako średnie wartości trendów zmian ustalonych metodą historyczną i LCA-IWM.³⁰

³⁰ Analiza dotycząca ilości wytwarzanych oraz zagospodarowanych odpadów ulegających biodegradacji, Streszczenie, <http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/publikacje/ekspertyzy/139-2010.pdf>, s. 8.

Wykres 3. Prognozowane ilości wytwarzanych odpadów komunalnych i odpadów ulegających biodegradacji w latach 2011-2022



Źródło: Analiza dotycząca ilości wytwarzanych oraz zagospodarowanych odpadów ulegających biodegradacji, Streszczenie, <http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/publikacje/ekspertyzy/139-2010.pdf>, s. 9.

Oczekuje się wzrostu współczynnika wytwarzania odpadów na jednego mieszkańca do poziomu 329 kg/(M·a) w 2013 r. i 377 kg/(M·a) w 2020 r. i ilości wytwarzanych odpadów z tempem od 1,2 do 1,6% rocznie.³¹

W tabeli 23 przedstawiono prognozowane ilości wytwarzanych 4 frakcji odpadów komunalnych, a mianowicie papieru i tektury, szkła, metali i tworzyw sztucznych w latach 2011-2022.

³¹ Analiza dotycząca ilości wytwarzanych oraz zagospodarowanych odpadów ulegających biodegradacji, Streszczenie, <http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/publikacje/ekspertyzy/139-2010.pdf>, s. 9.

Tabela 23. Prognoza wytwarzania papieru i tektury, szkła, metali oraz tworzyw sztucznych pochodzących z odpadów komunalnych w kraju

Lp	Wyszczególnienie	Masa wytwarzanych odpadów komunalnych (w tys. Mg), w latach:					
		2011	2013	2014	2017	2020	2022
1	Papier i tektura	1592,8	1653,5	1682,8	1795,7	1889,4	1949,2
2	Szkło	1249,8	1285,5	1304,5	1358,9	1412,7	1454,5
3	Metale	285,0	287,7	288,8	290,7	288,5	286,5
4	Tworzywa sztuczne	1606,7	1652,0	1690,5	1766,2	1885,7	1973,3
	Razem	4734,3	4878,7	4966,6	5211,5	5476,3	5663,5

Zródło: *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, s. 45.

Odpady są w Polsce wciąż traktowane jako śmieć i zbędny balast, którego należy się pozbyć. Najlepszym rozwiązaniem jest nadal składowanie ich na wysypisku z dala od miasta, bez większej troski o aspekty ekologiczne. Tymczasem nowoczesne metody pozwalają nie tylko na wyeliminowanie szkodliwego wpływu odpadów na środowisko, ale i na znaczne korzyści ekonomiczne.³²

Funkcjonujący obecnie w Polsce model zagospodarowania odpadów komunalnych jest niezgodny z unijną hierarchią postępowania z odpadami, zgodnie z którą składowanie jest najmniej pożądaną metodą. Jest on również niezgodny z celami unijnymi w zakresie redukcji biodegradowalnych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska. Obecna sytuacja, stwarza zatem zagrożenie nie osiągnięcia celów w zakresie redukcji ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, odpowiednio do 50% (w 2013 r.) i 35% (w 2020 r.) całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

³² *Wysypiska śmieci rosnącym problemem*, <http://www.egospodarka.pl>

2.2 Formy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w gospodarce odpadami

Gospodarka komunalna to dział gospodarki narodowej, którego celem jest zaspokajanie materialno-bytowych potrzeb ludności. W Polsce do gospodarki komunalnej zalicza się przedsiębiorstwa zajmujące się m.in. gospodarką wodociągowo-kanalizacyjną i ciepłą, dystrybucją paliw i energii na potrzeby gospodarstw domowych oraz gospodarką odpadami komunalnymi.³³

Gospodarka komunalna obejmuje zatem w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Należy także zaznaczyć, iż ustawodawca określił granice gospodarki komunalnej, uznając iż wyznaczają je zadania publiczne (własne gminy) określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, natomiast istotą gospodarki komunalnej jest realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej³⁴.

Kluczowe znaczenie dla prawnej charakterystyki gospodarki komunalnej ma pojęcie „swobody organizatorskiej”, jaka stanowi niezbywalny atrybut każdej działalności gospodarczej, także działalności gospodarczej samorządu podejmowanej w interesie mieszkańców (w interesie wspólnoty samorządowej) i oczywiście „w granicach prawa”. Dostrzega to zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o gospodarce komunalnej.³⁵ Gminy mogą zatem samodzielnie podejmować decyzje, w jakiej formie organizacyjnej prowadzą działalność gospodarczą.

Rozważając formy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w gospodarce odpadami należy mieć na uwadze, iż „zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co siłą rzeczy musi przejąć określone funkcje interwencyjne w

³³ *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, www.stat.gov.pl, s. 6.

³⁴ Art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

³⁵ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 7–8/2012, s. 9.

gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej”.³⁶

Rozważając formy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w gospodarce odpadami należy mieć na uwadze, iż „zasadnicza odmiennosc między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co siłą rzeczy musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej”.³⁷

Gmina może stosować, w zależności od sposobu świadczenia usług, różne modele, wśród których najistotniejsze to:³⁸

- model samowystarczalny, w którym gmina skupia w sobie równocześnie funkcje inicjatora, kontrolera, producenta usług, zapewniając w niektórych usługach ich pełne lub częściowe finansowanie,
- model rynkowy, gdzie bezpośrednimi wykonawcami usług są podmioty gospodarcze (operatorzy), którzy podejmują się realizacji usług określonych przez regulatora. Władza gminy, czyli rada, wójt (burmistrz, prezydent) i administracja gminy jako reprezentanci interesów wspólnoty samorządowej (klienci) przejmują rolę regulatora usług. Regulator obejmuje te wszystkie funkcje, które składają się na szeroko rozumiane zarządzanie, tj. organizowanie, planowanie, zamawianie, finansowanie oraz koordynowanie i monitorowanie usług,
- model mieszany, łączący elementy przytoczonych wyżej rozwiązań.

W zależności zatem od udziału sektora publicznego i prywatnego w systemie świadczenia usług z zakresu gospodarki komunalnej możliwe są następujące struktury:³⁹

³⁶ Wyrok NSA z 19 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OSS z 2003 r. nr 4, poz. 105

³⁷ Wyrok NSA z 19 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OSS z 2003 r. nr 4, poz. 105

³⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003, s. 144–148.

- publiczna własność majątku produkcyjnego oraz publiczne zarządzanie,
- publiczna własność majątku produkcyjnego oraz prywatne zarządzanie,
- prywatna własność majątku produkcyjnego oraz prywatne zarządzanie.

Prezentowane sposoby świadczenia usług komunalnych w gminie można przedstawić również w postaci dwu odrębnych modeli organizacji usług komunalnych. W pierwszym usługi komunalne są świadczone przez gminne jednostki organizacyjne, zaś w drugim świadczą je inne podmioty gospodarcze.

W pierwszym przypadku gmina, tworząc szeroko rozumiane jednostki organizacyjne, jednocześnie określa (np. w statucie) zakres ich zadań i odpowiada za finansowanie ich działalności na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych⁴⁰.

Niewątpliwie jednostki organizacyjne gminy powinny być tworzone wówczas, gdy organy gminy stawiają przed daną jednostką określone zadania, a zwłaszcza, gdy jedynym sposobem zaspokojenia potrzeb danej wspólnoty gminnej jest realizacja określonych zadań tylko przez gminę, na której rzecz działa np. inna gminna osoba prawna. Poprzez wyrażenie „w szczególności” art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie ogranicza w zasadzie form organizacyjnych dopuszczalnych przy realizacji zadań komunalnych. Dlatego możemy mieć tutaj do czynienia z formami organizacyjno-prawnymi właściwymi dla sektora finansów publicznych oraz formami organizacyjno-prawnymi właściwymi dla sektora prywatnego. Taka konstrukcja prawna wprowadza zamieszanie pojęciowe, gdzie na tej samej płaszczyźnie prawnej stawia się np. zakłady budżetowe (jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będące formami niesamoistnymi) i spółki prawa handlowego, będące przecież odrębnymi od gminy osobami prawnymi. Na pewno inaczej prowadzona jest gospodarka komunalna w formie zakładu budżetowego, a inaczej przez samodzielne i odrębne od gminy podmioty prawa.⁴¹

Niezmiernie istotną sprawą jest także fakt, iż jednostki organizacyjne gminy stanowią wyłącznie formę organizacyjno-prawną umożliwiającą realizację zadań własnych. Nie są więc dla gminy „kontrahentem”, któremu powierza się wykonanie zadania.⁴² Zasady działania sektora finansów publicznych powodują, że podział zadań do wykonania pomiędzy takie jednostki organizacyjne odbywa się bez powstawania zobowiązań o charakterze

³⁹ M. Roman, *Wodociągi publiczne czy prywatne*, w: *W poszukiwaniu modelu przedsiębiorstwa komunalnego*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1993, s. 113.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

⁴¹ A. Mituś, *Gospodarka komunalna gminy. Kontrowersje wokół ustawy*, „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych” Nr 5/2005, s. 35-37.

⁴² C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafranski, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997, s. 25.

cywilnoprawnym, a finansowanie tych zadań następuje w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast w drugim przypadku, art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, wskazujący, iż gospodarka komunalna może być prowadzona m.in. w formie spółki prawa handlowego, należy stosować razem z art. 9 tej ustawy, który uściśla, że dla prowadzenia gospodarki komunalnej, spośród szeregu różnych spółek prawa handlowego, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Utworzenie spółki, objęcie udziałów lub akcji, wykonywanie wobec niej uprawnień i obowiązków właścicielskich, w tym dokapitalizowanie, odbywa się na zasadach określonych kodeksem spółek handlowych. Podejmowanie tych czynności nie wymaga zawierania odpłatnych umów cywilnoprawnych pomiędzy współnikami i spółką. Tak określone działania jednostki samorządu terytorialnego, polegające na utworzeniu spółki prawa handlowego i wyposażeniu jej w określony majątek samorządu w celu wykonywania przez spółkę zadania własnego jednostki, nie stanowi w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych udzielenia zamówienia publicznego.

Realizowanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jako ustalonych uchwałą jednostki samorządu terytorialnego zadań statutowych spółki, należy odróżnić od wykonywania takich zadań na podstawie umowy. W pierwszym wypadku mamy bowiem do czynienia z realizowaniem przez spółkę zadań z zakresu gospodarki komunalnej w imieniu własnym i na własny rachunek przy pomocy wniesionego lub powierzonego jej majątku. Natomiast powierzenie spółce komunalnej takiego zadania w drodze umowy następuje na zasadach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.⁴³

W celu wykonywania zadań gmina może, obok tworzenia jednostek organizacyjnych, zlecać ich wykonanie poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami. Ustawa o gospodarce komunalnej w art. 3 ust. 1 precyzuje uprawnienia określone ustawą o samorządzie gminnym i postanawia, że jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem, odpowiednio, przepisów o finansach publicznych, przepisów o zamówieniach publicznych, przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴³ T. Ciałowicz, *Ustawa o zamówieniach publicznych w świetle wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych poprzez podmioty zewnętrzne*, <http://www.taxfin.pl/>

Nie istnieje przy tym oczywiście jednoznaczna odpowiedź, którą z form prawnych wybrać dla określonej działalności gospodarczej. Każda wymaga indywidualnego podejścia⁴⁴.

Analizując zmiany zachodzące w gospodarce komunalnej, należy mieć na uwadze coraz większe znaczenie procesów restrukturyzacji⁴⁵ własnościowej, w tym głównie prywatyzacyjnych. Wśród kluczowych okoliczności prywatyzacji spółek komunalnych wymienia się zwykle:

- trudną sytuację finansową podmiotów, skłaniającą do poszukiwania środków na finansowanie potrzeb bieżących oraz koniecznych inwestycji,
- pozyskiwanie środków na modernizację samych spółek świadczących ważne usługi w ramach tzw. zadań własnych samorządów, które to usługi gminy lub powiaty muszą swym mieszkańcom zapewnić,
- odpolitycznienie firm i wprowadzenie w nich (a w szczególności w tych, które generują straty) metod racjonalnego, zgodnego z rachunkiem finansowym zarządzania,
- poprawę jakości usług komunalnych,
- minimalizacji wydatków budżetowych przy rosnącym zakresie i jakości usług,
- zaangażowania kapitału prywatnego w inwestycje komunalne.

W przypadku szeroko pojętej gospodarki odpadami (w klasyfikacji PKD 2007 oznaczonej w sekcji E dział 38 - Działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców) w latach 2009-2011 liczba podmiotów gospodarczych gwałtownie rosła. O ile w 2009 w Polsce funkcjonowało 6614 podmiotów, to w 2010 już 7115, a w 2011 – 7453 podmioty. Liczba podmiotów w omawianej sekcji wzrosła we wszystkich województwach (zob. tabela 24).

⁴⁴ M. Oliński, *Prawno-organizacyjne formy przedsiębiorstw*, w: *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem*, red. L. Nieżurawski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005, s. 76.

⁴⁵ Na temat restrukturyzacji sektora komunalnego szerzej w: Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.

Tabela 24. Podmioty wg sekcji i działów PKD 2007 oraz sektorów własnościowych ogółem - Sekcja E dział 38⁴⁶

Jednostka terytorialna	2009	2010	2011
	jed.gosp.	jed.gosp.	jed.gosp.
Łódzkie	352	382	411
Mazowieckie	1001	1099	1166
Małopolskie	490	533	548
Śląskie	1036	1092	1120
Lubelskie	215	233	240
Podkarpackie	184	216	238
Podlaskie	141	136	159
Świętokrzyskie	153	171	173
Lubuskie	208	240	249
Wielkopolskie	705	770	822
zachodniopomorskie	352	376	382
Dolnośląskie	583	619	637
Opolskie	146	158	165
kujawsko-pomorskie	434	437	445
Pomorskie	389	407	439
warmińsko-mazurskie	225	246	259

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

W przypadku podmiotów klasyfikowanych w Sekcji E, dziale 39 klasyfikacji PKD 2007 w latach 2009-2011 liczba podmiotów gospodarczych również wzrosła (z 223 podmiotów w 2009 do 376 w 2011 r.). Liczba podmiotów w omawianej sekcji wzrosła we wszystkich województwach poza lubelskim i podlaskim, gdzie liczba podmiotów zmniejszyła się o 2 podmioty (zob. tabela 25).

Tabela 25. Liczba podmiotów wg sekcji i działów PKD 2007 oraz sektorów własnościowych ogółem - Sekcja E dział 39⁴⁷

Jednostka terytorialna	2009	2010	2011
Łódzkie	9	15	21
Mazowieckie	40	64	80
Małopolskie	18	29	33
Śląskie	43	58	80

⁴⁶ Dział 38 - Działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców.

⁴⁷ Dział 39 - działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami.

Lubelskie	11	10	9
Podkarpackie	5	5	6
Podlaskie	4	1	2
świętokrzyskie	8	12	16
lubuskie	8	8	9
wielkopolskie	23	24	30
zachodniopomorskie	8	12	12
dolnośląskie	16	20	28
opolskie	7	10	12
kujawsko-pomorskie	11	18	20
pomorskie	7	11	12
warmińsko-mazurskie	5	5	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDR, www.stat.gov.pl

Znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza gminy do globalnego systemu obrotu surowcami wtórnymi. Przejmując odpady komunalne od mieszkańców oraz dokonując segregacji, staną się one właścicielami surowców wtórnych. Wiąże się to z niemałym ryzykiem, ale także z możliwością uzyskania nowych źródeł dochodu, w przypadku, gdy gmina posiada lub nabędzie instalację do segregacji odpadów oraz nawiąże współpracę z wyspecjalizowanym przedsiębiorstwem działającym na rynku recyklingu odpadów. Prowadząc recykling gminy staną się posiadaczami surowców wtórnych, które będą mogły być zbyte na rynku krajowym lub zagranicznym, co może przynieść zyski, ale wiąże się też z ryzykiem.⁴⁸

Przejęcie odpadów przez gminy umożliwia im zbudowanie efektywnych przedsiębiorstw. Dobrze prosperujące przedsiębiorstwo, którego właścicielem byłaby gmina, w przyszłości mogłoby zostać sprywatyzowane. Ustawa daje więc gminom bardzo duże możliwości, które dzięki dobrej koordynacji z istniejącymi przedsiębiorstwami oraz placówkami naukowymi mogą zaowocować powstaniem innowacyjnych podmiotów działających w szeroko rozumianym sektorze gospodarki odpadami.⁴⁹

Wypada się zatem zastanowić, czy polska gospodarka komunalna jest przygotowana na współczesne czasy i konkurowanie z silnymi konkurentami międzynarodowymi. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż ustawa o gospodarce komunalnej nie podejmuje problemów chociażby spółek europejskich, podstawowej formuły prowadzenia działalności gospodarczej w UE, służącej fuzjom, przejęciom i budowaniu rynku kapitałowego pojawia się tu wiele wątpliwości. Może to raczej świadczyć o pewnej „dyskryminacji” gmin przez ustawodawcę, a

⁴⁸ Rynek odpadów w Polsce wart jest dziś ok. 5 mld złotych, <http://www.odpadywgmnie.pl>

⁴⁹ Rynek odpadów w Polsce wart jest dziś ok. 5 mld złotych, <http://www.odpadywgmnie.pl>

problem należy rozpatrzyć w szerszej perspektywie, co oczywiście wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

3. Koncepcja wdrożenia nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi dla gmin peryferyjnych

3.1. Wprowadzenie

15 lipca 2011 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (dalej w skrócie UoZ2011). UoZ2011 wprowadza zmiany w 9 ustawach z czego najistotniejsze zmiany nastąpiły w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej w skrócie UoU1996) oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (dalej w skrócie UoO2001). Nowe przepisy weszły w życie 1 stycznia 2012 r. i wprowadzają w kraju głęboką reformę gospodarowania odpadami komunalnymi zwaną również nieoficjalnie rewolucją śmieciową. Jej główny ciężar spoczywa na gminach.

Proponowana koncepcja wdrożenia reformy gospodarowania odpadami komunalnymi przedstawia rekomendacje w zakresie alternatywnego i nowatorskiego podejścia do problemu zbierania i zagospodarowania odpadów względem modeli powszechnie funkcjonujących w kraju i wymagać będzie późniejszego doprecyzowania w postaci konkretnych projektów uchwał, specyfikacji przetargowych, a także wdrożenia narzędzi informatycznych. Skuteczność przedstawionych metod w dużej mierze zależy od powszechności ich zastosowania, gdyż pojedyncze małe, kilkutyśne gminy mogą generować niewystarczający strumień odpadów, aby zakładana minimalizacja kosztów była w pełni wykonalna, stąd niniejsza koncepcja powinna być wdrażana wspólnie w kilku sąsiednich gminach liczących w sumie przynajmniej kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców.

3.2. Nowy model lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi

3.2.1. Cele i istota reformy

Centralną osią nowych przepisów w gospodarce odpadami komunalnymi stają się art. 3b i 3c UoU1996 wyznaczające gminom cele wynikające z dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów oraz dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy. Gminy mają do końca 2020 r. osiągnąć poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w wysokości co najmniej 50% wagowo: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz co

najmniej 70% wagowo innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b UoU1996). Ponadto gminy mają ograniczyć składowanie odpadów ulegających biodegradacji: do 16 lipca 2013 r. do nie więcej niż 50% masy tych odpadów składowanych w 1995 r. oraz do 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% masy z 1995 r. Pomimo iż wymogi te znajdowały swoje miejsce w przepisach wcześniej obowiązujących, to nowością od stycznia 2012 r. są przepisy motywujące gminy do osiągnięcia tych wymogów.

Zgodnie z art. 9z ust. 2 UoU1996 gminy mają być karane finansowo za przekroczenie normatywów tonażowych, które – za pomocą złożonych algorytmów szczegółowo uregulowanych w rozporządzeniach Ministra Środowiska wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust 2 UoU1996 – są określone w poszczególnych latach dla każdej gminy z osobna na każdy kolejny rok kalendarzowy. Kary te mają być nakładane przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (art. 9zb ust. 2 UoU1996) i zasilać właściwe terytorialnie wojewódzkie fundusze ochrony środowiska. Ustawodawca przewidział również trudności w osiągnięciu wymaganych poziomów w gospodarce odpadami komunalnymi i pozwolił wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska zawieszać „zapłatę kary pieniężnej na okres konieczny do podjęcia działań naprawczych, nie dłuższy jednak niż 5 lat, w przypadku przedstawienia przez gminę udokumentowanego wniosku dotyczącego podjętych działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyny nałożenia tej kary. Po usunięciu przyczyn nałożenia kary pieniężnej kara ta podlega umorzeniu; w przypadku nieusunięcia przyczyn kara ta podlega ściągnięciu.” (art. 9ze ust. 2 i 3 UoU1996)

Podstawowym instrumentem realizacji celów reformy zawartych w art. 3b i 3c UoU1996 ma być ograniczone władztwo gminy nad odpadami komunalnymi. Po reformie gmina ma być centralnym podmiotem organizującym i regulującym prowadzenie na swoim terenie gospodarki odpadami komunalnymi. W tym celu gminy mają: ustanowić sposób zbierania i gromadzenia odpadów przez mieszkańców (w tym selektywną zbiórkę) poprzez nowy regulamin utrzymania czystości i porządku (art. 4 UoU1996); pobrać od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h UoU1996); zlecić przedsiębiorcom w drodze przetargów odbiór odpadów (art. 6d UoU1996) oraz przewiezienie ich do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (art. 9e ust. 1 UoU1996); których budowę mają zapewnić same lub wspólnie z innymi gminami (art. 3 ust. 2 pkt 2 ppkt a UoU1996) nie dysponując przy tym na ten cel żadnymi nowymi dochodami.

Główne ograniczenie władztwa gminy nad odpadami komunalnymi polega na: nieuregulowanym statusie własności tych odpadów, przez co domniemywać należy, iż nadal ich właścicielem będzie faktyczny posiadacz; obowiązku organizowania przetargów na

przewóz odpadów (art. 6d ust. 1 UoU1996) oraz na obowiązku poszukiwania partnerów prywatnych przy wykonywaniu zadania gminy polegającego na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3a ust. 1 UoU1996). Ponadto obowiązkowe władztwo gminy nad odpadami komunalnymi dotyczy tylko odpadów wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, a pozostałe odpady komunalne gmina ma dobrowolnie przejmować we władanie podejmując nieobowiązkową uchwałę (art. 6c ust. 2 UoU1996).

3.2.2. Uwarunkowania Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami

Ogromne znaczenie dla lokalnej polityki gospodarowania odpadami mają obowiązkowe aktualizacje wojewódzkich planów gospodarki odpadami (dalej w skrócie WPGO). Nowe WPGO powinny być uchwalone przez sejmiki najpóźniej do 1 lipca 2012 r. (art. 16 ust. 1 UoZ2011). Brak rozporządzenia regulującego tworzenie nowych WPGO (art. 14d UoO2001), procedura wielomiesięcznego opiniowania tych planów przez gminy i Ministra Środowiska (art. 14b ust. 3-5 UoO2001) oraz z powodu braku sankcji za przekroczenie tego terminu w części województw termin ten nie został dotrzymany.

WPGO określa znaczną część lokalnych warunków gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez treści regulujące zagadnienia związane z regionami gospodarki odpadami komunalnymi (dalej w skrócie regiony) i z instalacjami do przetwarzania odpadów komunalnych (w tym przede wszystkim tzw. instalacjami regionalnymi). Granica regionów zgodnie z nowymi przepisami staje się nieprzekraczalna (art. 9 ust 6 i 7 UoO2001) dla pewnych kategorii odpadów (zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczone do składowania). Odpady te będą musiały być zagospodarowane w instalacjach regionalnych lub zastępczych tego regionu, na terenie którego zostały wytworzone, chyba że instalacja zastępcza została wyznaczona poza regionem. WPGO wylicza listę instalacji dla każdego regionu.

Ewentualne złamanie zakazu zagospodarowania wspomnianych 3 kategorii odpadów komunalnych (zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczone do składowania) poza instalacjami regionalnymi będzie karane finansowo (art. 9x ust. 1 pkt. 3 oraz art. 9y ust. 1 pkt. 3 UoU1996) oraz przez wykreślenie podmiotu łamiącego zakaz z rejestru działalności regulowanej (art. 9j ust. 2 pkt. 4 oraz art. 9k pkt. 2 UoU1996), co jest równoznaczne z zakazaniem działalności takiego podmiotu w zakresie odbierania odpadów komunalnych na 3 lata (art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej), dlatego nie należy się spodziewać

ryzykowania przez jakikolwiek podmiot przewożący omawiane kategorie odpadów złamania wspomnianych zakazów.

3.2.3. Założenia i cele nowego modelu lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi

Przedstawione ogólne uwarunkowania wynikające z przepisów ustaw oraz WPGO stawiają gminy peryferyjne w niekorzystnej sytuacji w stosunku do gmin, które są właścicielami instalacji regionalnych i zastępczych. Gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z modelem forsowanym w ustawie może być drogie i nieefektywne przede wszystkim ze względu na cechy metod ustawowych, na odległość gminy od miejsc unieszkodliwiania odpadów oraz ze względu na małą liczbę ludności, co przekłada się na niewielki strumień odpadów.

Stąd pojawia się koncepcja alternatywnego podejścia do problemu, która ma za zadanie maksymalnie ograniczyć wzrost kosztów. Mimo to zakłada się, że koszty obecnie ponoszone przez mieszkańców muszą wzrosnąć (co wyniknie z prawdopodobnego wzrostu ilości oficjalnie wytwarzanych odpadów), jednak nie do poziomu, który musieliby zapłacić użytkownicy systemu, gdyby opierał się on na modelu ustawowym.

Gminy przejmujące władztwo nad odpadami komunalnymi poprzez referenda notują wzrost ilości odpadów o ok. 10% w stosunku do okresu sprzed władztwa. Spowodowane jest to odejściem od reglamentacji usługi zagospodarowania odpadów. Skoro gmina ma za zadanie zagospodarować (w potocznym rozumieniu wywieźć) odpady za opłatę ryczałtową, to mieszkańcy tracą motywację do nielegalnego pozbywania się ich.

Głównym celem nowego modelu będzie wprowadzenie zasad segregacji odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych (dalej zwanych również segregacją u źródła), która umożliwi maksymalne wykorzystanie pozytywnych zachowań ludności, jakim jest kompostowanie bioodpadów na własne potrzeby (lub ewentualnie skarmianie nimi zwierząt domowych). Ograniczony zostanie dzięki temu strumień odpadów kierowanych odpłatnie do zagospodarowania. System segregacji ma również za zadanie wyeliminować lub zredukować do niezbędnego minimum strumień odpadów zmieszanych, dzięki czemu nie będzie konieczności zagospodarowania ich w instalacjach ściśle określonych w WPGO. Ważnym celem będzie też ograniczenie nielegalnego spalania odpadów w domowych piecach oraz kotłowniach i wykorzystanie wartości tych odpadów do obniżenia ogólnych kosztów funkcjonowania systemu.

Dzięki takiemu podejściu możliwe będzie ograniczenie nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych, co nie oznacza, że da się uniknąć inwestycji całkowicie. Realne

zagospodarowanie odpadów zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami w UE⁵⁰ pozwoli na uniknięcie sankcji finansowych związanych z przekraczaniem obowiązków gminy z art. 3b i 3c UoU1996. Walka z patologiami obecnego systemu (nielegalne spalanie i składowanie) przyczyni się do poprawy stanu środowiska i warunków życia ludzi. Tak sformułowane cele warunkują metody organizowania zbiórki, odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych przedstawione w części 2.4.

3.3. Modele selektywnej zbiórki odpadów komunalnych

Standardowe modele segregacji stosowane w Polsce

Standardowe modele segregacji odpadów komunalnych stosowane powszechnie w Polsce mają dwie podstawowe wady: strumień odpadów posegregowanych jest niewielki (standardowo jest to ok. 5% masy, a w rekordowych przypadkach sięga ok. 15% ogólnej masy wytwarzanych odpadów komunalnych), przez co obsługa selektywnej zbiórki jest w efekcie droższa niż gospodarowanie odpadami zmieszany. Tymczasem ustawodawca sformułował obowiązek ustalenia niższej opłaty za zagospodarowanie odpadów zbieranych selektywnie, niż za zagospodarowanie odpadów zmieszanych (art. 6k ust. 3 UoU1996). Stosując tzw. system dzwonowy (duże pojemniki na opakowania wystawiane są publicznie) i pozwalając właścicielom nieruchomości deklorować segregację, której nie można wyegzekwować, gmina narażałaby się na nieuzasadnione efektami segregacji koszty (w systemach dzwonowych strumień odpadów segregowanych to najwyżej 5% masy), a po przejęciu władztwa nad odpadami – na niższe wpływy do budżetu (ponieważ zdecydowana większość odpadów to odpady mieszane, za które powinna pobrać wyższą opłatę).

Dlatego w zabudowie niskiej znacznie częściej stosowany jest tzw. system workowy. Właściciele nieruchomości dobrowolnie frakcjonują opakowania w domach i zbierają je najczęściej w różnokolorowych workach, których odbiór odbywa się znacznie rzadziej niż pozostałych odpadów mieszanych. Istnieją różne warianty systemu workowego, gdyż różne gminy decydują się na zbieranie różnych frakcji jak na przykład: makulatura, tworzywa sztuczne, metale, szkło (z powodu licznych kradzieży metali wystawionych przed posesje do odbioru, znaczna część gmin wycofuje się ze zbierania metali w ten sposób). Rekordowe efektywności w gminach o wysokiej kulturze segregacji odpadów i dużej powszechności

⁵⁰ „Następująca hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami: a) zapobieganie; b) przygotowywanie do ponownego użycia; c) recykling; d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz e) unieszkodliwianie” – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008), art. 4 ust. 1.

systemu sięgają ok. 15% całkowitego strumienia odpadów komunalnych. Zwykle odpady te są przekazywane różnym podmiotom prywatnym lub trzeciego sektora za symbolicznego złotego w zamian za pokrycie kosztów odebrania i przewozu oraz ryzyka gospodarowania nimi. Podmioty te segregują tak uzyskane opakowania na frakcje handlowe⁵¹ i w ten sposób finansują koszty. Zwykle jednak działalność tego typu nie jest wiodąca w tych podmiotach, gdyż obciążona jest dużym ryzykiem i nie jest bardzo dochodowa.

System 3-pojemnikowy

Omówione wady leżą u podstaw nowatorskiego systemu segregacji odpadów u źródła – systemu 3-pojemnikowego, który polega na modyfikacji systemu dualnego⁵². W celu zbierania odpadów regularnie wytwarzanych w gospodarstwach domowych wprowadza się tu trzeci pojemnik, który eliminuje zanieczyszczenia biomasy z frakcji mokrej systemu dualnego oraz doczyszczcza frakcję suchą z odpadów, które są suche, ale nie nadają się do odzysku materiałowego. W pierwszym pojemniku gromadzi się czystą biomasę w postaci resztek żywności oraz odpadków kuchennych z przygotowywania posiłków. Drugi pojemnik zawiera odpady opakowaniowe (koniecznie zgniecione) i inne surowce wtórne jak na przykład makulatura. Natomiast w pojemniku trzecim powinny znaleźć się wszelkie odpady o mieszanym charakterze w tym przede wszystkim higieniczne odpady powstające w łazienkach (pieluchy, podpaski, tampony, waciki, chusteczki higieniczne, szczoteczki do zębów, maszynki do golenia, itp.), a także inne jak na przykład mocno zabrudzone opakowania spożywcze z resztkami biomasy, których wrzucenie do pojemnika pierwszego zanieczyszcza biomasę tworzywami sztucznymi (np.: herbatki ekspresowe, folie po gotowanym ryżu i kaszy, itp.).

Celem przedstawionego sposobu frakcjonowania odpadów komunalnych jest pozbawienie ich cechy odpadów zmieszanych (20 03 01) i tym samym uwolnienia ich spod przepisu nakazującego zagospodarowanie ich w instalacjach regionalnych (lub zastępczych). Każda z trzech opisanych wyżej frakcji powinna otrzymać już na terenie właściciela

⁵¹ Z powodu częstych pomyłek mieszkańcy nie radzą sobie z tym zadaniem, a problem dotyczy przede wszystkim tworzyw sztucznych, które nie nadają się do recyklingu zanim nie zostaną poza gospodarstwami domowymi posortowane na podstawowe rodzaje tworzyw: polietylen, polipropylen, politereftalan etylenu, polistyren i inne rzadziej używane.

⁵² W systemie dualnym właściciele nieruchomości segregują odpady komunalne na dwie frakcje: tzw. mokrą i suchą. Frakcja sucha (opakowania i inne surowce wtórne) nie jest tu zanieczyszczona odpadami ulegającymi biodegradacji i innymi, które mogą pogorszyć właściwości handlowe surowców wtórnych. Jej segregacja w sortowniach zbiorczych daje także wyższy o kilka punktów procentowych bilans sortowania surowców wtórnych w porównaniu do sortowania odpadów całkowicie zmieszanych, która wynosi ok. 8% masy całkowitej odpadów. Ze względu na niższe zanieczyszczenie, surowce te są również więcej warte, niż surowce wysortowane z odpadów całkowicie zmieszanych. Frakcja mokra zawierająca wszystkie inne odpady, które nie trafiają do frakcji suchej, poddawana jest procesom mechaniczno-biologicznej stabilizacji.

nieruchomości podczas odbierania odpadów następujące kody odpadów:

- I pojemnik – czysta biomasa 20 01 08⁵³
- II pojemnik – odpady opakowaniowe i inne surowce wtórne 15 01 06⁵⁴
- III pojemnik – odpady higieniczne i pozostałe 20 01 99⁵⁵

Dzięki takiemu zabiegowi odpady te można będzie zagospodarować w dowolny legalny sposób. W szczególności granica regionu gospodarki odpadami nie będzie dla tak posortowanych odpadów wiążąca, zatem trasy przewozowe będą krótsze, bo miejsce zagospodarowania tych odpadów można zorganizować bliżej źródła ich powstawania, co powinno obniżyć koszty transportu.

Opady powstające nieregularnie

Nazwa systemu odwołuje się do 3 pojemników gromadzących odpady powstające regularnie nie obejmujących jednak pozostałych rodzajów odpadów, które powstają nieregularnie. Ze względu na znaczne ilości największy problem stanowią dwie grupy: odpady zielone oraz popioły i żużle.

Jeśli mieszkańcy nie zajmują się samodzielnie pielęgnacją własnej zieleni (zwykle dotyczy to zabudowy zbiorczej), i w związku z tym wytwarzają niewielkie ilości odpadów zielonych, to można je włączyć do pierwszego pojemnika z trzech podstawowych. W przypadku, gdy odpady kuchenne właściciel nieruchomości kompostuje na własne potrzeby, wtedy odpady zielone może kompostować równocześnie w tym samym kompostowniku.

Problem powstaje dopiero, gdy właściciel nieruchomości nie jest w stanie sam zagospodarować odpadów zielonych – wówczas należy wprowadzić dodatkowy pojemnik na gromadzenie tych odpadów oraz do harmonogramu odbioru odpadów wprowadzić odrębne kursy pojazdów zbierających wyłącznie odpady zielone. O częstotliwości kursów podczas sezonu wegetacji roślin decydować należy po zebraniu deklaracji od właścicieli nieruchomości dotyczących skali przydomowego kompostowania, które pozwolą na oszacowanie ilości odpadów zielonych odbieranych podczas jednego kursu. W ten sposób pojazdy będą wykorzystywane optymalnie.

Odpady z domowych kotłowni i pieców bez względu na ich ilości powinny być gromadzone na posesjach w osobnym pojemniku. Tego typu odpady należą obok odpadów kuchennych do grupy odpadów najbardziej zanieczyszczających frakcje, które należy poddać zagospodarowaniu poprzez odzysk materiałowy, obniżając ich wartość dla branży recyklingu,

⁵³ Odpady kuchenne ulegające biodegradacji

⁵⁴ Zmieszane odpady opakowaniowe

⁵⁵ Inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny

stąd konieczność zbierania popiołów osobno i odbierania ich przez wyspecjalizowane pojazdy. Częstotliwość odbioru należy planować w zależności od ilości szacowanych odpadów tego typu rocznie w danej gminie. W małej gminie odbieranie raz lub dwa razy w roku powinno wystarczyć (najlepiej po zakończeniu sezonu grzewczego).

Komunalny system gospodarowania odpadami komunalnymi będzie kompleksowy dopiero wówczas, gdy obejmie również pozostałe kategorie odpadów komunalnych powstające nieregularnie takie jak:

- odpady niebezpieczne czyli:
 - świetlówki,
 - baterie i akumulatory,
 - przeterminowane leki,
 - chemikalia (np. farby, lakiery),
- odpady wielkogabarytowe,
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (ZSEiE),
- inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe.

Wszystkie wymienione powyżej kategorie odpadów zwane są potocznie odpadami problematycznymi i powinny być przez właścicieli nieruchomości gromadzone osobno. Odbiór części z nich (gabaryty, ZSEiE) można organizować poprzez cykliczne „wystawki”, natomiast pozostałe (jak również gabaryty i ZSEiE poza wyznaczonymi dniami wystawek) powinny być zbierane w obowiązkowym punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Szczegółowe zasady funkcjonowania takich punktów opisano w części 4.1.4.

3.4. Ewidencja przydomowych kompostowników

Skuteczne wprowadzenie systemu segregacji wymaga jak najbardziej powszechnego użytkowania przydomowych kompostowników. Wprawdzie nowe przepisy nie wymagają prowadzenia ich ewidencji, jednak gmina powinna zebrać od właścicieli nieruchomości dane, czy na terenie posesji używany jest przydomowy kompostownik w celu właściwego zwymiarowania opłat. Zasadniczo bowiem właściciel nieruchomości, który nie oddaje przedsiębiorcom swojej biomasy, powinien z tego tytułu otrzymać niższą opłatę za zagospodarowanie odpadów komunalnych. Stąd przy okazji zbierania obowiązkowych deklaracji o wysokości opłaty należy pobrać od właścicieli nieruchomości oświadczenia następującej treści:

„Jestem osobą fizyczną i kompostuję w przydomowym kompostowniku na własne potrzeby odpady ulegające biodegradacji pochodzące ze strumienia odpadów komunalnych

wytwarzanych na terenie nieruchomości przy ul. / w , której jestem właścicielem w rozumieniu art. 2 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym deklaruje, że nie będę przekazywał do odbierania sprzed mojej posesji odpadów ulegających biodegradacji.”

Do rozważenia pozostaje dodatkowe dokumentowanie faktu kompostowania poprzez dołączanie do powyższego oświadczenia zdjęcia przydomowego kompostownika na danej posesji. Tego typu instrument uszczelniający ewidencję warto jednak zastosować dopiero po stwierdzeniu znacznej liczby uchybień w zakresie segregacji odpadów lub zbyt powszechnych odstępstw deklaracji od stanu faktycznego.

Ponadto posiadanie ewidencji przydomowych kompostowników może ułatwić przeprowadzenie ewentualnych procedur kontrolnych przez ponad gminne organy ochrony środowiska, które mogą zechcieć przyglądać się szczegółowo zasadom funkcjonowania proponowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w związku z jego niestandardowym podejściem do problemu segregacji.

3.5. System taryfowy

Skuteczność wprowadzenia systemu segregacji zależy w największym stopniu od zachęty ekonomicznej w postaci niższej opłaty za odpady zbierane i odbierane selektywnie. UoU1996 w art. 6k ust. 3 nakazuje radom gmin ustanowienie niższej stawki opłat za segregację nie precyzując jednak różnicy w wysokości opłat, rodzajów stawek, ani tym bardziej standardu segregacji. Spełnienie zatem tej normy jest łatwe od strony formalnej. Znacznie trudniejsze jest jednak dobranie wspomnianych parametrów, które pozostają w gestii władz lokalnych.

Najistotniejsza jest tu rola motywacyjna jaką powinna spełniać niższa opłata zachęcając do deklarowania segregacji. Gminy przejmujące władztwo nad odpadami z referendów stosują różnicę kilkudziesięciu procent pomiędzy stawką za odpady zmieszane, a stawką za odpady segregowane. Taki zabieg wystarcza, by zdecydowana większość (niemal wszyscy) właściciele nieruchomości deklarowali segregację. Niestety bez określenia standardu segregacji oraz weryfikowania, czy właściciele nieruchomości wykonują deklarowane czynności, zbyt często deklaracje pozostają jedynie deklaracjami, czego skutkiem jest dominujący strumień odpadów zmieszanych i w konsekwencji obniżone wpływy do budżetu.

Dlatego w systemie taryfowym niezbędne jest powiązanie stawek opłat nie tylko z deklaracjami dotyczącymi segregacji, lecz również z efektem zadeklarowanej segregacji. W praktyce jest to zadanie skomplikowane, a szczegóły takiego powiązania zostały opisane w

części poświęconej poszczególnym uchwałom i przetargom. Zasadniczo chodzi o to, aby określone w regulaminie utrzymania i czystości w gminie standardy segregacji odpowiadały bezpośrednio poszczególnym stawkom opłat oraz żeby przedsiębiorca odbierający odpady sprzed posesji weryfikował wykonanie zadeklarowanego przez właściciela nieruchomości standardu, odpowiednio reagował na uchybienia w zakresie segregacji i jednocześnie powiadamiał o uchybieniach urząd gminy, który w drodze decyzji administracyjnej wójta będzie zmieniał (tzn. podwyższał) stawkę opłat. Tylko taki system taryfowy daje gminie szansę na wykonanie realnych, a nie statystycznych efektów segregacji odpadów i na późniejsze ich zagospodarowanie zgodnie z proponowanym modelem, ponieważ każde uchybienie w segregacji odpadów przez pojedynczych właścicieli nieruchomości będzie utrudniać lub wręcz uniemożliwiać zagospodarowanie odpadów wg proponowanego modelu, nawet jeśli zdecydowana większość właścicieli nieruchomości ściśle zastosuje się do wdrożonych zasad.

Ponieważ segregacja odpadów u źródła nie jest w Polsce obowiązkowa, to gmina w poszczególnych uchwałach musi pozostawić właścicielowi nieruchomości możliwość zadeklarowania, że będzie on zbierał odpady mieszane. Dla takiego standardu segregacji należy uchwalić podstawową stawkę opłaty za zagospodarowanie odpadów. Preferowany przez gminę powinien być jednak model segregacji eliminujący z gminnej gospodarki odpadami komunalnymi odpady zmieszane, dlatego wypełnienie takiego standardu segregacji przez właściciela nieruchomości powinno być promowane obniżoną stawką.

Niektórzy właściciele nieruchomości jednak nie będą mogli lub chcieli zagospodarowywać bioodpadów na swoich posesjach (patrz część 4.1.1). Dlatego koniecznym jest wprowadzenie dwóch obniżonych stawek adekwatnych do różnicy związanej z kosztami zagospodarowania bioodpadów, których niektórzy właściciele nieruchomości nie będą w stanie zagospodarować we własnym zakresie. Im mniej będzie właścicieli nieruchomości tego typu, tym większą różnicę trzeba będzie zastosować, ze względu na to, iż bioodpady należy ze względów sanitarnych wywozić regularnie najrzadziej co 2 tygodnie, a w przypadku niewielkiego strumienia przeciętne koszty stałe tych operacji będą wysokie (im mniejszy strumień, tym wyższy przeciętny koszt stały).

Wysokość poszczególnych stawek opłat można będzie ostatecznie oszacować dopiero po zebraniu deklaracji od właścicieli nieruchomości, a ostatecznie ustabilizować dopiero po kilku miesiącach weryfikowania działań mieszkańców w zakresie segregacji. Jeżeli bowiem założenia w zakresie liczby właścicieli nieruchomości w poszczególnych grupach taryfowych okażą się chybione, to utrzymanie uchwalonych stawek może pociągnąć za sobą zbyt niskie

wpływy do budżetu, a co za tym idzie konieczność dotowania gospodarki odpadami komunalnymi z innych źródeł. Niestety stawki należy uchwalić przed zebraniem deklaracji, a zatem przyjęcie odpowiednich założeń stanowi jedną z kluczowych decyzji w zakresie nowego systemu gospodarowania odpadami. Zostały one przedstawione w części 4.2.

Marek Goleń

4. Organizacja usług polegających na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych

Punktem wyjścia do rozważań na temat organizacji odbioru odpadów powinien być sposób ich zagospodarowania, bowiem w sytuacji, gdy gmina nie posiada infrastruktury do zagospodarowania odpadów, najlepszym rozwiązaniem byłoby znalezienie podmiotu, który będzie mógł nie tylko odebrać odpady lecz również je zagospodarować. W praktyce takie podejście może być jednak niewykonalne, ponieważ zaprezentowany powyżej model jest nowatorski i w związku z tym większość podmiotów odbierających odpady nie ma powiązań z potencjalnymi podmiotami, które będą w stanie zagospodarować odpady zebrane selektywnie zgodnie z przedstawionym modelem. Powiązania te można wypracować, jednak ze względu na proces kształtowania się cen usług może to zająć za dużo czasu, którego w ustawowym kalendarzu wdrażania reformy nie ma. Firmy oferujące usługi kompleksowe mogą zatem przerzucać ryzyko ich zorganizowania na gminę poprzez podwyższenie ich ceny, co gminy słabe ekonomicznie stawia w niekorzystnej sytuacji.

4.1. Sposoby odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych

4.1.1. Czysta biomasa

Nie wszystkie z posegregowanych i zebranych zgodnie z przedstawionym modelem odpadów muszą być odbierane. Jeśli właściciel nieruchomości ma odpowiednie warunki terenowe, aby prowadzić kompostowanie biomasy, to może to legalnie zrobić pod dwoma warunkami formalnymi: musi być osobą fizyczną i kompostować na własne potrzeby (art. 13 ust. 2 pkt. 2 UoO2001). Przepis ten daje szczególnie duże możliwości ograniczenia kosztów systemu zagospodarowania odpadów komunalnych na terenach wiejskich, gdzie zdecydowana większość właścicieli nieruchomości to osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa rolne lub przynajmniej ogród. Kompostowanie na własne potrzeby jest też gwarantem czystości biomasy, czyli dokładnego segregowania odpadów.

Duże posesje umożliwiają na wsi kompostowanie metodami ekstensywnymi praktycznie bez urządzeń, gdyż w skrajnym przypadku przydomowy kompostownik to po prostu dół w ziemi. Przepisy regulują zagadnienie kompostowania dopiero przy pojemności

kompostownika powyżej 10m³. Mniejsze kompostowniki mogą być stosowane w dowolnej formie i miejscu, a jedynym ograniczeniem jest uciążliwość związana z nasilonym bytowaniem insektów, gryzoni i zwierząt owadożernych, które w warunkach wiejskich również łatwo ograniczać metodami biologicznymi (domowe drapieżniki).

Jeżeli przydomowe kompostowanie nie jest możliwe na danej posesji lub właściciel nieruchomości nie chce go stosować, wówczas konieczne jest odbieranie biomasy i legalne unieszkodliwienie. Posiadacz odpadów (czyli nie tylko właściciel nieruchomości, lecz również przedsiębiorstwo odbierające odpady) może przekazywać tak zebraną biomasę osobom fizycznym do wykorzystywania w przydomowych kompostownikach lub ewentualnie do skarmiania zwierząt.⁵⁶ Koszty tej operacji będą niewielkie i wynikają z nieco dłuższego czasu załadunku i transportu w dodatkowe miejsce.

W przypadku regularnego i stałego zbierania znacznych ilości odpadów ulegających biodegradacji można również rozważać produkcję biometanu na cele energetyczne (OZE) w biogazowniach, gdyż kaloryczność biomasy z odpadów komunalnych jest wyższa niż kaloryczność surowców pozyskiwanych w rolnictwie (np. kiszonka kukurydziana). Wymaga to jednak znacznych nakładów kapitałowych i liczby ludności w systemie liczonej co najmniej w dziesiątkach tysięcy, co w przypadku małych gmin wiejskich – nawet jeśli w okolicznych gminach prezentowany model znacznie się upowszechni – może być niewykonalne, z powodu znacznie tańszej i tym samym powszechniejszej metody polegającej na kompostowaniu przydomowym. Rozważać można wtedy raczej partnerstwo z operatorami biogazowni korzystających z surowców rolniczych i oddawać lub sprzedawać tam biomasę do zagospodarowania jako surowiec mniejszościowy. Wydaje się, że biogazownie mogą być właściwym miejscem unieszkodliwiania biomasy pochodzącej z odpadów komunalnych, których nie uda się unieszkodliwić w przydomowych kompostownikach. Warunkiem jednak jest odpowiednia ilość takiej biomasy, którą opłaca się odbierać i przewozić.

4.1.2. Odpady opakowaniowe i inne surowce wtórne

Najważniejszą cechą tej frakcji odpadów komunalnych jest możliwość rzadkiego ich odbierania. Dzięki temu możliwe jest obniżenie kosztów związanych z przewozem, o ile właściciele nieruchomości są w stanie magazynować tego typu odpady na swoich posesjach. Przy okazji zbierania deklaracji o wysokości opłaty warto więc zapytać właścicieli nieruchomości w nieobowiązkowej ankiecie, jak wielu z nich jest w stanie magazynować

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie listy odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym nie będącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku, Dz.U.2006.75.527.

omawiane odpady. Na terenach typowo wiejskich można założyć, że większość mieszkańców nie będzie miała z tym problemów. Nie można jednak zaplanować odbioru zbyt rzadko, ponieważ może to spowodować potrzebę posiadania zbyt dużych buforów na przyjęcie tych odpadów w miejscu segregacji. Omawiane odpady należy bowiem poddać segregacji w dowolnej sortowni ręcznej lub automatycznej dzieląc przynajmniej na frakcje wymienione w tabeli 26.

Tabela 26. Szacowane wpływy ze sprzedaży segregowanych odpadów komunalnych

	przychód ze sprzedaży [zł/Mg]		udział w ogólnej masie [%]	roczny uzysk [Mg]	roczna wartość przychodów [zł]		
	ceny aktualne	ceny w długim okresie			wg cen aktualnych	oczekiwana w długim okresie	
papier (gazeta)	390,00	480,00	8	72,00	28 080,00	34 560,00	
Tektura	350,00	450,00	9	81,00	28 350,00	36 450,00	
Opakowania wielomateriałowe	80,00	0,00	3	27,00	2 160,00	0,00	
Drewno	0,00	0,00	2	18,00	0,00	0,00	
metale żelazne	550,00	650,00	1	9,00	4 950,00	5 850,00	
metale nieżelazne	280,00	390,00	2	18,00	5 040,00	7 020,00	
Szkło	15,00	35,00	10	90,00	1 350,00	3 150,00	
polietylen (PE)	450,00	550,00	6	54,00	24 300,00	29 700,00	
polipropylen (PP)	400,00	600,00	5	45,00	18 000,00	27 000,00	
politereftalan etylenu (PET)	bezbarwny	1 500,00	1 600,00	3	27,00	40 500,00	43 200,00
	biały	600,00	800,00	2	18,00	10 800,00	14 400,00
	zielony	1 000,00	1 200,00	3	27,00	27 000,00	32 400,00
	niebieski	1 000,00	1 200,00	3	27,00	27 000,00	32 400,00
	inny	350,00	400,00	1	9,00	3 150,00	3 600,00
pozostałe tworzywa sztuczne	-150,00	-150,00	12	108,00	-16 200,00	-16 200,00	
Guma	-250,00	-250,00	5	45,00	-11 250,00	-11 250,00	
pozostałości z sortowania	-180,00	-180,00	25	225,00	-40 500,00	-40 500,00	
balast w sumie	-179,76	-179,76	42	378,00	-67 950,00	-67 950,00	
		razem:	100	900,00	152 730,00	201 780,00	

- Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EkoMaz sp. z o.o. oraz Tsunami sp. z o.o.

Wszystkie tak wysortowane frakcje z wyjątkiem pozostałości z sortowania staną się po sprasowaniu frakcjami handlowymi kierowanymi bezpośrednio do recyklingu, będą więc sprzedawane obniżając tym samym koszty funkcjonowania systemu. Z racji niewielkiej liczby ludności objętej systemem w gminie peryferyjnej, a zatem zbyt małego strumienia odpadów, raczej nie uda się wygenerować w ten sposób strumienia stałych dostaw, które byłyby ekonomiczne w transporcie. Zapełnienie jednej ciężarówki danym rodzajem surowca wtórnego może wymagać zatem gromadzenia nawet przez kilka do kilkunastu miesięcy w zależności od rodzaju surowca, dlatego w miejscu sortowania należy prowadzić również magazynowanie. Tabela 3 zawiera szacunkowe ilości poszczególnych frakcji oraz ich orientacyjną wartość przy założeniu strumienia odpadów pochodzącego od 10 tys. mieszkańców i wskaźniku wytwarzania odpadów surowcowych *per capita* 90kg rocznie. Ze względu na dużą zmienność cen na rynku surowców wtórnych trudno precyzyjnie prognozować wpływy do systemu z tego tytułu, na co dodatkowo nakładają się szacunki dotyczące morfologii odpadów. Dokładne prognozy można opracować poprzez szczegółowe badanie morfologii odpadów. Jest to jednak kosztowne oraz czasochłonne, gdyż odpady nie mają jednorodnego składu w przeciągu całego roku.

Jeśli omawiane odpady miałyby być sortowane w zakładzie niezwiązanym z gminą, to należałoby dążyć do takiego modelu współpracy z podmiotem zewnętrznym, w którym odbierze on odpady sprzed posesji i zagospodaruje je na własny rachunek. Podobne usługi gminy zlecają zwykle za symbolicznego złotego, o czym wspomniano w części 2.4.1. W celu podjęcia racjonalnej decyzji o wyborze modelu współpracy i późniejszego przygotowania właściwej specyfikacji przetargowej należałoby przeprowadzić badanie możliwości lokalnie działających przedsiębiorców w zakresie odbierania omawianych odpadów i zagospodarowania ich zgodnie z wymogami art. 3b UoU1996. Gmina nie powinna bowiem dopuścić sortowanych przez mieszkańców odpadów surowcowych do bezpośredniego składowania. Ostatecznością może być składowanie pozostałości z sortowania frakcji surowcowej, jednak i w tym zakresie powinno być zastosowane lepsze rozwiązanie polegające na produkcji paliw alternatywnych.

Alternatywne podejście polegałoby na zorganizowaniu komunalnego punktu sortowania, który będzie kontrolował przychody ze sprzedaży surowców wtórnych. W takim punkcie sortowania gmina powinna zorganizować również przyszły punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, którego prowadzenie jest obowiązkowe na mocy art. 3 ust.

2 pkt. 6 UoU1996. Połączenie takiego punktu z miejscem sortowania opakowań jest zasadne ekonomicznie, zatem szerzej ten temat został opisany w części 4.1.4.

4.1.3. Odpady higieniczne i pozostałe

Względy sanitarne wymagają odbierania odpadów z tej grupy (dalej w skrócie frakcja higieniczna) regularnie – najlepiej co 2 tygodnie. Będzie to więc najkosztowniejsza frakcja selektywnie zebrana pod kątem kosztów odbierania. Również zagospodarowanie frakcji higienicznej obciążone jest najwyższymi kosztami, gdyż w grę wchodzi w zasadzie wyłącznie 2 sposoby zagospodarowania. Odpady zawarte we frakcji higienicznej składają się w przeważającej ilości z tworzyw sztucznych i celulozy. Niewielka domieszka innych substancji (w tym przede wszystkim wody i biomasy) nie powinna przekraczać 20-30% masy całkowitej tej frakcji.

Powszechnie obecnie składowanie odpadów tego typu będzie na mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy⁵⁷ zabronione od początku 2013 roku. Wątpliwym jednak wydaje się, czy zakaz ten uda się w Polsce w pełni wyegzekwować ze względu na ograniczone możliwości termicznego zagospodarowania wszystkich odpadów podlegających zakazowi. Dlatego do czasu, gdy składowanie będzie z finansowego punktu widzenia tańszym sposobem zagospodarowania frakcji higienicznej, należy je stosować, w perspektywie jednak należy mieć konieczność termicznego przekształcenia. Oznacza to w praktyce przetworzenie frakcji higienicznej na paliwa alternatywne (tzw. RDF), gdyż jak dotąd w Polsce działa jedna spalarnia odpadów komunalnych, a budowa sieci nowych spalarni napotyka na ogromne przeszkody różnej natury i ich powstanie w najbliższych latach jest bardzo wątpliwe.

Najistotniejszą potencjalną barierą we wdrożeniu koncepcji mogą być problemy z kodem dla odpadów frakcji higienicznej (20 01 99). Istnieje możliwość, że przyjmujący odpady do składowania lub organy ochrony środowiska zakwestionują ten zabieg formalny i koniecznym będzie klasyfikowanie frakcji higienicznej wg kodu 20 03 01. Od tego typu praktyki należy się odwoływać wszelkimi dostępnymi sposobami, gdyż frakcja higieniczna nie jest klasycznym odpadem zmieszonym i powstała w wyniku selektywnej zbiórki. Ponadto zawartość biomasy jest w tej frakcji znikoma (głównie odchody w pieluchach jednorazowych), natomiast klasyfikowanie jej wg kodu 20 03 01 spowoduje zastosowanie algorytmów obliczania norm redukcji składowania bioodpadów z rozporządzenia Ministra

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 7 września 2005 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu. Dz.U.2005.186.1153

Środowiska⁵⁸, zgodnie z którymi w uzyskanej w wyniku selektywnej zbiórki odpadów frakcji higienicznej znajdowałoby się formalnie 48% bioodpadów, co jest ewidentną nieprawdą. Ponadto przyjęcie kodu odpadów zmieszanych spowoduje konieczność odwiezienia ich do instalacji regionalnej lub zastępczej, co z reguły znacznie wydłuży trasy przewozowe podwyższając koszty systemu.

Bez względu na kod odpadów, który ostatecznie będzie można zastosować, frakcja higieniczna będzie najmocniej obciążać finansowo nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi i dlatego powinno się dążyć do minimalizowania jej ilości w szczególności poprzez odpowiednie działania w kampanii informacyjnej. Mieszkańcy zapłacą bowiem za odpady tym mniej, im mniej odpadów tego typu wytworzą.

4.1.4. Gminne Centrum Recyklingu

UoU1996 nakazuje gminom stworzenie sieci punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej w skrócie „punkty”). W piśmiennictwie pojawiają się tezy jakoby przepis art. 3 ust. 2 pkt. 6 nakazywał każdej gminie utworzenie co najmniej dwóch takich punktów. Takie rozumienie przepisu nie wydaje się jednak zasadne, ponieważ to nie gmina ma tworzyć punkty, lecz „gminy (...) tworzą punkty (...)”, z czego należy wnosić, że posiadanie przez kilka gmin kilku punktów spełni normę. Najistotniejsze jest jednak to, że ustawodawca nie określił szczegółowych form prowadzenia oraz zasad i terminu tworzenia punktów pozostawiając tę kwestię do swobodnej dyspozycji władz lokalnych. Stąd już w zakresie samej nomenklatury proponuje się na określenie punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych wprowadzić do obiegu nazwę Gminne Centrum Recyklingu (GCR), które nasuwa lepsze skojarzenia. Nie zmieni to oczywiście istoty obiektu, ale będzie lepiej przyjęte przez społeczność lokalną.

Niezmiernie istotnym przepisem ułatwiającym tworzenie punktów jest art. 6r ust. 2 pkt 2 UoU1996, który pozwala gminom nie tylko utrzymywać punkty z opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych lecz również umożliwia inwestowanie opłat w tworzenie punktów. Są to jedyne inwestycje, które gmina może wykonać przy użyciu środków pozyskanych z opłat. Przepis ten można próbować wykorzystać do akumulowania środków na inwestycje tego typu, jednak tylko wówczas, gdy suma ściągniętych opłat przekroczy koszty bieżące systemu. Scenariusz taki w większości gmin wydaje się mało prawdopodobny ze względu na niską akceptowalność społeczną opłat i wynikającą z tego

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów. Dz.U.2012.676.

niechęć władz lokalnych do ich podwyższania ponad niezbędne minimum, dlatego należy poszukiwać przede wszystkim innych źródeł finansowania w celu stworzenia punktu. NFOŚiGW wprowadził instrument wsparcia inwestycyjnego w postaci dotacji do 60% kwalifikowanych kosztów takich inwestycji.⁵⁹ Należy zabiegać o dodatkowe wzmocnienie strumienia dotacji w samorządzie wojewódzkim i w WFOŚiGW.

Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (GCR) pełni w niniejszej koncepcji ogromnie ważną rolę, gdyż duża część selektywnie zbieranych odpadów w gospodarstwach domowych powinna być obsługiwana poprzez działania punktu, którego podstawowym celem będzie domykanie systemu we wszystkich miejscach nieszczelności. Przede wszystkim problem dotyczy odpadów powstających w gospodarstwach domowych nieregularnie, które zostały wymienione w części 3.3. Każda z wymienionych frakcji odpadów powinna być w punkcie nieodpłatnie przyjmowana od mieszkańców gminy i bezpiecznie magazynowana do czasu odebrania jej przez wyspecjalizowane firmy recyklingowe. Dlatego nieruchomość przeznaczona na prowadzenie punktu musi mieć odpowiednią powierzchnię oraz dysponować częścią zadaszoną w celu ochrony niektórych odpadów przed wpływem warunków atmosferycznych. Dzięki temu wartość zebranych odpadów zostanie utrzymana i punkt osiągnie maksymalne przychody z działalności, co może jednak nie zrównoważyć wszystkich kosztów jego działania, gdyż te zależą również od gospodarności prowadzących.

Najważniejszymi kosztami będą koszty osobowe i nawet jeśli punkt będzie czynny tylko 2 dni w tygodniu zatrudniając w ten sposób ludzi w niepełnym wymiarze czasu pracy, to działanie punktu w oparciu wyłącznie o zbieranie tzw. odpadów problematycznych może w małej gminie generować nieakceptowany dla budżetu deficyt finansowy.

Stąd pojawia się koncepcja rozszerzenia działalności punktu o wspomniane wcześniej sortowanie frakcji surowcowej. Tego typu działalność pozwoli na zatrudnienie ludzi w pełnym wymiarze czasu pracy i w dodatku da gminie pełną kontrolę nad sposobem zagospodarowania posegregowanych frakcji surowców wtórnych oraz nad przychodami z tego tytułu. Zasadniczym problemem ograniczającym możliwości małych gmin w zakresie tworzenia punktów jest bardzo ograniczona lub praktycznie zerowa zdolność do finansowania inwestycji.

Istotnym zagadnieniem, które należy rozstrzygnąć przed przystąpieniem do organizowania punktu, jest jego forma prawna. Rozważać można bowiem kilka rozwiązań. Z

⁵⁹ <http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/ochrona-ziemi/gospodarowanie-odpadami-komunalnymi/> z dnia 5 września 2012 r.

punktu widzenia finansów gminy najlepiej byłoby stworzyć podmiot niezależny od budżetu, który będzie się sam utrzymywał z prowadzonej działalności, którą otrzyma na zlecenie gminy. Wartą polecenia formą organizacyjną jest spółdzielnia socjalna. Powinna być ona założona przez przynajmniej 5 osób fizycznych, z których przynajmniej 50% powinno zaliczać się do grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy. Rozwiązanie to pozwoli uzyskać dotacje na utworzenie nowych miejsc pracy z Funduszu Pracy oraz Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz szukać dodatkowych środków z programów unijnych (przede wszystkim z POKL). Niestety gmina nie będzie wówczas dysponowała pełną kontrolą nad tego typu podmiotem, co jest warunkiem zlecenia tzw. zamówień „in house”. Tego typu spółdzielnia socjalna musiałaby wygrać przetarg na prowadzenie punktu i zagospodarowanie frakcji surowcowej nawet jeśli gmina przystąpi do spółdzielni i wyposaży ją w nieruchomości.

W celu omięcia przetargów gmina musi sprawować pełną kontrolę nad spółdzielnią socjalną, którą powinna założyć przynajmniej z jedną inną gminą, a w statucie takiej spółdzielni muszą znaleźć się zapisy o powierzeniu wspólnych zadań gmin założycieli do realizacji takiej spółdzielni. Szczegółowa opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych w tej sprawie została przedstawiona w załączeniu. Inne formy organizacyjne prowadzenia punktu (jak spółka komunalna, zakład lub jednostka budżetowa) nie dają tak szerokiej możliwości pozyskania środków na rozpoczęcie działalności, a ponadto są powszechnie znane i stosowane, dlatego nie zostały szerzej opisane.

Posiadanie własnego podmiotu zajmującego się gospodarką odpadami jest korzystną sytuacją w przypadku nierozstrzygniętego obowiązkowego przetargu na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości. Po 1 lipca 2013 r. może się zdarzyć tak, że gmina będzie musiała realizować usługi odbierania odpadów, a z powodu niekończących się odwołań lub braku oferentów nie będzie miała wyłonionego podmiotu, który będzie świadczył usługi bytowe dla ludności. Własny podmiot (z wyłączeniem spółek komunalnych) w postaci na przykład spółdzielni socjalnej byłby wówczas w stanie przyjąć zamówienie „in house” od gminy i wykonać usługę, od której w pewnym stopniu zależy bezpieczeństwo sanitarne mieszkańców.

Brak własnego podmiotu może natomiast narazić gminę na wygórowane koszty, które podyktuje przedsiębiorca zdolny wykonać usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki (jeśli będzie jedynym zdolnym lub których cena ukształtuje się w wyniku zмовы cenowej kilku przedsiębiorców). Nawet jeśli spółdzielnia socjalna, która powstanie w celu prowadzenia punktu i segregowania frakcji surowcowej nie będzie w stanie spełnić wymogów

rozporządzenia Ministra Środowiska⁶⁰ z powodu braku własności pojazdów do przewozu odpadów, to formalne spełnienie takich kryteriów nie będzie skomplikowane, gdyż najprawdopodobniej⁶¹ nie będzie konieczności posiadania tytułu własności do pojazdów i wystarczą inne tytuły prawne, jak na przykład użyczenie, najem lub dzierżawa, które nie wymagają nakładów inwestycyjnych i mogą być zawierane na konkretne dni świadczenia usług.

4.2. Przetargi związane z gospodarowaniem odpadami

Tezy prezentowane w piśmiennictwie odwołujące się do przepisu art. 6d ust 1 UoU1996 prezentują model, w którym gmina powinna zorganizować jeden kompleksowy przetarg obejmujący odbieranie wszystkich odpadów komunalnych ze swojego terenu. W sytuacji, gdy na rynku lokalnym nie ma podmiotu zdolnego lub chcącego odbierać wszystkie frakcje odpadów komunalnych pochodzące z selektywnej zbiórki takie podejście jest bezzasadne, gdyż uniemożliwi znalezienie wykonawcy. Dlatego wybór liczby i zakresu poszczególnych przetargów powinien być poprzedzony wnikliwą analizą możliwości lokalnych podmiotów zajmujących się odpadami komunalnymi (przewozem oraz zagospodarowaniem).

Gminy nie posiadające własnych możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych powinny przeprowadzać przetargi jednocześnie na odbieranie i zagospodarowanie odpadów, zważywszy jednak na specyficzny model selektywnej zbiórki, który wymaga adekwatnego wywozu oraz biorąc pod uwagę rekomendowane utworzenie Gminnego Centrum Recyklingu, które zadba o zagospodarowanie frakcji surowcowej i odpadów problematycznych, przetarg również musi być adekwatny do potrzeb systemu.

Rekomendacje przedstawione poniżej abstrahują od ewentualnego rozdzielania przetargów i zakładają, że znajdzie się oferent, który będzie w stanie zaoferować kompleksowe usługi. W przeciwnym razie należy dopuszczać składanie ofert konsorcjów (wielu przedsiębiorców składa wspólną ofertę i we własnym zakresie dokonują podziału zamówienia), a dopiero w ostateczności, gdy nie ma ofert całościowych, należy rozdzielać przetargi na poszczególne części w zależności od możliwości oferentów.

4.2.1. Założenia

Różnicowanie stawek opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych zgodnie z zasadami opisanymi w częściach 2.6 i 4.2 spowoduje, że zdecydowana większość (zakładane

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – projekt z dnia 2 maja 2012 r.

⁶¹ Rozporządzenie jest fazy projektu.

ok. 98% mieszkańców wsi i ok. 60% mieszkańców przedmieść) właściciele nieruchomości naliczy sobie najniższą stawkę opłaty, która przysługuje po zadeklarowaniu segregacji z kompostowaniem bioodpadów na własne potrzeby. W tej sytuacji należy oczekiwać, że strumień bioodpadów, który trzeba będzie odebrać stanie się znikomy i w czasie kursu jednej śmieciarki nie powinno go być więcej niż kilkaset litrów. Częstotliwość odbioru bioodpadów powinna być taka sama jak częstotliwość odbioru frakcji higienicznej, dlatego w celu zredukowania liczby kursów należy wyposażyć standardową śmieciarkę w niewielki kilkusetlitrowy pojemnik skrzyniowy. Zakłada się, że podmiot odbierający odpady będzie dysponował takim pojazdem i będzie w stanie zagospodarować odpady zawarte we frakcji higienicznej i kuchennej.

Podobnie wyposażony pojazd (lub nawet ten sam, co jednak wymagałoby częstszego czyszczenia komory prasującej) może również odbierać niektóre odpady niebezpieczne (chemikalia, świetlówki, baterie, akumulatory, leki) bezpośrednio od właścicieli nieruchomości przy okazji odbierania frakcji surowcowej. Warunkiem jednak musi być zabezpieczenie tych odpadów do transportu poprzez zastosowanie szczelnych pojemników na chemikalia zabezpieczających przed rozlaniem oraz fabrycznych opakowań na świetlówki lub innych zabezpieczeń przed stłuczeniem. Baterie i leki mogą być przygotowane w woreczkach foliowych.

Docelowy model funkcjonowania nowego systemu zakłada również, że gmina utworzy samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami Gminne Centrum Recyklingu, które zapewni zagospodarowanie odpadów problematycznych oraz frakcji surowcowej, a z uzyskanych przychodów ze sprzedaży surowców wtórnych oraz dzięki dotacjom inwestycyjnym i na utrzymanie miejsc pracy niepełnosprawnych będzie w stanie pokryć swoje koszty działania.

4.2.2. Obowiązki właścicieli nieruchomości

Art. 5 ust. 1 pkt. 1 nakłada na właścicieli nieruchomości podstawowy obowiązek jakim jest wyposażenie w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych. W praktyce gospodarczej bardzo często jednak pojemniki są w ramach opłaty za odbieranie odpadów dzierżawione przez przedsiębiorstwa odbierające odpady. Taki model własnościowy w zakresie pojemników jest wygodny, ale stwarza w nowym modelu gospodarowania odpadami zagrożenie, że w wypadku, gdy przedsiębiorca odbierający odpady utraci możliwość wykonywania usług (najczęściej taka sytuacja będzie miała miejsce po wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej), z dnia na dzień ze wszystkich lub ze znacznej liczby posesji w gminie znikną pojemniki, a ewentualny przedsiębiorca wybrany

tymczasowo do wykonania usług może nie dysponować odpowiednią ich liczbą, co skomplikuje sposób oraz najprawdopodobniej również koszt odbierania odpadów.

Problem jest tym istotniejszy, że proponowany model selektywnej zbiórki wymaga posiadania przez właścicieli nieruchomości zestawu pojemników i wyposażenie jednego właściciela nieruchomości w cały zestaw może być niejednokrotnie poważnym wyzwaniem dla budżetów domowych. Warto więc rozważyć hurtowy (a więc nieco tańszy) zakup pojemników przez gminę i rozliczenie ich sprzedaży właścicielom nieruchomości w ramach dodatkowej dobrowolnej usługi ustanowionej przez radę gminy w uchwale omówionej w części 4.7. W przypadku decydowania się na taką operację należy przy okazji zbierania obowiązkowych deklaracji o wysokości opłat zapytać właścicieli nieruchomości, czy są zainteresowani taką możliwością i w ten sposób oszacować wartość zamówienia.

4.2.3. Obowiązki wykonawcy

Podmiot odbierający odpady powinien na terenie wiejskim wykonać następujące usługi:

- odbieranie od wszystkich właścicieli nieruchomości frakcji surowcowej i niektórych posortowanych odpadów niebezpiecznych 6 razy w roku oraz przewiezienie tych odpadów do GCR;
- odbieranie od ok. 2% właścicieli nieruchomości frakcji kuchennej i od wszystkich właścicieli nieruchomości frakcji higienicznej co 2 tygodnie oraz zagospodarowanie tych odpadów.

Na terenie miasta:

- odbieranie od wszystkich właścicieli nieruchomości frakcji surowcowej i niektórych posortowanych odpadów niebezpiecznych 12 lub 18 razy w roku oraz przewiezienie tych odpadów do GCR;
- odbieranie z ok. 40% domów jednorodzinnych i 100% domów wielorodzinnych frakcji kuchennej i od wszystkich właścicieli nieruchomości frakcji higienicznej co tydzień oraz zagospodarowanie tych odpadów.

Ponadto na całym terenie gminy:

- odebranie (od wszystkich) i zagospodarowanie odpadów wielkogabarytowych raz w roku (doroczna wystawka);
- odebranie (od wszystkich) i zagospodarowanie popiołów 2 razy w roku
- odebranie (od wszystkich) ZSEiE (doroczna wystawka) i przewiezienie do GCR raz w roku (pod warunkiem uzyskania przez GCR pozwolenia na demontaż ZSEiE – w przeciwnym razie również zagospodarowanie).

Najistotniejsze jednak dla skuteczności wprowadzenia proponowanego modelu będzie weryfikowanie przez pracowników przedsiębiorstwa odbierającego odpady sprzed posesji wypełnienia zadeklarowanego standardu segregacji przez właściciela nieruchomości. Pracownik będzie musiał sprawdzić, czy odpady wystawione przed posesją spełniają kryteria z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, czy nie i na tej podstawie podejmować następujące decyzje i działania:

- zidentyfikować rodzaj uchybienia względem regulaminu (niewłaściwy pojemnik lub odpady wystawione do odbioru, odpady nie spełniające kryteriów segregacji – zanieczyszczone);
- udokumentować rodzaj uchybienia (notatka, do rozważenia fotografia cyfrowa);
- poinformować urząd gminy o uchybieniu (rodzaj, adres, data);
- podjąć decyzję o odbiorze (zaleca się pozostawianie odpadów przy najdrobniejszych uchybieniach)⁶²;
- w razie nieodebrania odpadów pozostawić na pojemniku nalepkę z informacją o przyczynie nieodebrania odpadów.

Pracownik musi zatem dysponować aktualnymi danymi z urzędu gminy dotyczącymi zadeklarowanego przez właścicieli nieruchomości standardu segregacji i ewentualnych uchybień podczas ostatniego odbioru odpadów danego typu oraz notować pozyskane podczas odbierania dane o uchybieniach. Zasadnym jest wprowadzenie elektronicznego obiegu informacji i wyposażenie załogi w sprzęt, który będzie zintegrowany z najprawdopodobniej obowiązkowym⁶³ urządzeniem GPS w każdej śmieciarce, co ułatwi identyfikowanie poszczególnych adresów i wyeliminuje pomyłki, które mogą się zdarzać znacznie częściej przy zastosowaniu papierowego obiegu informacji. Urządzenia elektroniczne mogą pracować w trybie off-line (metoda znacznie tańsza niż wymiana danych za pomocą mobilnych urządzeń komunikacji), a dane zebrane podczas każdego kursu powinny być przesyłane zbiorczo do urzędu łącznie z innymi danymi jak:

- liczba obsłużonych nieruchomości podczas jednego kursu,
- masa odebranych odpadów w poszczególnych frakcjach.

Wprowadzenie tak rozwinięty i szczegółowy obieg informacji będzie nieznacznie

⁶² Odpady higieniczne i kuchenne nie mogą być w nieskończoność pozostawiane przed posesjami. Obie frakcje mogą być pozostawione przed posesją tylko raz. Gdy jakiegokolwiek uchybienie dotyczące tych frakcji pojawia się ponownie po 2 tygodniach, należy je odebrać pozostawiając nalepkę o przesłaniu do urzędu gminy wniosku o zastosowanie bazowej stawki opłaty, czyli jak za odpady zmieszane. Więcej informacji na ten temat w części 4.1.

⁶³ Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

podwyższał koszty działania systemu, jednak tylko dzięki precyzyjnej informacji można będzie utrzymać wysoką dyscyplinę segregacji, która jest szczególnie ważna podczas kilku początkowych miesięcy wdrażania zmian, kiedy mieszkańcy będą poddawali system różnym próbom szczelności. Im mniej tych prób zakończy się sukcesem, tym większym sukcesem zakończy się wprowadzenie zmian i w późniejszym etapie funkcjonowania systemu kontrole pracownika odbierającego odpady będą mogły być prowadzone mniej intensywnie.

4.2.4. Wartość zamówienia

Podstawą oszacowania wartości zamówienia są wyniki badań Mariana Walnego w zakresie kosztów odbierania odpadów. Badania te opisują wskaźniki jednostkowe kosztu robocizny, amortyzacji sprzętu, zużycia paliwa, czasu załadunku i wiele innych szczegółowych danych.⁶⁴

Najważniejszymi parametrami określającymi koszty są: łączna długość trasy przewozowej, którą musi pokonać śmieciarka w celu jednokrotnego odebrania odpadów ze wszystkich nieruchomości gminy, liczba posesji oraz liczba kursów. Zakładając, że łączna długość tras przewozowych wyniesie ok. 180 km na terenach wiejskich i ok. 30 km w mieście, natomiast liczba posesji to ok. 2260 na terenach wiejskich i ok. 740 w mieście oraz przy założeniu, że w ciągu jednego dnia roboczego śmieciarka odbierze odpady z ok. 400 posesji, a także wzięwszy pod uwagę zakres opisanych wyżej obowiązków odbierającego odpady i zalecanego sposobu odbierania wynika: na terenach wiejskich ok. 160 kursów śmieciarkami rocznie (po ok. 40km), w mieście ok. 180 kursów rocznie (po ok. 15 km) oraz bliżej nieokreślona jednak raczej nie przekraczająca dwudziestu liczba kursów rocznie pojazdami otwartymi (obsługa wystawek)⁶⁵. Nie bez znaczenia będzie też odległość gminy od miejsca zagospodarowania odpadów oraz bazy transportowej przedsiębiorstwa odbierającego odpady. Zakładając, że baza transportowa przedsiębiorstwa położona jest na terenie gminy, a większość odpadów będzie przewożona do GCR, warto doliczyć jedynie ok. 90 km na jeden kurs do instalacji unieszkodliwiania odpadów pojazdów z frakcją higieniczną oraz balastem posortowniczym z GCR.

Koszt odbierania odpadów z jednego tylko dnia, uwzględniający wg Walnego koszty

⁶⁴ Marian Walny, „Kalkulacja kosztów odbioru, transportu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych w warunkach rozwiązań ustawowych zgodnych z treścią nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości z dnia 01.07.2011” w: „Problemy wdrażania reformy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”, materiały konferencyjne Wolters-Kluwer, Warszawa 2012.

⁶⁵ Zależy ona od ilości odpadów wystawianych w dniach wystawek przed posesją. W pierwszym roku należy założyć 3-krotnie więcej kursów, niż w kolejnych ze względu na wzmożone pozbywanie się zakumulowanych odpadów tego typu z piwnic, strychów, komórek itp. w początkowym etapie wdrażania systemu.

paliwa, osobowe, administracyjne, amortyzację sprzętu, a także marżę zapewniającą kilkuprocentowy zysk wynosi ok. 2000 zł netto, a zatem wartość usług polegających wyłącznie na odbieraniu odpadów powinna wynieść ok. 680 tys. zł netto.

Pozostałe koszty związane z zagospodarowaniem odpadów są wprost proporcjonalne do ich ilości. W proponowanym modelu odpady ulegające biodegradacji nie generują kosztów zagospodarowania, gdyż mają być w zdecydowanej większości zagospodarowane przez osoby fizyczne w ramach przydomowego kompostowania lub karmienia zwierząt. Frakcja surowcowa wygeneruje koszty w postaci działania GCR, które ma się utrzymywać z przychodów za sprzedaż surowców wtórnych recyklерom. Koszty zagospodarowania będą wynikać zatem głównie z ilości frakcji higienicznej oraz popiołu. Szacunki ilości wytwarzanego popiołu mogą być bardzo chybione, ponieważ odpadu tego nie zbiera się w Polsce selektywnie. Z racji traktowania przez przepisy prawa tego typu odpadów jako niebezpieczne, należy założyć że koszt ich unieszkodliwienia będzie znaczny w przeliczeniu na 1 tonę. Do celów oszacowania wartości pierwszego przetargu należy przyjąć pesymistyczne założenia dotyczące ilości tych frakcji, by po pół roku funkcjonowania systemu zweryfikować dane na podstawie sprawozdań przedsiębiorców. Zakładając zatem, że w sumie tonaż obu frakcji nie przekroczy 600 Mg rocznie (niewielka ilość ZSEE i gabarytów jest nieistotna z punktu widzenia uogólnionych szacunków) po nie więcej niż 500 zł/Mg (opłata marszałkowska, opłata za unieszkodliwienie, koszt przewozu, marża zapewniająca zysk) wartość graniczną kwoty przeznaczonej na realizację części przetargu związanego z unieszkodliwianiem odpadów należy ustalić na 300 tys. zł rocznie.

Podsumowując szacowane koszty usług oraz po doliczeniu podatków pośrednich otrzymujemy całkowitą kwotę, która powinna być przeznaczona w budżecie na finansowanie bieżącego utrzymania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w wysokości ok. 1,2 mln zł rocznie, co pozwoli na uchwalenie najniższych opłat na poziomie nie mniejszym niż ok. 6,50 zł miesięcznie na jednego mieszkańca. Warunkiem jest jednak uruchomienie samofinansującego się GCR, bez którego system może być znacznie droższy ze względu na konieczność odwożenia znacznie większej ilości odpadów na większe odległości oraz prawdopodobnie z powodu pewnych kosztów za usługi zagospodarowania odpadów, które w proponowanym modelu mają być zagospodarowane w GCR.

4.2.5. Umowa na wykonanie usług

Umowa z przedsiębiorcą powinna obejmować w oczywisty sposób wszystkie wspomniane wyżej zasady. Dodać należy jednak, że ustawa nie przewiduje zabezpieczenia

należytego wykonania usług ze strony przedsiębiorcy na rzecz gminy w przypadku utraty przez niego możliwości ich świadczenia, która może nastąpić z dnia na dzień z powodu wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej. Wprawdzie wykreślenia takiego dokonuje wójt, jednak w piśmiennictwie prezentowane są tezy, iż wykreślenie podmiotu z rejestru dowolnej gminy powinno pociągać za sobą wykreślenie danego przedsiębiorcy z rejestrów wszystkich innych gmin. Pomimo, że ustawodawca nie przewidział mechanizmów automatycznego powiadamiania organów zobowiązanych do wykreślenia z rejestru, to trudno jednoznacznie stwierdzić na razie, jak mechanizmy te ukształtują się w praktyce gospodarczej. Bez względu jednak na problem wykreślenia z gminnego rejestru działalności regulowanej w umowie z przedsiębiorcą należy przewidzieć obowiązkową polisę ubezpieczeniową przedsiębiorcy na wypadek utraty możliwości wykonania usługi z dowolnego powodu (wykreślenie z rejestru, upadłość, uszkodzenie lub utrata pojazdów, itp.). Odszkodowanie ubezpieczeniowe powinno być wypłacane gminie i rekompensować jej ewentualne straty z powodu konieczności przeprowadzania dodatkowych postępowań przetargowych, tymczasowego zlecenia usług w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz ewentualnie z powodu strat związanych z usuwaniem szkód w środowisku, które powstały z winy przedsiębiorcy.

Zapłata za wykonanie usług powinna być uiszczana ratalnie w trybie ryczałtowym, który nie będzie prowokował przedsiębiorcy do zawyżania ilości odpadów, które odbierze, jednak płatności powinny następować na podstawie szczegółowych sprawozdań przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Środowiska⁶⁶. Do rozważenia jest wprowadzenie umownego obowiązku przesyłania sprawozdań miesięcznych zgodnych ze standardem informacyjnym z rozporządzenia. Pozwoli to gminie na płynną ocenę wstępnych szacunków wartości przetargu i szybszą korektę kolejnych zamówień publicznych.

W przypadku wojen cenowych między przewoźnikami i tym samym prawdopodobnych ofert dumpingowych zaleca się, aby okres trwania umowy był jak najdłuższy pod warunkiem zastosowania stałych cen lub ewentualnie nieznacznych waloryzacji oficjalnym wskaźnikiem wzrostu cen. Warunkiem jednak tego typu zalecenia jest realny dumping, czyli wykonanie rzetelnych usług za cenę poniżej kosztów i finansowanie straty przez przedsiębiorcę, a nie działalność nielegalna polegająca na przykład na nielegalnym składowaniu części odpadów, co obniża koszty przedsiębiorstwa i jest często mylnie nazywane dumpingiem. Nielegalne

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, Dz.U.2012.630.

postępowanie z odpadami może bowiem w nowych warunkach prawnych znacznie łatwiej zakończyć się wykreśleniem z rejestru działalności regulowanej, niż podobne działania wykonywane na podstawie zezwolenia, a to będzie wymagało kolejnego przetargu.

Bardziej racjonalne wydaje się zatem zastosowanie w pewnym sensie próbnego – półrocznego okresu wykonywania umowy, której koszty zostaną zweryfikowane już na podstawie pierwszego sprawozdania miesięcznego przedsiębiorcy, a kolejne miesięczne sprawozdanie pozwoli podejmować szybkie decyzje w sprawie kolejnego, już tym razem przynajmniej rocznego przetargu. Wprawdzie 4 miesiące na rozstrzygnięcie kolejnego przetargu może nie być wystarczającym czasem, ale pierwsza umowa może zawierać klauzule dotyczące ewentualnego przedłużenia jej wykonywania w wypadku nierozstrzygniętego przetargu na kolejny okres. Klauzule te nie mogą jednak uniemożliwić gminie zastosowania zamówienia z wolnej ręki przewidzianego w art. 6f ust. 2 UoU1996. Taka metoda planowania wydatków pozwoli na prawdopodobne obniżenie kosztów gminy, jednak jest to uwarunkowane rzetelnością sprawozdań. Pomocne może być tu użycie narzędzi informatycznych, o których wspomniano też w części 6 niniejszego opracowania.

5. Projekty uchwał – główne założenia i tezy uzasadnień

Główną słabością systemu aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi jest nadmierna liczba uchwał przewidziana przez ustawodawcę. Powoduje to niepotrzebną komplikację prawa i wymaga szczególnej dbałości o jego jakość. Z tego też powodu w dalszym tekście w celu jego skrócenia stosowane będą oznaczenia numeryczne poszczególnych uchwał zastosowane w nagłówkach poszczególnych części (5.1 – 5.9). Spójność proponowanego systemu zależy od wzajemnego uzupełniania się treści poszczególnych uchwał. Pewne zagrożenia stwarza też możliwość sprzecznego uregulowania tych samych treści w dwóch obligatoryjnych uchwałach (5.1 i 5.5), na co należy zwrócić szczególną uwagę podczas projektowania prawa lokalnego.

5.1 Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie (dalej w skrócie regulamin) jest fundamentalną uchwałą określającą w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi zasady zbierania i odbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości. Wprowadzenie proponowanego systemu wymaga, aby w regulaminie znalazły się odpowiednie przepisy regulujące omawiane wyżej zagadnienia.

Regulamin powinien stanowić przepisy ogólne dotyczące sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych ponieważ ustawodawca nakazuje uszczegółwić te kwestie w odrębnej uchwale (5.5). Zgodnie z zasadą dobrego prawodawstwa polegającą na niepowtarzaniu przepisów w różnych aktach prawnych, do regulaminu należy wprowadzić proste odwołanie do uchwały omówionej w części 5.5. Natomiast przepisy dotyczące zbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości powinny być szczegółowe i precyzyjne.

Podstawowym zagadnieniem z punktu widzenia przedstawianej koncepcji jest zdefiniowanie standardów segregacji i zbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości, do których w postaci załącznika zostaną określone szczegółowe instrukcje segregacji. Należy ustalić 3 standardy zbierania odpadów, które właściciele nieruchomości będą deklarować poprzez wybór odpowiedniej stawki opłaty:

- odpady zmieszane
- odpady segregowane
- odpady segregowane z jednoczesnym kompostowaniem odpadów ulegających

biodegradacji na własne potrzeby.

Wybierając standard odpadów mieszanych właściciel nieruchomości może wystawiać przed posesję dowolnie posegregowane w części, w całości lub zupełnie nie posegregowane odpady. Wyłącznie w tym standardzie dopuszczone może być zbieranie odpadów zmieszanych w dowolnych proporcjach, co należy określić wprost.

Dwa pozostałe standardy zbierania zostały omówione w części 2.4. i różnią się jedynie tym, że w standardzie „odpady segregowane” właściciel nieruchomości zbierający odpady ulegające biodegradacji (niezanieczyszczone innymi odpadami) w odrębnym pojemniku może (lecz nie musi) wystawiać je do odbioru przez przedsiębiorcę odbierającego odpady. Właściciele nieruchomości deklarujący ostatni standard segregacji są zobowiązani do zagospodarowania wszystkich bioodpadów we własnym zakresie, a pojemniki z biomasą, które ewentualnie wystawią do odbioru przed posesję będą potraktowane zgodnie z zasadami szczegółowego odbioru opisanymi w części 5.5.

Regulamin posiada rangę aktu prawa miejscowego i jego wejście w życie poprzedzone musi być minimalnie 14 dniowym *vacatio legis*. Zgodnie z art. 22 ust. 2 UoZ2011 regulamin uchwalony przed 1 stycznia 2012 r. wygasa najpóźniej z dniem 31 grudnia 2012 r. Na mocy art. 4 ust. 3 UoU1996 gmina ma obowiązek uchwalenia nowego regulaminu w terminie 6 miesięcy od podjęcia uchwały o WPGO przez właściwy terytorialnie sejmik województwa. Uchwalenie regulaminu w ostatnim przewidzianym przez ustawę terminie może być ryzykowne, gdyż jako akt prawa miejscowego może on wejść w życie najwcześniej 14 dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym, a przecież od uchwalenia do ogłoszenia również może upłynąć kilka tygodni. Dlatego w celu uniknięcia ewentualnej luki w lokalnych przepisach w postaci braku obowiązującego regulaminu zasadnym jest uchwalenie go najpóźniej w listopadzie 2012 r. Wejście w życie uchwały warto wprowadzić od 1 stycznia 2013 r. ale nie ma przeszkód, by było to zwykle 14 dni od daty ogłoszenia. Ponadto regulamin w docelowym kształcie potrzebny będzie dopiero od 1 lipca 2013 r., dlatego na czas od jego wejścia w życie do 30 czerwca 2013 r. należy uchwalić przepisy przejściowe, które nie powinny wprowadzać selektywnej zbiorki, gdyż i tak gmina nie będzie w tym okresie przygotowana do prowadzenia działań wg nowych zasad.

5.2 Uchwała o wyborze metody ustalenia opłaty oraz o stawkach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Gminy mogą zastosować 4 metody ustalenia opłaty, z których każda ma wady i zalety. Z reguły podkreśla się problem proporcjonalności opłaty w stosunku do ilości wytwarzanych odpadów przez właściciela nieruchomości i w tym kontekście za najbardziej sprawiedliwą uznaje się metodę naliczania wg liczby ludności.

Faktem jest jednak, że poszczególne osoby nie wytwarzają równych ilości odpadów, podobnie jak poszczególne gospodarstwa domowe. Małym gminom wiejskim, gdzie przejrzystość faktu zamieszkiwania jest znaczna rekomendować należy liczbę ludności lub liczbę gospodarstw domowych jako metodę naliczania opłat. Nieco odmienne podejście będzie natomiast w gminach z dużym ruchem turystycznym lub w dużych miastach. Im mniejsza przejrzystość dotycząca faktycznego stanu ludnościowego, tym większe wskazania dla metod powiązania opłat ze zużyciem wody lub metrażem nieruchomości. Większość gmin peryferyjnych jest wyjątkowo dobrze przygotowana do naliczania opłat wg liczby mieszkańców i tę metodę warto zarekomendować.

Kluczową kwestią dla omawianej uchwały jest właściwe uzasadnienie, bowiem ustawodawca nakazał wyznaczyć stawki opłat metodą kosztową (UoU1996 art. 6k ust. 2 pkt 3), tymczasem przed wdrożeniem nowego systemu koszty można jedynie oszacować. Dodatkową trudność wprowadza przepis obligujący do obniżania stawek za odpady segregowane względem stawek za odpady zmieszane (UoU1996 art. 6k ust. 3). W piśmiennictwie bowiem prezentowane są wyliczenia, zgodnie z którymi koszty selektywnej zbiórki są wyższe, niż gospodarowanie odpadami zmieszanymi. Powołanie się na wewnętrzną sprzeczność przepisów ustawy powinno być częścią uzasadnienia, a jego centralnym punktem przyjęcie wyjściowego modelu kosztów. Zaleca się zatem, aby w uzasadnieniu realizować potrzebę formalną i opisać takie szacunki, które pozwolą realnie motywować ludność do segregacji, a zatem ustalić bardzo wysokie opłaty za odpady zmieszane i niewielkie za segregowane, przy czym w związku z tym, że można się spodziewać zdecydowanej przewagi właścicieli nieruchomości deklarujących segregację, wyjściowym modelem kosztowym musi być koszt zagospodarowania odpadów segregowanych.

Stawki opłat należy zatem odnieść do 3 standardów zbierania odpadów. Właściciele nieruchomości deklarujący zbieranie odpadów zmieszanych powinni płacić stawkę podstawową w wysokości 40 zł miesięcznie na osobę, natomiast pozostali stawki obniżone: deklarując standard odpadów segregowanych przysługiwałaby obniżka do 40% stawki podstawowej, natomiast deklarując segregację z kompostowaniem na własne potrzeby przysługiwałaby obniżka do 16% stawki podstawowej. Taka konstrukcja taryfikatora będzie czytelna i motywująca dla mieszkańców oraz w ostatecznym rozrachunku spełni dolną granicę oczekiwanych wpływów do budżetu, która powinna być nieznacznie mniejsza niż górna granica wydatków związanych z obsługą przetargów.

Ponadto uzasadnienie uchwały powinno odnosić się do pozostałych punktów art. 6k ust 2 UoU1996, czyli uzasadniać w jaki sposób przy wyliczaniu wysokości opłat wzięte zostały

pod uwagę liczbę ludności, intensywność wytwarzania odpadów oraz zmienność wytwarzania odpadów w czasie.

Bardzo ważnym aspektem omawianej uchwały są terminy jej podjęcia oraz wprowadzenia w życie. Uchwała 5.2 jest częścią tzw. czteropaku uchwał (5.2 – 5.5), których podjęcie jest obowiązkowe dla wszystkich gmin przed 1 stycznia 2013 r. Przekroczenie tego terminu może spowodować reakcję właściwego terytorialnie wojewody w postaci wezwania gminy do podjęcia uchwał z wyznaczeniem dodatkowego terminu, a w przypadku jego przekroczenia wojewoda wydaje zarządzenia zastępcze względem uchwał, które mają takie same skutki prawne jak akty prawa miejscowego (UoZ2011 art. 10 ust. 1). Dlatego najpóźniejszym terminem podjęcia uchwał 5.2 – 5.5 jest koniec roku 2012. Przepisy zawarte w uchwałach czteropaku muszą wejść w życie najpóźniej 1 lipca 2013 r., bowiem wprowadzają obowiązkowe od tego momentu władztwo gmin nad odpadami komunalnymi.

Celem uchwały 5.2 (wraz z uchwałą 5.3) jest wprowadzenie obowiązku deklarowania wysokości opłaty przez właścicieli nieruchomości. Obie uchwały powinny zatem być podjęte jak najszybciej, aby 14 dni po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wojewody można było rozpocząć zbieranie deklaracji, na podstawie których wartość przetargu można będzie oszacować precyzyjniej niż w części 4.2.4.

5.3 Uchwała o wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawodawca pozostawił wolną rękę gminom w zakresie ustanowienia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Najistotniejszym elementem deklaracji – obok wyliczonej wysokości opłaty – powinny być oświadczenia o wybranym przez właściciela nieruchomości standardzie zbierania odpadów. Oświadczenie powinno być na tyle jednoznaczne, żeby późniejsze ewentualne uchybienia w zakresie wykonania deklarowanych czynności były podstawą do niekwestionowanego podwyższenia opłaty do poziomu podstawowego.

Ważnym elementem uchwały 5.3 może być stworzenie formularza elektronicznego, który właściciel nieruchomości mógłby wypełniać poprzez Internet, i który byłby mu jedynie drukowany w urzędzie do podpisu w celu autoryzacji danych. Dzięki takim możliwościom znacznie zmniejszy się nakład pracy niezbędny do zarejestrowania deklaracji w elektronicznym systemie ewidencji opłat. Szerzej o systemie informatycznym obniżającym bieżące koszty utrzymania systemu w części 6 koncepcji.

Zgodnie z art. 12 UoZ2011 w uchwale 5.3 należy wskazać datę złożenia pierwszej deklaracji. W związku z napiętym kalendarzem wdrażania reformy zaleca się ustalenie jak najkrótszego terminu. Deklaracje w czasie późniejszego działania systemu mają być składane

w terminie 14 dni od zamieszkania na terenie nieruchomości pierwszych mieszkańców, wytworzenia pierwszych odpadów komunalnych lub zmiany danych będących podstawą wyliczenia wysokości opłaty. Dlatego mimo że ustawodawca nie określił minimalnego terminu złożenia pierwszej deklaracji zaleca się ustalenie terminu nie krótszego niż 14 dni od daty wejścia w życie uchwał 5.3 i 5.2.

Terminy podjęcia i wprowadzenia w życie uchwały 5.3 należy zastosować analogicznie jak w uchwale 5.2. Obie uchwały są bowiem wzajemnie powiązane, gdyż nie da się ustanowić obowiązku składania deklaracji, wprowadzając w życie tylko jedną z nich.

Złożenie deklaracji przez właścicieli nieruchomości nie jest jednoznaczne z obowiązkiem uiszczania opłat. Wprowadzono w tym zakresie przepisy przejściowe, które zwalniają z opłat wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy wykonują dotychczasowe umowy z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych. Prawo do zwolnienia wygasa jednak z dniem 1 lipca 2013 r. (UoZ2011 art. 11 ust. 1) Zwolnieniu z opłat towarzyszy jednocześnie zwolnienie gminy z obowiązku wykonywania usług związanych z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych (UoZ2011 art. 11 ust. 4).

5.4 Uchwała o terminie, częstotliwości i trybie uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jest to najprostsza z uchwał czteropaku i jej treść nie będzie szeroko omawiana. Sposób zbierania opłat za odpady należy po prostu dostosować do metod stosowanych w przypadku innych opłat i podatków lokalnych w celu zminimalizowania kosztów poboru opłat. Obszerniejszych wyjaśnień wymaga natomiast temat związany z terminami podjęcia i wprowadzenia w życie.

Uchwały 5.4 i 5.5 powinny być podejmowane jednocześnie w tzw. czteropaku razem z uchwałami 5.2 i 5.3, co znacznie zmniejszy ryzyko niespójności tych przepisów. Wejście w życie uchwał 5.4 i 5.5 wprowadza obowiązki gminy w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (wprowadza tzw. władztwo nad odpadami). Zaleca się wprowadzenie w życie uchwał 5.4 i 5.5 jednocześnie w dniu 1 lipca 2013 r. Zalecenie związane jest z omawianym wyżej przepisem z art. 11 UoZ2011. Skoro prawie wszyscy właściciele nieruchomości mają podpisane umowy na odbieranie odpadów komunalnych i do 30 czerwca 2013 r. mogą być z tego powodu zwolnieni z opłat, to nie ma powodu, żeby gmina uruchamiała system komunalny przed tą datą, ponieważ obok śmieciarek firm, które obecnie jeżdżą regularnie po terenie gminy, trzeba będzie wprowadzić wtedy trzecią – komunalną, zamówioną w przetargu, co najprawdopodobniej będzie bardzo nieefektywne ekonomicznie ze względu na bardzo małą liczbę właścicieli nieruchomości, którzy zdecydują się wypowiedzieć swoje umowy z przedsiębiorcami przed datą wygaśnięcia

zwolnienia z opłaty na rzecz gminy. Ostatecznym argumentem przeciw wprowadzaniu władztwa gminy nad odpadami przed 1 lipca 2013 r. jest napięty kalendarz wdrażania reformy w tym przede wszystkim zbyt mało czasu na rozstrzygnięcie przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów.

5.5 Uchwała o szczegółowym sposobie i zakresie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Uchwała 5.5 określa szczegółowy sposób i zakres usług związanych z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych, który właścicielom nieruchomości przysługuje w zamian za wniesienie obowiązkowej opłaty. Ustawodawca nieprecyzyjnie określił ten zakres i uchwała 5.5 powinna być wykorzystana w celu doprecyzowania tej kwestii, bowiem przepis z art. 6r ust 3 UoU1996 pozwala w zasadzie w dowolny sposób ograniczać zakres usług. Warto przepis ten zacytować wprost razem z ust. 4, gdyż ograniczanie zakresu usług należnych za obowiązkową opłatę należy rozpatrywać w kontekście dodatkowych usług, które mają być uregulowane w uchwale 5.6.:

1) Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

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

Przepisy te określają obowiązkowy zakres uchwały 5.5 (ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych), ale też umożliwiają taki dobór parametrów, które teoretycznie mogą zredukować do absolutnego minimum zakres usług należnych za opłatę obowiązkową. Przykładowo na podstawie omawianych przepisów gmina może w uchwale 5.5 ustalić limit odpadów, które odbierze w ramach ryczałtowej opłaty do jednego pojemnika miesięcznie, natomiast wszystkie ponadlimitowe odpady będą odbierane za dodatkową opłatą

uregulowaną w uchwale 5.6.

Z punktu widzenia celów reformy ograniczanie ilości odpadów, które odbierze gmina w ramach opłaty ryczałtowej, nie jest zasadne, gdyż reglamentowane usługi były w starym systemie przyczyną patologii polegających na nielegalnym unieszkodliwianiu odpadów motywowanych chęcią zmniejszania ilości odpadów kierowanych do odpłatnego zagospodarowania. Cele reformy da się osiągnąć tylko poprzez odpowiedzialne przejęcie władztwa i stworzenie warunków do odbierania i zagospodarowania wszystkich wytwarzanych odpadów komunalnych. Dlatego dalszy wywód opiera się na założeniu, że władzom lokalnym zależy właśnie na takim kompleksowym uregulowaniu problemu.

Ustalenie limitu ilości odpadów wg proponowanych metod nie jest potrzebne, ponieważ odpady mieszane mają być dla właściciela nieruchomości kosztowne, a odpady posegregowane mają być źródłem kosztów dla gminy tylko w ograniczonym zakresie, gdyż im ich więcej zostanie dostarczone do GCR, tym wyższą rentowność powinien osiągnąć ten obiekt. Dlatego nie należy się spodziewać, że gminę zaleją odpady ze źle funkcjonujących systemów lokalnych z gmin ościennych. Argumentu tego należy użyć również w uzasadnieniu do uchwały 5.5, gdyż proponowany sposób odbierania odpadów (tzn. jednokrotne pozostawianie przed posesją w przypadku uchybień w segregacji oraz podwyższanie opłat za mieszanie) ma za zadanie m.in. zabezpieczyć gminę przed ewentualnym podrzucaniem odpadów przez mieszkańców spoza gminy.

Kwestie częstotliwości i sposobu odbierania poszczególnych frakcji odpadów zostały omówione w części 4.2.3, zatem nie będą powtarzane. Bardzo istotny jest jednak szczegółowy kalendarz odbioru odpadów, którego wzór został przedstawiony w załączniku⁶⁷. Mała gmina, która nie dysponuje własnym przedsiębiorstwem odbierającym odpady, nie może sobie pozwolić na uchwalanie szczegółowego kalendarza, zatem powinien on w uchwale wynikać z prostej delegacji uprawnień. W treści uchwały należy zamieścić przepis uprawniający wójta do wprowadzenia zarządzenia o szczegółowym kalendarzu odbioru odpadów, który będzie mógł powstać dopiero po rozstrzygnięciu przetargu i podpisaniu umowy na odbieranie odpadów, po odpowiednich uzgodnieniach z przedsiębiorcą, który będzie miał do obsłużenia przynajmniej kilka gmin. Jest to niekorzystna sytuacja z punktu widzenia prowadzenia działań informacyjnych, gdyż w przypadku opóźnienia rozstrzygnięcia przetargu mieszkańcy mają szansę dowiedzieć się o tym, kiedy i jakie odpady będą odbierane sprzed ich posesji, w zasadzie w ostatniej chwili. Niestety nie da się tej sprawy inaczej

⁶⁷ Harmonogram odbioru odpadów na rok 2011 (MZK, Stalowa Wola)

rozwiązać niż poprzez posiadanie własnych pojazdów odbierających odpady (we własnym przedsiębiorstwie). Dlatego w ramach kampanii informacyjnej należy zwrócić właścicielom nieruchomości szczególną uwagę na ten problem, aby oczekiwania na kalendarz nie generowały niepotrzebnego napięcia i związanych z tym zapytań kierowanych do urzędników.

Ostatnią kwestią, która wymaga szczegółowego uregulowania w uchwale 5.5, jest sposób funkcjonowania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (GCR). Wiele już zostało napisane o tym wyżej, jednak jest to na tyle ważny problem dla niniejszej koncepcji, że warto zebrać w tym miejscu wszystkie zagadnienia, które powinny zostać uregulowane w uchwale 5.5, czyli:

- adres i inne dane kontaktowe;
- dni i godziny przyjmowania odpadów bezpośrednio od mieszkańców (GCR ma za zadanie przyjmować wszystkie tzw. problematyczne rodzaje odpadów komunalnych, których właściciele nieruchomości będą chcieli się pozbyć i osobiście przywieźć do GCR poza wyznaczonymi dniami odbierania tych odpadów sprzed posesji. Ponadto GCR może przyjmować na podobnych zasadach odpady z frakcji surowcowej.);
- rodzaje przyjmowanych odpadów (Wyłącznie selektywnie zebrane odpady komunalne w tym tzw. problematyczne z wyłączeniem frakcji kuchennej i higienicznej. Nie należy przyjmować odpadów innych niż komunalne, chyba że w ramach dodatkowych usług ustanowionych w uchwale 5.6. gmina zdecyduje się przyjmować odpłatnie zużyte opony, które odpadami komunalnymi nie są, a które warto włączyć w system odpadów komunalnych.);
- osoby uprawnione do korzystania z usług GCR (Zasadniczo osobami uprawnionymi do korzystania z usług GCR powinny być osoby utrzymujące GCR z opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych, którymi są właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy wytwarzający odpady komunalne. Dla wszystkich potencjalnych klientów spoza gminy warto jednak dopuścić możliwość nieodpłatnego przekazywania odpadów wartościowych i ustanowienia taryfikatora przyjęcia odpadów, które generują koszty. GCR może również pełnić rolę odpłatnego punktu skupu surowców wtórnych, jednak nie ma potrzeby regulowania tego aspektu funkcjonowania GCR w uchwale 5.5.);
- odpłatność za przyjęcie odpadów (Zakładany model działania przyjmuje nieodpłatne przyjmowanie segregowanych odpadów od płatników opłaty za zagospodarowanie

odpadów komunalnych zasilającej budżet gminy. Wyjątkiem mogą być ewentualnie odpłatnie przyjmowane opony.);

- planowany termin otwarcia (W przypadku trudności z dotrzymaniem terminu, uchwałę można nowelizować, jednak uchwalenie konkretnej daty ułatwi uzyskanie odroczenia kary, której należy się spodziewać w związku z prawdopodobnym niedotrzymaniem norm z art. 3b UoU1996.).

5.6 Uchwała o rodzajach dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Pierwsza z uchwał fakultatywnych dotyczy usług, które gmina świadczy w ramach władztwa nad opadami, ale na zasadzie dodatkowej odpłatności. Istnieje spór natury konstytucyjnej, czy gmina może ustanawiać obowiązkową odpłatność za usługi komunalne, które świadczy dla mieszkańców, bez szczegółowej delegacji ustawowej. Dlatego niniejsza koncepcja unika tego dylematu poprzez propozycję ustanowienia wyłącznie dobrowolnych dodatkowych usług, które są odpłatne. Proponowane dodatkowe usługi zostały już omówione i polegają na:

- hurtowym zakupie pojemników do zbierania segregowanych odpadów i (lub) kompostowników przydomowych oraz ich ratalnego rozliczania w ramach dodatkowej opłaty;
- odbiorze innych niż komunalne odpadów przez GCR (np. opon).

Uchwała 5.6 w zakresie usług odbierania odpadów powinna wejść w życie razem z uchwałami 5.4 i 5.5., gdyż jest częścią przejmowanego władztwa nad odpadami. W zakresie hurtowego zakupu pojemników lub kompostowników i ich ratalnego rozliczania w ramach dodatkowej opłaty uchwała powinna obowiązywać kilka miesięcy przed wprowadzeniem władztwa nad odpadami, aby możliwe było dokonanie hurtowego zakupu (obowiązkowy tryb zamówienia publicznego) i dostarczenie pojemników zainteresowanym właścicielom nieruchomości przed wprowadzeniem segregacji odpadów. Można sobie zatem wyobrazić tę samą uchwałę podjętą i wprowadzoną w życie jak najszybciej w zakresie dostarczenia pojemników, która następnie zostanie rozszerzona o zakres dodatkowych usług odbierania odpadów (np. opon), a zmiany zostaną wprowadzone razem z uchwałami 5.5 i 5.6. Istnieje też możliwość prawna uchwalenia od razu docelowego kształtu uchwały, ale wprowadzenia w życie części przepisów niezwłocznie, a części razem z uchwałami 5.5 i 5.6.

5.7 Uchwała o przejęciu obowiązków właścicieli niezamieszkałych nieruchomości w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych. Uchwała 5.7 jest kluczowa dla wielu

gmin, gdzie skala działalności gospodarczej na nieruchomościach niezamieszkałych jest wysoka. Na terenach peryferyjnych z reguły zdecydowana większość przedsiębiorstw to działalność gospodarcza osób fizycznych zarejestrowana i prowadzona we własnych domach czyli na terenie nieruchomości zamieszkałych. Stąd dylemat, czy objąć nieruchomości niezamieszkałe systemem komunalnym, nie jest trudny i w zasadzie bez względu na decyzję w tej sprawie system gospodarowania odpadami komunalnymi będzie wyglądał podobnie.

Przejęcie władztwa nad odpadami komunalnymi z nieruchomości niezamieszkałych nieco komplikuje system, ponieważ w uchwale 5.2 należy wyznaczyć dodatkową stawkę dla właścicieli nieruchomości niezamieszkałych liczoną od liczby pojemników (art. 6k ust 1 pkt 2 UoU1996). Nieznacznie utrudnia to obsługę tych nieruchomości, bo przedsiębiorca odbierający odpady będzie musiał liczyć pojemniki poszczególnego typu w zależności od zadeklarowanego sposobu segregacji. Ponadto na terenie nieruchomości niezamieszkałych znacznie trudniej jest utrzymać dyscyplinę segregacji odpadów. Dlatego pomimo że racjonalną decyzją byłoby uszczelnienie systemu komunalnego poprzez objęcie nieruchomości niezamieszkałych władztwem gminy, to rekomenduje się tymczasowe (na przykład roczne lub półtoraroczne) odstąpienie od tej decyzji i rozszerzenie władztwa po praktycznym wprowadzeniu nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi w obszarze władztwa obowiązkowego (tzn. na terenie nieruchomości zamieszkałych). Znaczna liczba zadań związanych z wprowadzeniem władztwa obowiązkowego obciążających urząd gminy jest tu koronnym argumentem za rozciągnięciem w czasie czynności związanych z wprowadzaniem zmian.

5.8 Uchwała o dodatkowych sposobach udokumentowania wykonania obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych. W wypadku pozostawienia nieruchomości niezamieszkałych poza system komunalnego władztwa nad odpadami gmina może podjąć uchwałę 5.8 mającą na celu dodatkowe (tzn. inne niż umowa z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne) sposoby udokumentowania legalnego unieszkodliwienia odpadów komunalnych. Ustawodawca nie sprecyzował w żaden sposób na czym miałyby polegać takie dodatkowe sposoby, dając tym samym całkowicie wolną rękę gminom. Uchwała jest nieobowiązkowa i w rozpatrywanych warunkach lokalnych jej brak nieznacznie wpłynie na niewielkie nieszczelności systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zatem nie jest zasadnym zbyt pochopne jej podejmowanie. Lepiej poczekać na doświadczenia innych gmin, które zdecydują się na wdrażanie tego typu instrumentów i to tylko wówczas, jeśli decyzja o odłożeniu włączenia

odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych zostanie utrzymana w dłuższym horyzoncie czasowym, bowiem w przypadku podjęcia uchwały 5.7 i rozszerzenia tym samym władztwa nad odpadami, uchwała 5.8 stanie się bezprzedmiotowa, bo obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych przejmie wówczas gmina.

5.9 Uchwała o górnych stawkach opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wywozu nieczystości. W wypadku pozostawienia odpadów z nieruchomości niezamieszkałych poza władztwem gminy uchwała 5.9 jest obowiązkowa w zakresie odpadów stałych i jest obowiązkowa tylko w zakresie nieczystości ciekłych. Jej celem jest ograniczenie możliwości nadmiernych cen ze strony przedsiębiorców obierających odpady komunalne na starych zasadach, czyli na podstawie umów cywilnoprawnych z właścicielami nieruchomości niezamieszkałych. Zaleca się ustanawianie stawek maksymalnych w odniesieniu do liczby pojemników określonego typu. W przypadku podjęcia uchwały 5.7 przez radę gminy, uchwała 5.9 staje się bezprzedmiotowa w odniesieniu do wywozu odpadów komunalnych.

6. Kampania informacyjna

Art. 13 UoZ2011 nakazuje przeprowadzenie kampanii informacyjnej na temat czteropaku uchwał 5.2 – 5.5. Spełnienie tego obowiązku nie jest trudne w sensie formalnym, jednak z pewnością potraktowanie kampanii informacyjnej wyłącznie formalnie poprzez pryzmat obowiązku koniecznego do wypełnienia nie spowoduje aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnej w zmianach. Co gorsza uchwalenie nowego para podatku w postaci opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych na poziomie wyższym niż dotychczas ponoszone przez ludność nakłady związane z umowami cywilnoprawnymi może powodować opór społeczny i zagrozić skuteczności zmian. Dlatego zaleca się po podjęciu decyzji o wprowadzeniu proponowanego modelu jak najszybsze rozpoczęcie szeroko zakrojonych działań informacyjnych mających na celu przedstawienie nowego ładu w odpadach, poinformowanie o taryfach i regulaminie oraz zawiązanie umowy społecznej w zakresie segregacji. Działania w ramach kampanii informacyjnej powinny objąć następujące zagadnienia:

- przedstawienie i uzasadnienie zmian w tym przede wszystkim ich kosztów (Ludzie są tym bardziej skłonni do działań, im lepiej rozumieją ich przyczynę i cel. Rzeczowe i zwięzłe przedstawienie problemu wraz z odwołaniem do materiałów szczegółowych powinno być wystarczające.);
- poinformowanie o planach uruchomienia i zasadach funkcjonowania Gminnego Centrum Recyklingu lub ewentualnie o sposobach działania w okresie przejściowym, czyli do czasu uruchomienia GCR (Uruchomienie GCR stanowi największe wyzwanie, gdyż wymaga środków inwestycyjnych. Należy przedstawić potencjalną sytuację prawną, w której gmina może ustanowić opłatę za zagospodarowanie odpadów komunalnych, w ramach której wkalkuluje koszt budowy GCR, a mimo tego poszukuje zewnętrznych źródeł finansowania, by odciążyć mieszkańców.);
- przekonanie mieszkańców o wartości surowców wtórnych i wysokiej szkodliwości ich palenia w domowych kotłowniach (W wyniku palenia tworzyw sztucznych w zbyt niskich temperaturach, które uzyskiwane są w domowych piecach i kotłowniach, powstają jedne z najbardziej szkodliwych substancji dla zdrowia – dioksyny i furany. Ponadto spalenie tworzyw sztucznych oraz papieru doprowadza do straty wartości tych surowców wtórnych, bowiem jako surowiec opałowy mają one bardzo niską wartość energetyczną, a niektóre wręcz ujemną, co oznacza, że np. spalenie PCW

wymaga dostarczenia energii. Jako surowiec wtórny papier i większość tworzyw sztucznych ma wyższą wartość niż jako opał, dlatego mieszkańcy więcej zaoszczędzą na opłacie za zagospodarowanie odpadów, jeśli oddadzą je do GCR, gdzie zostaną one wykorzystane do zmniejszenia kosztów działania systemu zagospodarowania odpadów, niż jeśli użyją ich w domu jako opał.);

- przedstawienie nowych obowiązków właścicieli nieruchomości oraz konsekwencji uprawnienia do zwolnienia z opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych, które wygasa 1 lipca 2013 r. (zagadnienie zostało szczegółowo omówione w częściach 5.3 i 5.4);
- uprzedzenie o przedstawieniu szczegółowego harmonogramu odbierania odpadów przez firmę, która wygra przetarg, dopiero po rozstrzygnięciu tego przetargu (zagadnienie zostało szczegółowo omówione w części 5.5);
- przekonanie mieszkańców o determinacji władz lokalnych w zakresie egzekucji nowych obowiązków (Tylko twarda egzekucja nowych zasad w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pozwoli na wprowadzenie i utrzymanie dyscypliny segregacji, która jest warunkiem skutecznego działania nowego modelu. Przymykając oko na uchybienia łatwo doprowadzić do erozji wartości, demoralizacji zachowań i w efekcie stopniowego zwiększania się strumienia zanieczyszczonych odpadów, które w końcu będą odpadami zmieszanyymi.).

Wszystkie materiały informacyjne powinny być przygotowane przed wejściem w życie uchwały 5.3 i rozprowadzone do właścicieli nieruchomości razem z formularzami deklaracji przynajmniej na tydzień przed wejściem w życie uchwał 5.2 i 5.3 ustanawiających obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty. Warto informować o całym systemie od razu, dlatego pozostałe uchwały też powinny być do tego czasu uchwalone i ogłoszone. Precyzyjny harmonogram poszczególnych działań wdrażających reformę podano w części 7.

Marek Goleń

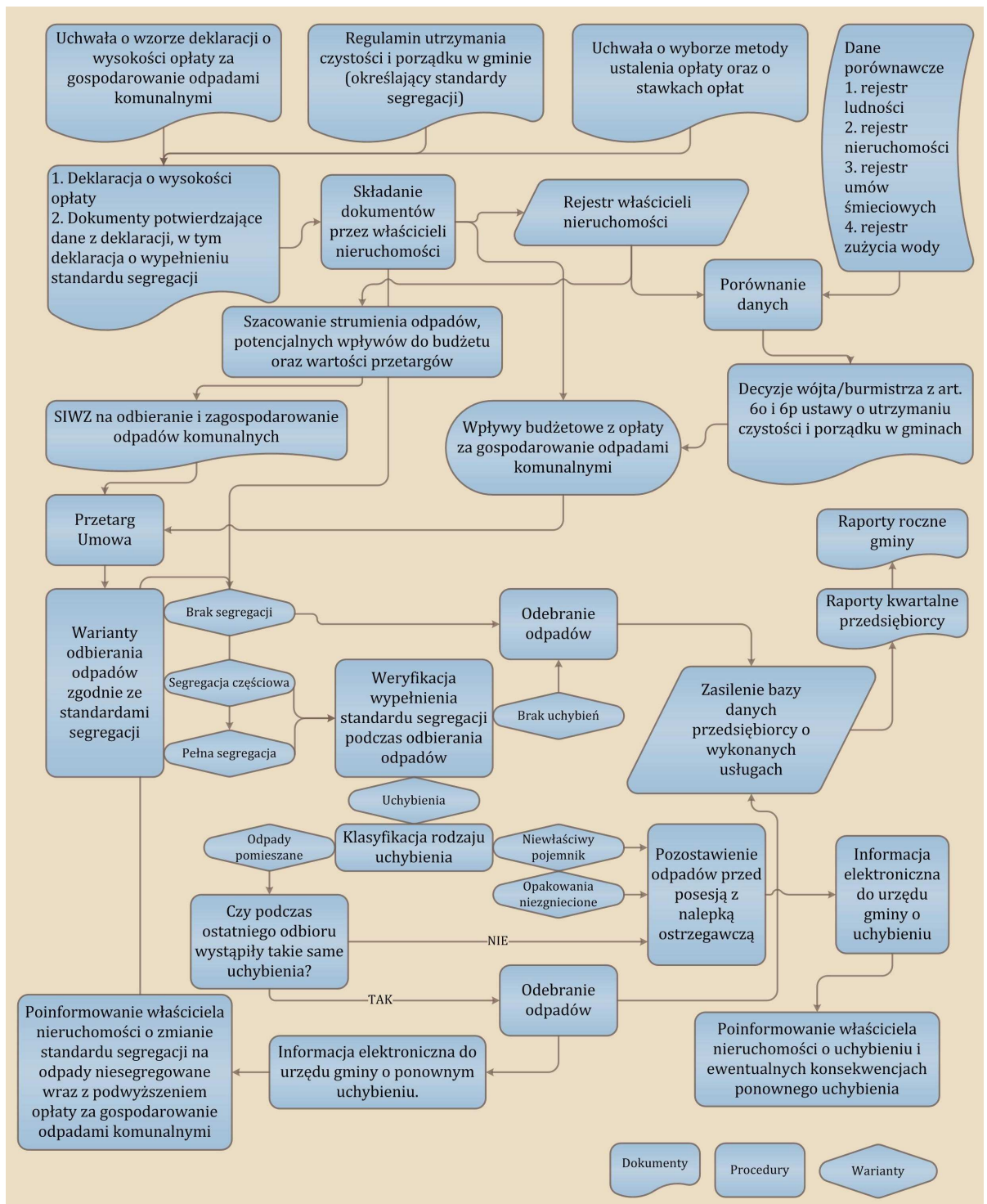
7. System informatyczny

Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi jest związany ze znacznym przyrostem czynności administracyjnych zarówno po stronie urzędników (ewidencja deklaracji, naliczanie opłat, księgowość budżetowa, obsługa sprawozdań), jak i przedsiębiorców (notowanie uchybień podczas odbioru odpadów, obsługa sprawozdań). Również właściciele nieruchomości nie są wyjątkiem i będą musieli każdorazowo w ciągu 14 dni deklarować zmianę podstawy naliczenia opłaty. Wszystkie te czynności można oczywiście wykonywać ręcznie, jednak w stosunku do możliwości technicznych, które daje automatyzacja przepływu informacji poprzez dedykowany system informatyczny, praca ludzka niepotrzebnie powiększa koszty administracyjne, które wprawdzie można finansować z opłat właścicieli nieruchomości, ale warto je zaoszczędzić. Odczuwalne to będzie przede wszystkim w dużych gminach, jednak również i w małych przewaga niższego skumulowanego w kilkuletniej perspektywie kosztu eksploatacji systemu informatycznego powinna zrównoważyć i w wieloletnim horyzoncie przeważać ewentualne nakłady, których wymaga wyposażenie urzędu i przedsiębiorcy w taki system.

Rysunek 1 przedstawia schemat nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, dzięki któremu można zaobserwować wzajemne powiązania pomiędzy kluczowymi uchwałami, procedurami administracyjnymi, bazami danych, budżetem oraz czynnościami wykonywanymi przez pracowników podczas odbierania odpadów. Schemat nie wyczerpuje oczywiście wszystkich elementów systemu, a jego celem jest przedstawienie przybliżonego obrazu obiegu informacji. Wszystkie formularze, procedury administracyjne, czynności, sprawozdania powinny mieć swoje odzwierciedlenie w działaniu systemu informatycznego, który usprawni i co najważniejsze przyspieszy obieg informacji, co ma bardzo duże znaczenie w sytuacji licznych uchybień w segregacji odpadów lub w rzetelności danych użytych do wyliczenia opłat i wiążącym się z tym problemem naliczenia wysokości opłaty w trybie decyzji z art. 6o i 6p UoU1996.

Rynek oprogramowania wspomagającego gospodarkę odpadami oferuje znaczną liczbę różnorodnych systemów informatycznych od złożonych i drogich narzędzi po proste bazy danych. Większość proponowanych rozwiązań wymaga jednak adaptacji do przedstawianej koncepcji, dlatego Instytut Czystych Technologii planuje zaprojektowanie i wdrożenie własnego systemu informatycznego dedykowanego wyłącznie w celu wsparcia proponowanej koncepcji.

Rysunek 1. Uproszczony schemat nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi



Źródło: opracowanie własne

8. Harmonogram prac

Harmonogram wdrożenia koncepcji wpisany został w czas, który pozostał w ustawowym kalendarzu reformy gospodarowania odpadami komunalnymi. Zaproponowane poniżej daty utrzymane są wg schematu tygodnia pracy (poniedziałek – piątek). Czas przewidziany na poszczególne działania wynika z założenia, że wyłonienie wykonawcy przetargu na odbieranie odpadów może trwać niezbyt długo, a zatem do minimum należy skrócić inne poprzedzające działania. Harmonogram jest zatem optymistyczny i ewentualne opóźnienia realizacji wymienionych zadań mogą wpłynąć niekorzystnie na uruchomienie systemu.

Rysunek 2. Harmonogram lokalnych działań wdrażających reformę gospodarowania odpadami komunalnymi

	Nazwa zadania	Wykonawca	Rozpoczęcie	Zakończenie	2012				2013											
					wrz	paź	lis	gru	sty	lut	mar	kwi	maj	cze						
1	Przygotowywanie projektów uchwał, w tym opinie komisji Rady Gminy	Urząd Gminy	2012-09-03	2012-09-28	■															
2	Podjęcie pakietu uchwał obowiązkowych	Rada Gminy	2012-10-01	2012-10-05		■														
3	Ogłoszenie uchwał obowiązkowych w dzienniku urzędowym	Wojewoda	2012-10-08	2012-10-19			■													
4	Przygotowanie materiałów informacyjnych	Urząd Gminy	2012-10-08	2012-10-19			■													
5	Kampania informacyjna	Urząd Gminy, Wójt, Radni, Sołtysi	2012-10-22	2013-07-05																
6	Wejście w życie uchwał dotyczących obowiązków właścicieli nieruchomości (4.2 i 4.3)		2012-11-09	2012-11-09																
7	Składanie deklaracji o wysokości opłaty oraz dokumentów dodatkowych	Właściciele nieruchomości	2012-11-12																	
8	Analiza deklaracji, planowanie przetargu na odbieranie odpadów, ogłoszenie przetargu	Urząd Gminy	2012-11-26	2012-12-21																
9	Pozostałe procedury przetargowe w zakresie odbierania odpadów	Urząd Gminy, Przedsiębiorcy	2013-01-02	2013-06-21																
10	Przygotowanie, podjęcie i wejście w życie uchwały o dodatkowych usługach (4.6)	Rada Gminy	2013-01-02	2013-03-01																
11	Zakup i dystrybucja pojemników	Urząd Gminy, Właściciele nieruchomości	2013-03-04	2013-06-28																
12	Podpisanie umowy na odbieranie odpadów	Wójt, Przedsiębiorca	2013-06-24	2013-06-28																
13	Wprowadzenie szczegółowego harmonogramu odbierania odpadów komunalnych	Wójt	2013-06-28	2013-06-28																
14	Utworzenie międzygminnej spółdzielni socjalnej i powierzenie jej niektórych zadań komunalnych	Przynajmniej dwie gminy	2012-09-03	2012-10-26																
15	Pozyskanie dokumentacji i dotacji na utworzenie Gminnego Centrum Recyklingu	Spółdzielnia socjalna	2012-10-29	2013-03-01																
16	Adaptacja terenu i budynków dla Gminnego Centrum Recyklingu	Spółdzielnia socjalna	2013-03-04	2013-06-28																
17	Wejście w życie uchwał dot. obowiązków gminy (4.4 i 4.5) oraz docelowych przepisów regulaminu		2013-07-01	2013-07-01																
18	Otwarcie Gminnego Centrum Recyklingu		2013-07-01	2013-07-01																
19	Rozpoczęcie wykonywania umowy na odbieranie odpadów	Wójt, Przedsiębiorca	2013-07-01	2013-07-01																
20	Nowy ład w odpadach	Wszyscy	2013-07-01																	

Źródło: opracowanie własne

Szczególnie wrażliwe na zbyt ni optywizm są działania 1, 3 oraz 15. O ile działania 1 i 3 mogą spowodować opóźnienie w sumie najwyżej dwumiesięczne, o tyle brak środków finansowych lub możliwości prawnych stworzenia GCR może spowodować konieczność

opracowania przejściowego wariantu gospodarowania odpadami komunalnymi w warunkach obowiązkowego władztwa gminy. Należy mieć jednak nadzieję, że w niedługim czasie powstaną programy finansowego wsparcia gmin w zakresie tworzenia obowiązkowych punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w NFOŚiGW, WFOŚiGW lub samorządzie wojewódzkim. Warto też użyć niniejszej koncepcji w celu lobbowania w kierunku szybszego uruchomienia takiego wsparcia finansowego we wspomnianych instytucjach.

* * *

Przedstawiona koncepcja z pewnością nie należy do łatwych we wdrożeniu. Wymaga ogromnego zaangażowania ze strony nie tylko władz lokalnych i urzędników gminy, lecz również powszechnej partycypacji społecznej i elastyczności przedsiębiorstw zajmujących się odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów. Szczególnie ważnym zagadnieniem będzie znalezienie odpowiedniej załogi, w tym przede wszystkim szefa proponowanej komunalnej spółdzielni socjalnej. Decyzja o wdrożeniu powinna być zatem dobrze przemyślana w kontekście krótkiego terminu wprowadzenia obowiązkowego władztwa nad odpadami komunalnymi. Wydaje się, że przy konsekwentnym, energicznym i odważnym starciu z problemem czasu do 1 lipca 2013 r. powinno wystarczyć, jednak jeśli przedstawiona argumentacja nie wystarczy do przekonania wszystkich władz lokalnych o wykonalności projektu, to możliwym jest odłożenie realizacji w czasie, opracowanie wariantu przejściowego i spokojne przygotowanie się do gospodarowania odpadami komunalnymi wg proponowanej koncepcji w kolejnych latach, kiedy to koszty zagospodarowania opadów w instalacjach regionalnych będą dobrze znane, a kary za brak efektów w redukcji składowania odpadów ulegających biodegradacji oraz w zakresie recyklingu odpadów będą narastać i coraz trudniej będzie zawieszać ich zapłatę.

Mgr inż. Edwin Górnicki, dr hab. Prof. SGH Zbigniew Grzymała

9. Wpływ wyboru metody naliczania opłat na efektywność ekonomiczną systemu gospodarki odpadami komunalnymi

9.1. SYSTEM OPŁAT

Zgodnie z dyspozycją ustawową znowelizowanej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach Art. 6j; Art. 6c; oraz Art. 6k. Rady Gmin muszą dokonać wyboru jednej z metod naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Metody stanowią iloczyny:

1. liczby mieszkańców
2. ilości zużytej wody
3. powierzchni lokalu mieszkalnego
4. liczby gospodarstw domowych

oraz stawki opłat w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych. W odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady opłatę stanowi iloczyn (5)

liczby pojemników oraz stawki określonej przez Radę. Ustawodawca przewiduje, więc system 5 rodzajów opłat za wytworzone odpady. Gmina może, ale nie musi objąć cały strumień wytwarzanych odpadów z obydwu rodzajów nieruchomości lub wybrać zagospodarowanie strumienia wyłącznie z nieruchomości zamieszkałych.

Odnosnie stawek ustawodawca przewidział czynniki "opłatomotywujące" w art. 6k, nakazując w ust. 3 ustalenie niższej stawki w przypadku, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Ustawodawca niczym nie ograniczył wyboru metody naliczania opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych nakazując jedynie w art. 6j wybór j e d n e j metody naliczania opłat na terenie gminy lub domniemanego - związku gmin. Chodzi o zapewnienie wszystkim mieszkańcom identycznej miary opłaty wnoszonych przez nich do urzędu gminy lub związku.

9.2. PROBLEMY I RYZYKA

9.2.1. Komponenty strukturalne

Praktyczny problem z wyborem metody polega na zapewnieniu korelacji wielkości opłaty z wielkością strumienia odpadów wytwarzanego przez gospodarstwa domowe oraz ew. podmioty prawne w przypadkach szczególnych. Ustawodawca przewidział tu dwa rozwiązania: opłaty rodzaju 1, 2, 3 oraz 5 - są silniej lub słabiej powiązane z wielkością strumienia. Opłata od "gospodarstwa domowego" (4), co jest synonimem gospodarstwa wiejskiego, nie ma żadnego związku z generowanym strumieniem. Została stworzona, aby zapewnić, także w przypadku najuboższych gmin wiejskich, często "popegeerowskich", możliwość udziału w systemie gospodarki odpadami komunalnymi - wszystkim właścicielom nieruchomości.

Problemem gospodarki odpadami komunalnymi na skalę krajową jest bardzo duża rozpiętość parametrów systemu gospodarki odpadami komunalnymi istniejąca między miastem i wsią zarówno w stopniu udziału w systemie: są gminy wiejskie, gdzie udział ten wynosi ok. 10 proc. a w gminach miejskich dochodzi do niemal 100 proc.. Jak i w poziomach opłat - w niektórych gminach wysokość opłat może wynosić ok. 3 złotych od mieszkańca, a w nieodległym mieście dochodzi do 8 zł na mieszkańca, co oznacza rozpiętość poziomów rzędu 270%. Sytuacja ta przedstawia syntetyczny obraz napięć w postawach wobec konieczności ponoszenia opłat w ogóle, a także wobec wysokości planowanych stawek opłat, z których muszą być pokryte koszty systemu.

Warto pamiętać, że mieszkańcy wsi nie płacili za gospodarowanie ich strumienia odpadów od wielu pokoleń ani przed, ani w czasie, ani po II wojnie światowej, aż do 1990 r. Stąd wielu mieszkańców gmin wiejskich uważa, że nie wytwarza odpadów, a te, którymi dysponują np. opakowaniami - "zagospodarowują" utylizując termicznie frakcję energetyczną czy tradycyjnie kompostując odpady biodegradowalne. Na przykład według WPGO dla województwa wielkopolskiego, na terenie Wielkopolski na wsi zagospodarowuje się ok. 45 proc. odpadów komunalnych. Jeżeli taki poziom zagospodarowania strumienia odpadów komunalnych występuje w jednym z najlepiej zorganizowanych województw na "ścianie zachodniej" kraju, to jak wygląda ten poziom na "ścianie wschodniej"?

9.2.2. Kłopotliwe stawki

Ustawodawca, umieszczając w art. 6j proste formuły iloczynowe opłat ryczałtowych zadbał o to, by samorzady nie natrafiały na zbytne problemy z obliczaniem należności. Dodatkowo, rozdzielając je łącznikiem "albo" zadbał o to, by na terenie odrębnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi gminy lub związki gmin mogły zastosować tylko jeden typ opłaty, co spotkało się z poważną krytyką samorządów. Tłumaczono to potrzebą szybkiego wdrożenia ustawy. Możliwość implementowania wielu metod na tym samym terenie zdaniem ustawodawcy skomplikowałoby i opóźniło wdrożenie ustawy. Ustawa ma pomóc spełnić wymagane zobowiązaniami wobec UE wymogi środowiskowe wymienione w rozdziale 1. Jednak przy zagadnieniu ustalania stawek opłat w art. 6k. wymienił wyłącznie czynniki jakościowe składające się na stawkę nie nadając im żadnej formuły algebraicznej. Zadbał także o to, by zakazując w art. 6r. możliwość wygospodarowywania nadwyżek nad kosztami, dodatkowo obciążyć koszty systemu niższymi stawkami opłat za wdrażanie selektywnej zbiórki i odbioru odpadów, co uczynił w art. 6k. ust 3. Jednym słowem stawki, które mogłyby pełnić rolę kompensującą niedoskonałości opłat: od mieszkańca i od gospodarstwa domowego, zostały poddane surowym ograniczeniom. W każdym razie mieszkańcy gmin będą musieli ponieść koszty całego procesu niezależnie czy w danym momencie deklarują segregację odpadów czy nie.

Każda opłata ryczałtowa prowadzi do powstawania różnic pomiędzy wartością opłaty naliczonej wg ryczałtu a wielkością opłaty za przetworzenie – wg rzeczywistej masy dostarczonych (tzn. wytworzonych, zebranych i przetransportowanych) – odpadów. Różnice te można zniwelować, jedynie ustalając odpowiednio wysoką stawkę, by poziom opłaty

pokrył w pewnym okresie powstałe rozbieżności pomiędzy naliczonymi wartościami. Należałoby, zatem uwzględnić swego rodzaju „korytarz stawkowy” – by w jego granicach pokrywać wahania należności, wynikające ze zmian wielkości strumienia odpadów zmieszanych i pochodzących z selektywnej zbiórki.

Przy zbyt niskiej stawce różnice doprowadzą do deficytu, który będzie musiała sfinansować gmina lub przedsiębiorstwo logistyczne, w zależności od tego, czy gmina korzystając z dyspozycji art. 6c ust 1 i ust 2 obejmie systemem zagospodarowania cały strumień czy tylko z nieruchomości zamieszkałych. Tylko jak długo gminny budżet to wytrzyma? Rozsądne pytanie o możliwość zróżnicowania modeli opłat na terenie jednej gminy postawił poseł Dariusz Piontkowski z Białegostoku. Jednak, zdaniem ustawodawcy mogłoby to rodzić „wątpliwości, co do równego traktowania mieszkańców danej gminy”.

Jednak tylko w ten sposób można optymalnie wykorzystać potencjał zagospodarowania strumienia odpadów wytwarzanych w różnych środowiskach o zróżnicowanym dostępie do infrastruktury komunalnej. Wydaje się, że problem będzie mógł być rozwiązany dopiero przy okazji kolejnej nowelizacji ustawy.

Dzięki powszechnemu i przymusowemu systemowi kontraktacji usług opłata ryczałtowa gwarantuje stały dopływ gotówki do systemu i jego stabilizację (od uchwały do uchwały). Poziom ten może zaspokoić wszystkie roszczenia uczestników systemu. Ale także, – jeżeli stawka będzie zbyt niska – środków może zabraknąć i ktoś, w ostatecznym rachunku zawsze mieszkańcy, będzie musiał ten deficyt pokryć.

Trzeba też mieć na względzie fakt, że wytwórcy generują zmienny w czasie poziom strumienia odpadów. W pewnych miesiącach odpadów jest więcej, a w innych – mniej. Wprawdzie w cyklu rocznym, zakładając względnie stałą liczbę wytwórców, poziomy w poszczególnych miesiącach niewiele się różnią, jednak pomiędzy konkretnymi miesiącami bądź kwartałami różnice w poziomach mogą być spore. „Górka” przypada na okres wiosenny (od marca do czerwca), letniemu „dołkowi” sprzyjają wyjazdy wakacyjne, wreszcie pojawia się jesienny wzrost masy pozyskiwanych odpadów, który – z wahaniami – przechodzi w zimowy szczyt, przypadający, ze zrozumiałych względów, na grudzień.

Ten zmienny poziom masy odpadów (przyjmowanych i mierzonych z dokładnością do kilograma na wadze elektronicznej przy bramie instalacji), pomnożony przez cenę usługi przetworzenia odpadów przenosi się na wahający się poziom należności odbierającego odpady od mieszkańców wobec partnera (instalacji) w umowie na dostawę odpadów. Z reguły są one ustalane, co miesiąc. Instalacja nie wnika w to, u kogo powstały odpady, ale ile ich

dostarczo z całego zakontraktowanego terytorium. A przede wszystkim, – kto zapłaci za jej usługę.

Jeżeli przedsiębiorstwo zajmujące się pozyskiwaniem odpadów (ich logistyką) wyłącznie odbiera odpady od ich wytwórców, to – zgodnie z wygranym przetargiem – nie będzie posiadało umowy z instalacją. W takim przypadku płatnikiem należności będzie gmina. Taka sytuacja wystąpi z reguły tam, gdzie gmina będzie właścicielem lub współwłaścicielem instalacji i zna koszty przetwarzania. Z naliczonych i pobranych opłat będzie ona musiała bezpośrednio opłacić oddzielnie zarówno pozysk odpadów, jak i ich przetworzenie. Zarządzenie ewentualnym problemom, wynikającym np. ze zbyt niskiej stawki, będzie leżało już w gestii gminy. Przedsiębiorstwo logistyczne – o ile prawidłowo oszacowało swoje koszty eksploatacyjne i finansowe – może nie obawiać się ryzyka. Tonaż pozyskanego strumienia jest dla niego czynnikiem obojętnym, bo ryzyko pokrycia ewentualnych różnic spocznie na gminie. Inaczej będzie, gdy samorząd zdecyduje się na skorzystanie z alternatywy zawartej w art. 6d i ogłosi, a następnie rozstrzygnie przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Wówczas zwycięska firma, (jeśli sama nie będzie właścicielem instalacji) będzie musiała zawrzeć umowę z zarządzającym instalacją i z nim się rozliczać za dostawy odpadów. Gmina jedynie przekaże firmie równą, comiesięczną kwotę zobowiązań wobec niego, wynikającą z iloczynu podstawy opłaty za pozysk i przetworzenie oraz stawki. Przedsiębiorstwo z kolei opłaci usługi instalacji, czyli poniesie całe ryzyko tej operacji. W pierwszej kolejności będzie musiało, bowiem uregulować swoje zobowiązania wobec instalacji, a dopiero z pozostałej części otrzymanego od gminy wynagrodzenia będzie mogło pokryć swoje koszty, w tym zobowiązania wobec załogi, i wygenerować marżę. Jeżeli – startując do przetargu – nie oszacuje prawidłowo kosztów przetwarzania, w tym comiesięcznych różnic w tonażu strumienia, lub – co gorsza – zaniży stawkę tylko po to, by wygrać przetarg, może mieć poważne problemy z płynnością finansową. Tym należy tłumaczyć proces znacznego podnoszenia stawek za swoje usługi w tym roku przez przedsiębiorstwa logistyczne.

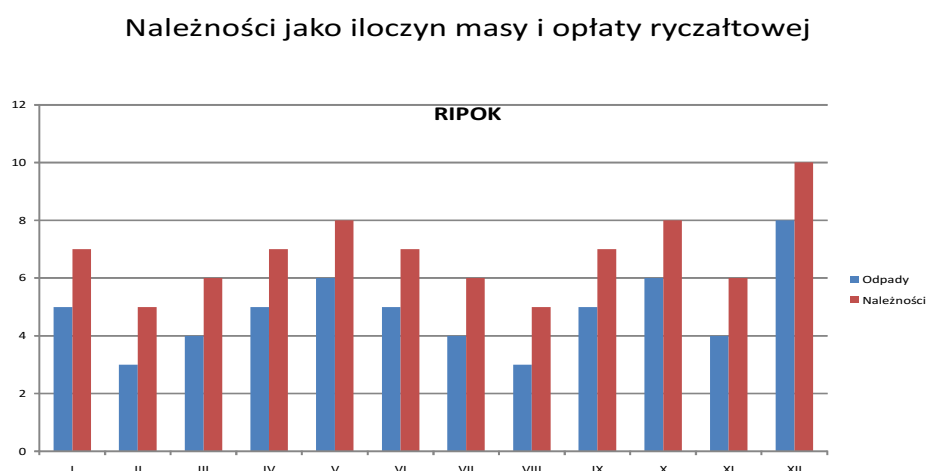
Tym bardziej, że ustawodawca – dosyć stanowczy, jeżeli chodzi o regulację poziomu opłat i stawek za odbiór odpadów – niemal zupełnie pozbawił się realnej kontroli nad kosztami i cenami generowanymi przez instalacje. W art. 9m zobowiązał on jedynie prowadzących regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) do przedstawiania swoim partnerom – gminie i przewoźnikowi – kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów. Dotyczy to strumienia składającego się z odpadów zmieszanych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych

do składowania. Pozostałe koszty zagospodarowania, w tym przetworzenia surowców wtórnych, a więc możliwej do zbycia na rynku frakcji odpadów, nie muszą być nikomu okazywane. Bardzo ważny element kalkulacji kosztów, jakim jest poziom wykorzystania mocy produkcyjnej instalacji, nie znalazł uwagi ustawodawcy.

Ustawa nie wspomina nic o kosztach finansowych, chyba, że wykładnia prawna uzna, iż koszty finansowe zaliczają się także do kosztów zagospodarowania odpadów. Próżno też szukać regulacji na temat ryzyk związanych z wahaniami kursów walut czy skoków cen w państwach azjatyckich będących ostatecznymi recyklerami w światowym systemie. Nie wspominając o ryzykach wynikających z ogromu instalacji wyposażonych w wytwórnie paliw alternatywnych dla cementowni, które mogą zachorować na „hiszpankę”, znaną europejską przypadłość, powstałą na Półwyspie Iberyjskim, przy okazji pęknięcia „bańki inwestycyjnej”.

Rozstrzygnięcia ustawowe stawiają w korzystniejszej sytuacji przedsiębiorstwa odbierające odpady, które wybudowały własne instalacje, głównie sortownie doczyszczające strumień surowców wtórnych, pochodzących z selektywnej zbiórki. Dochody ze sprzedaży, zakładając pozytywne relacje do kosztów, mogą polepszyć ich kondycję finansową. Jeżeli firma nie dysponuje własną instalacją, musi wliczyć koszty pozyskania materiału z segregacji „u źródła” do kosztów własnych i uwzględnić je przy kalkulacji stawki do przetargu, który zamierza wygrać. Relację pomiędzy wielkością odbieranego strumienia a należnymi opłatami dla RIPOK-u prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 3 Zależności poziomu należności od poziomu wytwarzanych odpadów



Należność naliczana przez instalację przetwarzania odpadów (np. RIPOK) jest iloczynem masy odpadów pozyskanych oraz stawki opłaty, ustalonej w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Można ją opisać formułą:

$$N_{inst} = M_{poz} \times s_{opl}$$

gdzie:

N_{inst} : wysokość należności [zł],

M_{poz} : masa odpadów pozyskanych [t]

s_{opl} : stawka ustalona przez gminę [zł/t]

Ponieważ jest to zależność wprost proporcjonalna, to poziom miesięcznych należności „podąża” niejako za wielkością pozyskanej masy odpadów. Widoczne są także miesięczne wahania poziomu zarówno strumienia, jak i należności.

Na przykład za dostarczone 1500 ton odpadów zmieszanych w miesiącu „x” przy cenie „na bramie” 250 zł za tonę, należność instalacji wyniesie 375 tys. zł. Tyle przedsiębiorstwo odbierające odpady powinno przekazać zakładowi zagospodarowania odpadów w następnym miesiącu. Oczywiście, w przyszłości, przy ustabilizowanym poziomie zoptymalizowanych stawek, możliwe będzie oszacowanie średniomiesięcznego poziomu masy strumienia i ustalenie należności także na takim poziomie. Oznaczać to będzie w pewnych miesiącach nadpłaty, a w innych – niedopłaty. Kwestię finansowania takiego rachunku należałoby wyjaśnić oddzielnie.

Warto teraz przyjrzeć się innemu efektowi funkcjonowania opłaty ryczałtowej – relacji należności do wpłat, w zależności od poziomu stawki. Na początek prosta ilustracja tego zagadnienia. W każdym z wariantów przetargu na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów gmina będzie rozliczała się bezpośrednio z przedsiębiorstwem logistycznym. Niezależnie od wyboru metody naliczania, samorząd, co miesiąc będzie przekazywał firmie równe kwoty, stanowiące iloczyn liczby mieszkańców oraz części stawki, przypadającej na pokrycie kosztów pozysku i przetworzenia odpadów.

Rysunek 4: Zależność pomiędzy należnościami ze strony instalacji a poziomem przychodów przedsiębiorstwa logistycznego

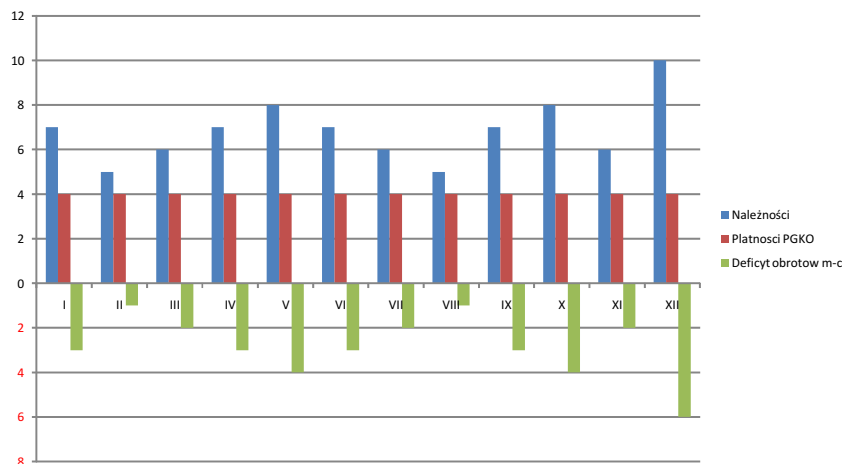
Bilans miesięczny naliczanych należności i zryczałtowanych płatności



Rysunek został sporządzony przy założeniu, że stawkę skalkulowano zbyt nisko. Pokazany na rys. 3 poziom należności zestawiony z równymi wpłatami ze strony gminy. Interesujący jest fakt obiektywnej rozbieżności między tymi wielkościami. Płatnik nie ma możliwości bieżącego, tzn. comiesięcznego, dostosowywania poziomu rozliczania do wielkości zagospodarowywanego przez przedsiębiorstwa strumienia. Różnice powstają obiektywnie, niezależnie od woli stron. Gdyby podnieść stawkę o jedną podziałkę „do góry” deficyt uległby znaczącej redukcji. Ale to oznaczałoby decyzję polityczną, na przekór oczekiwaniom mieszkańców. Warto zauważyć, że w przypadku, gdy stawka zostanie skalkulowana zbyt nisko, powstanie stałego niedoboru będzie kwestią elementarnej logiki ekonomicznej. Rysunek 5 ukazuje poziomów miesięcznych deficytów w rozliczeniach między przedsiębiorstwami obsługującymi system

Rysunek 5 Poziomy miesięcznych deficytów w rozliczeniach między przedsiębiorstwami obsługującymi system

Deficyt należności przy stawce minimalnej



Taka sytuacja oznacza permanentny „minus” we wzajemnych rozliczeniach, czyli – innymi słowy – powstawanie ujemnych różnic na rachunku bieżących rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwami (tzn. między przewoźnikiem a operatorem instalacji) lub przedsiębiorstwami a gminą. Poziom miesięcznego deficytu może być różny, bo zmieniają się miesięczne ilości wytwarzanych i pozyskiwanych odpadów. Ilustracja powinna przedstawiać sumaryczną wielkość niedoborów opłat, bowiem miesięczne deficyty sumują się i oddziałują coraz silniej na pozycję finansową przedsiębiorstwa lub gminy, ale nie zmieściłaby się na rysunku.

Gdyby stawka została skalkulowana zbyt wysoko, powstawałyby różnice „na plus”. System generowałby nadwyżki. A ponieważ – zgonie z art. 6r – opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, pozostawałby on w budżecie, pomagając finansować inne niedobory, na których brak samorządy raczej nie narzekają. W gminach, które prawidłowo dostosują model opłaty do swojej sytuacji społeczno-ekonomicznej a także ustalą właściwą wysokość stawki na poziomie samofinansującym - czasowe nadwyżką będą zjawiskiem normalnym. Można je - w najprostszym wariancie, przeznaczyć na obniżkę stawki w kolejnym roku.

Różnice w rozliczeniach należności i zobowiązań z tytułu pozyskiwania i przetwarzania odpadów komunalnych pomiędzy przedsiębiorstwem logistycznym a gminą czy przedsiębiorstwem prowadzącym instalację przetwarzania odpadów mają charakter

obiektywny, a ich wysokość, w układzie zarówno miesięcznym, jak i rocznym, jest wynikiem rozbieżności pomiędzy ceną ustalaną przez instalację a częścią stawki przeznaczoną na zagospodarowanie odpadów. Trzeba podkreślić, że przy stawce zbyt niskiej miesięczne wahania mogą przekształcić się w stan permanentny, obciążający albo przedsiębiorstwo logistyczne (zła kalkulacja swojej stawki), albo gminę.

W ustawie jak już wspomniano brakuje mechanizmów ustalania i rozliczania tych niedoborów, nie mówiąc już o ich finansowaniu. Można, zatem przypuszczać, że ustawę zaprojektowano przy założeniu, iż obecne stawki zostaną obniżone (ze względów społecznych i ekologicznych), a mimo to dzięki wprowadzeniu konkurencji przy wyborze przedsiębiorstwa odbierającego odpady pokryją one koszty systemowe gminy, koszty przedsiębiorstwa logistycznego oraz koszty selektywnej zbiórki. Przyjęto, więc, że obecne stawki są tak mocno zawyżone, iż – mimo ich wymuszonego obniżenia – zapewniona zostanie pełna obsługa systemu. Wydaje się w krótkim okresie w praktyce niemożliwe osiągnięcie tych szlachetnych założeń. Potwierdza to raport UOKiK z lutego 2012 roku, w którym udowodniono na materiale badawczym dotyczącym blisko 30 gmin, które przejęły obowiązek zagospodarowania strumienia odpadów w drodze referendum, że zdecydowana większość z nich generowała stały deficyt.

Konsekwencją omawianych rozbieżności będzie ich narastanie na rachunku rozliczeniowym, co musi prowadzić do chronicznego deficytu całego przedsięwzięcia. W przypadku firmy odbierającej odpady oznaczać to może nawet konieczność ogłoszenia upadłości, a w wypadku gminy – narastanie napięć w realizowanym i planowanych budżetach. Zatem dylemat: czy planować system deficytowy, czy samofinansujący się, powinien być przedmiotem poważnych refleksji władz gmin, nim przystąpią one do opracowywania i uchwalania wysokości stawek opłat. Ważną rolę w tych rozważaniach powinna zająć symulacja poziomu planowanych opłat. Jeżeli samorząd zdecyduje się na skorzystanie z usług firmy konsultingowej, przed podpisaniem z nią umowy warto dowiedzieć się, czy dysponuje ona modelami symulacyjnymi stawek.

System opłat ryczałtowych, choć prosty w swojej konstrukcji i wdrożeniu, jak się wydaje nie stanowi stabilnej podstawy dla lokalnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Generuje stałe napięcia wymuszające niepopularne decyzje – zmiany poziomu stawek opłat. Rozwiązaniem mógłby być system opłat kosztowych, podążających za poziomem strumienia odpadów komunalnych, generowanym przez mieszkańców i podmioty prawne. Chodzi o to, by samorządy – ustalając wysokość stawki – dokonały właściwego wyboru nie tylko modelu stawki, ale także wysokości stawki. Jeżeli ulegną nadmiernej presji

oporu społecznego, następstwa odbiją się boleśnie na budżetach gmin i to już w 2014 r. Perspektywa wygranych wyborów samorządowych i wysokiego deficytu gminnego budżetu nie wydaje się być w takich warunkach nadmiernie przesadzona.

9.2.3. Komponenta społeczne

Odrębnym zagadnieniem jest problem społecznego nastawienia do gospodarki odpadami. W największym skrócie w kraju wg. badań GUS z 2010 roku na 12 milionów wytwarzanych odpadów zagospodarowuje się ok. 10 milionów ton. Blisko dwa miliony ton, czyli dwa miliardy kilogramów, są nielegalnie utylizowane, co przy przeliczeniu ok. 316 kg na mieszkańca odpadów wytwarzanych w kraju daje grupę ponad 6 milionów osób, czyli ok. 1,5 miliona gospodarstw domowych. Z grubsza odpowiada to liczbie najsłabszych gospodarstw rolnych oraz uboższych gospodarstw domowych z grup społecznych zamieszkujących miasta, de facto w większości nieponoszących kosztów korzystania z infrastruktury komunalnej, nie tylko dotyczącej gospodarki odpadami. Można wręcz zaryzykować tezę, że głównym problemem "rewolucji śmieciowej" nie są wbrew pozorom odpady, ale problem skłonienia sporej grupy wytwórców do płacenia za zagospodarowanie strumienia wytwarzanych przez nich odpadów. Niestety ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani uchwalana ustawa o odpadach nie zajmują się problemem społecznym. Nie przewidują żadnych instrumentów finansowych wspomagających samorządy we wdrażaniu dość drakońskich opłat, które dla wielu gospodarstw domowych, szczególnie w grupach uboższych ekonomicznie wywoła szok adaptacyjny.

Samorządy, podobnie jak w przypadku wielu innych zadań zleconych przez państwo zostały pozostawione same sobie. Niektóre z nich sprawiają wręcz oczekują instrukcji rządowych jak poradzić sobie z wdrożeniem ustawy. W tym przypadku samodzielność podmiotu jakim jest gmina, w tym samodzielność do znajdowania rozwiązań dla niektórych samorządów stanowi istotną niedogodność w odniesieniu do tej ustawy. Należy się liczyć w związku z oporem społecznym lokalnych społeczności, który zdeformuje optymalne wybory metody naliczania opłat. Problem ten już można zauważyć w przypadku wyników konsultacji społecznych, prowadzonych przez niektóre samorządy. Na przykład gmina Zawiercie przeprowadziła konsultacje społeczne, w wyniku, których zdecydowana większość mieszkańców opowiedziała się za utrzymaniem opłaty naliczanej od mieszkańca. Podobne wyniki przynoszą konsultacje w innych gminach i miastach. Władze Szczecina uruchomiły specjalny portal, na którym można głosować za wyborem jednej z metod opłat. Także w tym przypadku struktura głosów rozkłada się podobnie jak w Zawierciu. W Gdyni, której władze

opowiadają się publicznie za metodą opłat naliczanych od zajmowanej powierzchni mieszkaniowej, radni opozycyjni wystąpili z wnioskiem o przeprowadzenie referendum, zdając sobie sprawę z jego wyników. Potwierdzają to także wyniki badania opinii społecznej przeprowadzone przez pracownię badań SMG, które wykazały, że blisko 60% gmin opowiada się za opłatą naliczaną od osób zamieszkujących daną nieruchomość. Lokalne społeczności opowiadają się za metodą, która umożliwi w największym stopniu unikanie opłat za zagospodarowanie odpadów poprzez podawanie zaniżonych i niemożliwych do weryfikacji danych o liczbie osób zamieszkujących gospodarstwa domowe. To jest właśnie miara oporu społecznego przed spodziewaną podwyżką kosztów korzystania z infrastruktury społecznej. Można po analizie tych przypadków przypuszczać, że lokalne społeczności w zasadzie dążą do utrzymania poprzedniego systemu odbioru odpadów, a przyjęte metody zaadoptować na tyle, na ile się da do wzorca przypominającego organizacyjnie i ekonomicznie dotychczasowy sposób funkcjonowania gospodarki odpadami

Innym przejawem tego oporu będzie poziom poparcia w nadchodzących wyborach samorządowych, co dodatkowo zakłóci optymalizację wyboru najbardziej jak się wydaje efektywnych metod opłat: od powierzchni mieszkalnej oraz od zużycia wody. Jakie skutki może przynieść masowe podążanie samorządów za lokalnym vox populi wskazały cytowane wcześniej badania przeprowadzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta w związku z raportem dotyczącym następstw nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opublikowanym w tym roku. Zdecydowana większość badanych gmin osiągnęła poziom samofinansowania systemu - w trzecim roku reformy. W tych gminach, które nie osiągnęły zrównoważonego bilansu kosztów i przychodów do trzeciego roku - roczny deficyt na obrotach stał się zjawiskiem permanentnym. Warto przy tym pamiętać, że pod rządami poprzedniej ustawy do kosztów zarządzania systemem nie wliczano kosztów administracyjnych, w tym windykacji oraz kosztów selektywnej zbiórki w postaci Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów. Łatwo przewidzieć skutki tych zmian pod rządami znowelizowanej ustawy. Jedyne kilka czołowych gmin w tym Luboń, uzyskały nadwyżkę, pozwalającą na pokrycie także innych kosztów. Co ciekawe kłopoty z uzyskaniem samofinansowania miały zarówno Pszczyna jak i Legionowo, których systemy gospodarki odpadami komunalnymi uchodzą za wzorcowe dla wielu innych samorządów. Rysuje się zatem pytanie: czym należy się kierować, ustalając wybór metody naliczania opłat?

9.3. PRZESŁANKI WYBORU METODY

Warto zestawić zalety i wady poszczególnych metod naliczania opłat w postaci tabelarycznej. Chodzi o uwidocznienie najważniejszych plusów i minusów opłat wg liczby mieszkańców, powierzchni mieszkaniowej, zużycia wody oraz liczby gospodarstw domowych. Jest to zestawienie syntetyczne (tabela 27), koncentrujące uwagę na podstawowych wadach i zaletach, które nie pretenduje do pełnego zestawienia omawianych cech, umożliwia jednak ich wstępną ocenę.

Tabela 27. Zalety i wady systemów opłat w lokalnym systemie gospodarki odpadami komunalnymi

Kryteria wyboru opłaty naliczanej zgodnie z art. 6j. u.c.p.g. według:			
Liczby mieszkańców	Powierzchni mieszkalnej	Zużycia wody	Liczby gospodarstw domowych
Zalety			
Prostota wdrożenia i niskie koszty tej operacji Wysoki poziom akceptacji społecznej Początkowo wzrost ilości surowców wtórnych	Niskie koszty wdrożenia Bardzo przydatna we wspólnotach mieszkaniowych Silny impuls rozwojowy dla recyklingu Niskie zagrożenie dla budżetu gminy	Silny wzrost przychodów z tytułu eliminacji strat Indywidualny szacunek ilościowy wytwarzanych odpadów Uwzględnienie dynamiki wytwarzania Znikome zagrożenie dla budżetu gminy	Niskie koszty wdrożenia Brak oporu społecznego Szybki przyrost masy pozyskiwanych odpadów
Wady			
Łatwa manipulacja liczbą mieszkańców Niemożliwe określenie indywidualnej ilości wytworzonych odpadów Silny wzrost stawek, jako rekompensata ponoszonych strat. Zagrożenie dla budżetu gminy - system deficytowy przez ok. 3 lata (wg. UOKiK)	Silna podatność na podrzucanie odpadów z zewnątrz (nielegalna dystrybucja) Początkowo możliwy opór społeczny Mimo wysokiej przydatności nie może być stosowany do podmiotów gospodarczych	Stosunkowo wysokie koszty wdrożenia Początkowo możliwy opór społeczny z obawy przed „nowym” (vide opłata powierzchniowa), możliwość błędnych odczytów zużycia wody w wyniku uszkodzenia przez niektórych mieszkańców wodomierzy; Niechętny stosunek przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego (vide Kielce)	Stosunkowo słabsze przełożenie na zasadę szacowania kosztów, co może utrudniać w przyszłości przyjęcia taryfy opłat Potencjalna największa demoralizacja świadomości ekonomicznej mieszkańców i możliwość wprowadzania w błąd gmin.

			Determinuje to zagrożenie dla budżetu gminy
--	--	--	---

Źródło: Opracowanie własne

Z zestawienia wynika, że niemożliwe jest ustalenie rankingu metod wg jednego, dominującego kryterium. Cały problem metodologiczny z lokalnymi systemami gospodarki odpadami komunalnymi polega na ich ogromnej różnorodności, która wyklucza istnienie *à priori* najlepszego systemu. Wybór systemu dla konkretnej lokalizacji należy optymalizować wg lokalnych kryteriów opłacalności ekonomicznej i efektywności ekologicznej oraz spolegliwości społecznej, czyli stopnia zamożności mieszkańców danej gminy.

W wyniku procesu zdefiniowania na nowo lokalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi utworzy się nowa konfiguracja głównych aktorów: mieszkańców i podmiotów gospodarczych po stronie wytwarzania odpadów oraz władz i administracji samorządowej po stronie regulatora, a także przedsiębiorstw gospodarki odpadami komunalnymi. Co ich czeka?

Wytwórcy zostaną skonfrontowani z zupełnie nową sytuacją, w której będą musieli podporządkować swoje zachowania nie tylko indywidualnym interesom, ale także interesowi publicznemu, wyrażonemu w polityce ekologicznej i komunalnej państwa. Dla bardzo wielu na początku będzie po prostu drożej. Z czasem zauważą pozytywne skutki w swoim otoczeniu, które będzie czystsze i uporządkowane. Także liczne podmioty prawne, w tym szczególnie z sektora usługowo-handlowego, które do tej pory pozbywały się części odpadów nielegalnie, będą musiały kalkulować na nowo pełne koszty pozyskiwania i przetwarzania swoich odpadów. Nie tylko, dlatego, że osiedlowe pojemniki będą lepiej pilnowane, ale przede wszystkim, dlatego, że będą musiały zawrzeć umowy na całość wytwarzanych odpadów.

Regulatorzy, czyli władze samorządowe i ich administracje, przejmując własność odpadów komunalnych, przejęły też pełne ryzyka związane z tym obszarem gospodarki komunalnej. To na nie spadną problemy znane do tej pory wyłącznie przedsiębiorstwom gospodarki odpadami komunalnymi. Problemy często lekceważone, związane np. z obsługą wielu tysięcy umów, w tym windykacją należności czy brakiem współpracy ze strony klientów-obywateli. Samorządy chyba nie do końca zdają sobie sprawę, że stały się quasi-przedsiębiorstwami, ze wszystkimi wynikającymi stąd ryzykami i obowiązkami oraz wyzwaniem i szansami. Autorzy tego rozdziału mogą wskazać tych włodarzy gmin, którzy

wyznają zasadę, iż samorząd powinien zajmować się jedynie zbieraniem i wydawaniem podatków i opłat, a sprawy gospodarcze nie powinny go w ogóle interesować.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań będzie więc opracowanie właściwego systemu opłat dla lokalnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi – systemu uwzględniającego konieczność realizacji polityki ekologicznej państwa, poziom życia lokalnej ludności, dotychczasowe przyzwyczajenia i lokalne niuanse, ale także realne koszty funkcjonowania przedsiębiorstw gospodarki odpadami komunalnymi. Obciążeniem okazały się zbyt pochopne obietnice twórców reformy, sugerujące (w warunkach znanego i dotkliwego braku mocy przetwórczych instalacji przetwarzania odpadów), możliwość wprowadzenia prostego systemu opłat, z możliwością ich obniżania. Ponadto w założeniu zasugerowano docelowe obniżenie stawek opłat za ich odbieranie i zagospodarowanie. *Dzięki jednej podstawowej stawce nikomu nie powinno „opłacać się” wyrzucanie odpadów do lasu* – można było przeczytać w komunikacie Ministerstwa Środowiska, po przyjęciu nowelizacji.

Przedsiębiorcy, głównie z obszaru pozyskiwania odpadów, czyli – jak to się do niedawno mówiło – „odbioru i utylizacji”, będą musieli ponownie przekalkulować możliwe poziomy cen na modelach omawianych m.in. w tej publikacji. Trzeba zapamiętać o „elastycznych” praktykach przerzucania „martwych” kosztów i marż na klientów indywidualnych, zrywając w razie ich nieakceptacji umowy. W najgorszym wariacie mogą powstawać lokalne systemy, oparte na nierealistycznych założeniach, dotyczące np. wskaźnika nagromadzenia, z nierealistycznym poziomem niewłaściwie naliczanych opłat. Jeżeli taki system zostanie zaakceptowany przez nieduże, lokalne przedsiębiorstwa rodzinne, wierzące, że i tym razem się uda, to trzeba je przestrzec, że tym razem na pewno się to nie uda! Podobnie jest w przypadku lokalnego monopolu gminnego, mającego licznych zwolenników, działającego wg zasady „wszystko w jednym ręku”, dążącego do szybkiego dorównania „europejskim standardom”, którego przeinwestowanie w przewymiarowaną instalację niesie za sobą wysokie ryzyko porażki. Nie będzie, czego zazdrościć mieszkańcom gmin czy miast, obsługiwanych przez takie firmy. Przez lata będą słucać wysokie koszty obsługi finansowej i eksploatacji.

Istotne są głosy napływające z dużych aglomeracji, np. wspomniana interwencja z Białegostoku, sygnalizująca zaniepokojenie zbyt sztywnym systemem naliczania opłat, nieuwzględniającym zróżnicowania infrastrukturalnego dużych aglomeracji. W Białymstoku systemem wodociągowo-kanalizacyjnym objętych jest ok. 75% powierzchni miasta. Po

przeprowadzeniu pierwszych prac studyjnych zorientowano się, z jak skomplikowaną i najeżoną trudnościami materia ekonomiczno-prawno-społeczną mają tam do czynienia. Wyobraźnia i doświadczenie podpowiadają pochodzącym z wyborów politykom komunalnym, że niepokój, sygnalizowany na razie przez świat nauki, może przekształcić się w huragan oddolnej krytyki, zdolny podważyć nie tylko już napięte terminy wdrażania znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale też sensowność „rewolucji śmieciowej” w ogóle.

Ważne, by tak strategiczny dla całego systemu i adekwatny do lokalnych uwarunkowań, a także do celów polityki ekologicznej państwa i Unii Europejskiej element ustawy stał się przedmiotem uważnych analiz i, być może, nowatorskiej koncepcji. Wydaje się, że kwestia ustalania opłat i naliczania stawek może warto przyjąć pewien model ułatwiający samorządom wybór metoda opłaty w zależności od istotnych kryteriów lokalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi.

Taki model w okresie, gdy samorzady nadal pracują nad wyborem metody opłat oraz kalkulacjami stawek, może mieć wyłącznie charakter prognozy i to prognozy opartej o szacunki przewidywanych wielkości, a nie o pomiary. Te będą możliwe dopiero po wdrożeniu systemów zagospodarowania odpadów komunalnych. Prognoza szacunkowa pozwala na ogólną ocenę przydatności poszczególnych metod opłat do sytuacji środowiskowej i ekonomicznej zróżnicowanych systemów pod warunkiem zdefiniowania wspólnego kryterium jakościowego. W tym przypadku różnica zasadnicza dotyczy gmin miejskich i wiejskich różniących się zasadniczo, co do poziomu i obiektywnych możliwości zagospodarowania generowanego strumienia odpadów komunalnych. Przestrzeń komunalna miast i wsi różni się w zależności od dostępu do infrastruktury komunalnej oraz świadomości społecznej mieszkańców tych dwóch kręgów kulturowych. Wystarczy sobie uświadomić, że w gminach wiejskich systemem gospodarki odpadami komunalnymi objęto po 1989 roku mieszkańców, którzy do tej pory w praktyce nigdy nie płacili za zagospodarowanie odpadów.

Przyjęto, że kluczowym kryterium jakościowym jest efektywność ekonomiczna – tworząca wspólny mianownik zarówno dla obydwu rodzajów przestrzeni komunalnych jak i opłat, czyli parametrów ekonomicznych analizowanych przestrzeni. Następstwem tego wyboru jest przyjęcie kolejnych parametrów jakościowych wyboru modelu opłaty: efektywności ekologicznej oraz potencjalnego oporu społecznego na rysunku interpretowanego jako zgoda na wprowadzenie danego systemu opłat. Przy przyjęciu innego

kryterium, np. efektywności ekologicznej, czy potencjalnego oporu społecznego gradacji opłat mogą różnić się od przedstawionych poniżej.

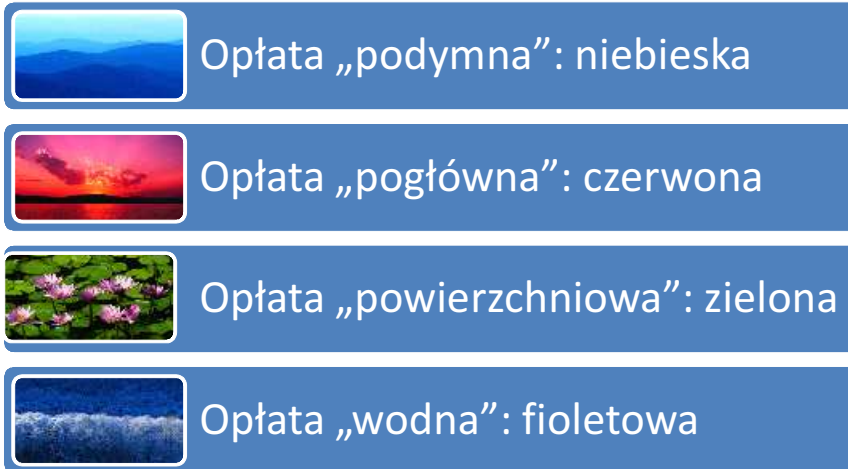
Modele opłat zostały umieszczone w polu wyznaczonym przez te kryteria. Siłą rzeczy obraz gradacji opłat musi być przedstawiony na dwóch odrębnych ilustracjach, odpowiadających kryteriom różnicującym tj. efektywności ekologicznej oraz potencjalnego oporu społecznego (zgody na opłatę). Obrazy te pozwalają na graficzne uwidocznienie zróżnicowania poszczególnych modeli opłat pod kątem ich zdolności do generowania deficytu lub dodatnich przychodów na zagospodarowaniu strumienia odpadów resztowych. Zdolności, pozwalających na pokrycie kosztów generowanych przez podsystem selektywnej zbiórki, a więc komponent ekologiczny oraz kosztów generowanych przez system zarządzający lokalną gospodarką odpadami komunalnymi, które razem z kosztami odbioru i przetworzenia odpadów tworzą ustawowy wymiar kosztów systemu. Mechanizmy tych procesów zostały omówione w innych publikacjach⁶⁸.

9.3.1. Efektywność ekonomiczna i środowiskowa

Efektywność środowiskową można zdefiniować, jako sumę efektów osiąganych poprzez nasilenie procesów selektywnej zbiórki odpadów „u źródła” przez mieszkańców oraz stopniowej likwidacji zjawiska nielegalnego unieszkodliwiania, w wyniku akceptacji powszechnego systemu opłat, w którym dalsze „pozbywanie się odpadów na dzikie wysypiska” nie daje efektu ekonomicznego. W celu ułatwienia orientacji i porównania poszczególnych modeli opłat obrazujących ich gradację, poniżej przedstawiono kolorystykę przypisując punktom charakteryzującym poszczególne modele opłat – ich barwy. Opłata „podymna” oznacza opłatę od gospodarstwa domowego, opłata „pogłówna” – opłatę od mieszkańca, opłata powierzchniowa – od powierzchni budynku, opłata wodna – opłatę od zużycia wody.

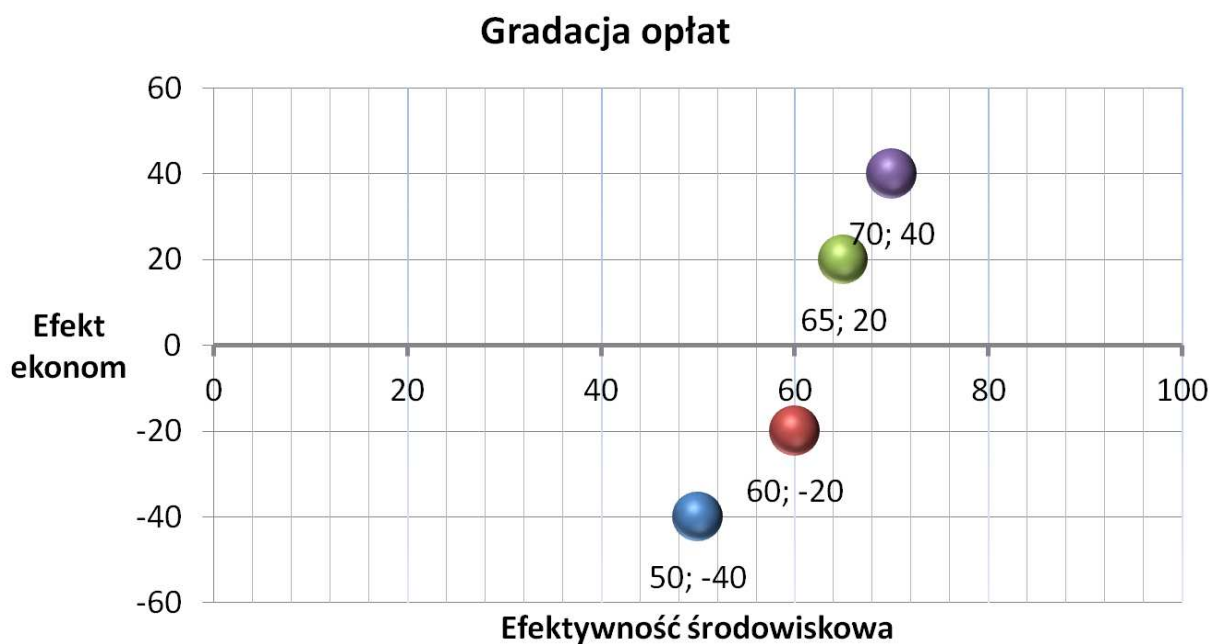
⁶⁸ Górnicki, E „Plusy i minusy nowego systemu opłat „śmieciowych”, Przegląd Komunalny nr. 1, 2012 r.; Górnicki, E „Złoty środek”, Przegląd Komunalny nr. 6, 2012 r.

Kolorystyka opłat



Warto dodać, że przytaczane na wykresach liczby mają charakter wyłącznie ilustracyjny, nie stanowią danych analitycznych, umożliwiając jedynie orientację co do położenia modeli opłat w polu ich gradacji. Rysunek 6 prezentuje gradację opłat w relacji do efektywności ekonomicznej i środowiskowej

Rys. 6. Gradacja opłat w polu efektywności ekonomicznej opłat i efektywności środowiskowej



Najniższy poziom efektywności zarówno ekologicznej, jak i ekonomicznej wykazują systemy oparte na niskich stawkach np. od gospodarstwa domowego (podymna). Lepsze efekty przynoszą systemy bazujące na opłatach liczonych od mieszkańca (pogłówna). Niestety, obydwie modele są obciążone wysokim prawdopodobieństwem generowania deficytu budżetowego. O wiele korzystniejsze wyniki dają systemy wiążące opłatą za odbiór odpadów z powierzchnią mieszkalną (powierzchniowa) oraz zużytą wodą (wodna). Wynika to w przypadku opłaty wodnej z możliwości uwzględniania dynamiki wytwarzanego strumienia w kosztach przetwarzania odpadów, a także praktycznej likwidacji nielegalnego unieszkodliwiania. Z kolei w przypadku opłat od powierzchni mieszkalnej - na niskich nakładach na obsługę systemu.

Uwidocznione na pierwszym wykresie, w postaci kolorowych punktów, modele opłat ilustrują zdolność do generowania pozytywnego wyniku dla budżetu: najwyżej ułożone są: opłata wodna i powierzchniowa, co wynika poza wspomnianą zdolnością do likwidacji zjawisk nielegalnej utylizacji i nielegalnej dystrybucji także jak się wydaje z generowania odpowiednio dużych strumieni surowców wtórnych. Na wysokość opłaty wodnej będzie miała wpływ także stopniowa redukcja strumienia odpadów zmieszanych. W przypadku opłat od gospodarstwa domowego i liczby osób (mieszkańca) procesy te uwiadcniają się w słabszy sposób, ale umożliwiają wywieranie wpływu na kształtowanie się strumienia odpadów.

Uwzględniając realia wiejskiej przestrzeni komunalnej, należy ocenić opłaty: od gospodarstwa domowego oraz od mieszkańca, jako optymalne dla tych warunków. Pozwalają one z wysokim prawdopodobieństwem osiągnąć nawet, jeżeli niezbyt wysokie - minimum środowiskowe – poziomy selektywnej zbiórki i, stopniowo, dzięki szerokiemu upowszechnianiu, eliminować zjawisko dzikich wysypisk czy palenia odpadów na otwartej przestrzeni. Na przykład wg Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami na terenie Wielkopolski zagospodarowuje się na wsi ok. 45% odpadów komunalnych. W tej sytuacji uzasadnione wydaje się pytanie, jaki poziom w tym zakresie charakteryzuje „ścianę wschodnią”? Niski poziom opłat naliczanych od gospodarstwa domowego oraz od mieszkańca z pewnością pozwoli na upowszechnienie przekonania o konieczności ponoszenia kosztów za odbiór i przetwarzanie (na przykład przez kompostowanie) we własnym zakresie odpadów, w tym ich recyklingu. Z kolei opłaty liczone od powierzchni mieszkalnej czy zużycia wody mogą mieć szersze zastosowanie przede wszystkim w miejskiej przestrzeni. Wyższa efektywność środowiskowa i ekonomiczna tych opłat musi być jednak okupiona ich znacznie wyższym poziomem wynikającym między innymi z faktu przejęcia przez służby komunalne czynności, które w niektórych zakresach wykonują mieszkańcy gmin wiejskich.

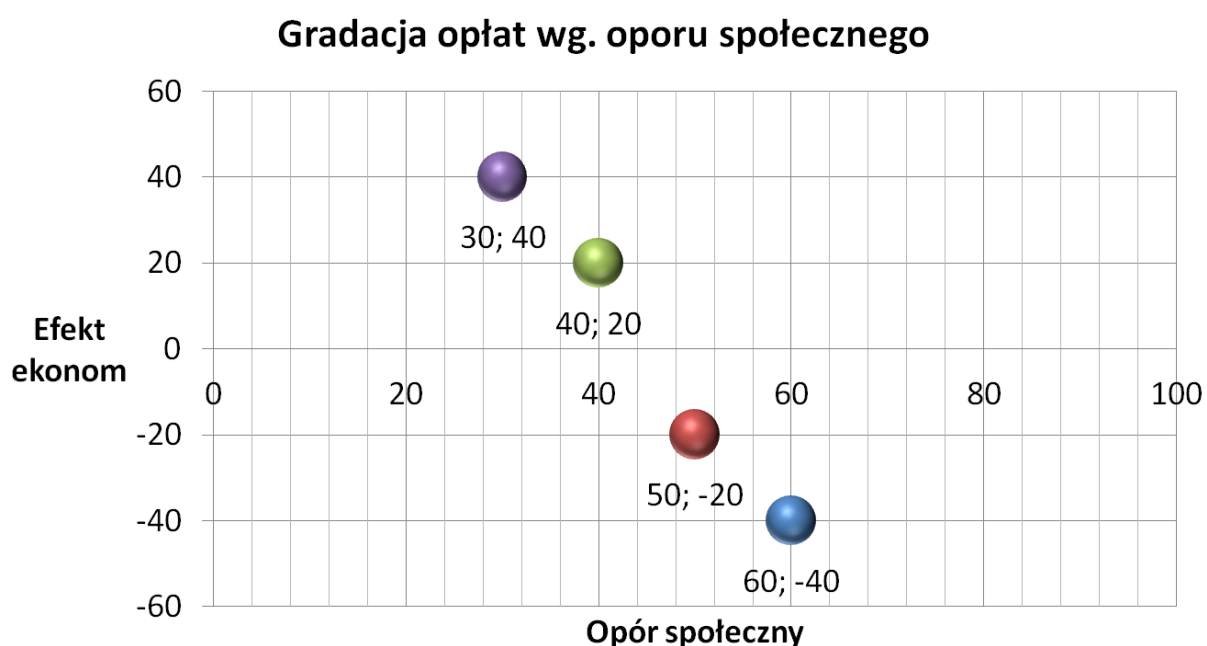
Dlatego raczej nie powinny być brane, pod uwagę przez samorzady gmin wiejskich, chyba, że dysponują one odpowiednio silnymi budżetami.

Kolejna prezentacja ilustruje zjawisko oporu społecznego (przyzwolenia na wprowadzenie opłaty), jako kolejne kryterium wyboru modelu opłaty. Warto uwzględnić również ten czynnik przy wyborze danego modelu, bowiem skala tego zjawiska może zniweczyć nawet najbardziej ambitne plany samorządu terytorialnego.

9.3.2. Efektywność ekonomiczna i potencjalny opór społeczny

Im luźniejszy związek z wytwarzanym strumieniem, tym mniejszy może być potencjalny opór społeczny grup słabszych ekonomicznie, co oznacza większe przyzwolenie czy akceptację danej metody, bowiem istnieje możliwość finansowania deficytu systemu z budżetu gminy, tworzonego przez wpływy z podatków, wnoszonych przez gospodarstwa domowe lepiej uposażone ekonomicznie. Opór społeczny jak już wspomniano zdefiniowano jako gotowość akceptacji przez mieszkańców nowego systemu wyrażoną w terminowym regulowaniu należności, a także w postaci gotowości głosowania na siły społeczne, wdrażające system w drugiej połowie 2013 r.

Rys. 7. Gradacja opłat, jako rezultat efektywności ekonomicznej w funkcji oporu społecznego (akceptacji danej metody)



W przypadku kryterium, jakim jest potencjalny opór społeczny, to przeprowadzane konsultacje społeczne nie pozostawiają złudzeń: na wsi największą popularnością cieszą się opłaty od gospodarstwa domowego a w mieście – opłata od osoby. Takie wyniki przyniosły konsultacje w Rudzie Śląskiej, Zawierciu, czy Bydgoszczy. Ale właśnie przy wyborze tych modeli opłat samorządy lokalne napotkają najniższy poziom oporu społecznego, czyli najwyższą akceptację, co może znaleźć swoje potwierdzenie przy urnach wyborczych.

Największe szanse wyborcze pod tym względem rysują się przed samorządami opierającymi finanse gospodarki odpadami komunalnymi na opłacie od gospodarstwa domowego. Niestety, są one połączone z najwyższym stopniem zagrożenia dla zrównoważonego budżetu gminy. Nieco mniejsze możliwości otwierają się przed samorządami decydującymi się na wybór opłat naliczanych od mieszkańca, które deficyt ekonomiczny rekompensują sobie wyższymi szansami wyborczymi oraz wysokim poziomem akceptacji mieszkańców dla nowego systemu opłat. Obydwa systemy będą preferowane przez gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz związki gmin, które dysponują odpowiednimi nadwyżkami budżetowymi, by móc przez kilka pierwszych lat finansować powstałe ewentualnie deficyty. Według raportu UOKiK-u z lutego br., udowodniono na materiale badawczym blisko 30 gmin, które przejęły obowiązek zagospodarowania strumienia odpadów w drodze referendum, że zdecydowana większość z nich generowała deficyt przez pierwsze trzy lata po przejściu obowiązku odbioru odpadów.

Natomiast systemy oparte na opłatach naliczanych od powierzchni mieszkalnej, do których przymierzały się duże aglomeracje jak Gdańsk czy Gdynia wywołują nieufność elektoratu. Świadczą o tym publikowane w Internecie wyniki stałych konsultacji społecznych w Gdańsku. Wydaje się, że samorząd Sopotu, który szukał swojej szansy w opłacie wodnej, ze względu na konieczność ponoszenia kosztów zagospodarowania strumienia generowanego przez turystów waha się i skłania do podążenia drogą swoich wielkich sąsiadów: Gdańska i Gdyni. Inne duże miasta przymierzają się do systemów naliczania opłat opartych na zużyciu wody w nieruchomościach. Są wśród nich Kielce, Katowice, Wrocław, czy Bielsko-Biała (tu Rada Miasta już podjęła stosowną decyzję). Inne miasta górnośląskie opowiadają się za opłatą od osoby. Są także duże ośrodki miejskie, które uważają, że „najbardziej sprawiedliwe są opłaty od mieszkańca: Bydgoszcz czy Toruń. Oceny tego wyboru będzie można dokonać, w 2014 r., badając skalę dopłat z budżetu do systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

9.3.3. Zarys strategii wyboru modelu opłat

W oparciu o przedstawione przesłanki prognostyczne, można spróbować nakreślić zarys strategii wyboru modelu opłaty dla gmin wiejskich i miast należących do wyróżnionych wcześniej i zróżnicowanych przestrzeni komunalnych. Warto, by gminy wiejskie i związki międzygminne rozważyły poważnie metodę naliczania od gospodarstwa domowego, kierując się przede wszystkim kryterium społecznym, minimalizując opór społeczny przed wprowadzeniem nowego „podatku śmieciowego”. Dopiero po upływie pewnego czasu można będzie pomyśleć o zmianie tego modelu, jeśli dotychczasowy się nie sprawdzi i wygeneruje za dużo odpadów nie przewidzianych wcześniej, na sposób naliczania opłaty od mieszkańca. Być może poprawią się wskaźniki ekologiczne i polepszy się sytuacja budżetu gminy, jeśli poprzednia metoda wywoływała konieczność dofinansowania procesu odbioru i zagospodarowania odpadów jako alternatywy do podwyżki opłaty.

Wybór metody opłaty liczonej od mieszkańca jest z pewnością rozsądnym kompromisem pomiędzy interesem ekonomicznym i ekologicznym gmin wiejskich i miejskich, a potencjalnym zagrożeniem oporem społecznym. Gminy mające zapewniony dostęp do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych o umiarkowanych cenach powinny rozważyć ten wariant opłaty. Wprawdzie oznacza on także spory wysiłek dla gminnego budżetu, a nawet trzeba się liczyć z kilkuletnim deficytem procesu odbioru i zagospodarowania odpadów, jeśli gmina zrezygnuje z podwyżek opłat, ale pozytywy w postaci umiarkowanego oporu społecznego mogą ostatecznie przeważać nad negatywami.

Jeszcze lepsze rezultaty ekonomiczne przyniesie wybór opłaty naliczanej według zużycia wody. Metoda ta, jako jedyna nie tylko zapewni minimalizację ryzyka dla budżetów, ale także pozwoli uwzględnić dynamikę wzrostu poziomu strumienia odpadów, a tym samym i przychodów. Pomimo oporu społecznego wydaje się, że jest to system najbardziej przyszłościowy, bowiem w największym stopniu uwzględnia wielkość wytwarzanego strumienia, a także stanowi bazę dla przyszłego systemu opłat taryfowych. Systemu, który zapewni realizację unijnego celu gospodarki odpadami komunalnymi – „zanieczyszczający płaci”.

Na koniec wypada zauważyć, że duże aglomeracje, ze względu na wysoki poziom możliwego unikania opłat przez część mieszkańców oraz znaczącą liczebność tej grupy „grzeszników” ekologicznych, w przypadku wyboru metody naliczania opłaty od mieszkańca ryzykują generowanie sporych zagrożeń dla budżetu, co w warunkach wyboru kosztownej metody przetwarzania odpadów, np. spalarni, ryzyko to zwielokrotnia. Jednak stan opinii

społecznej, znajdujący swoje odzwierciedlenie w stanie opinii i nastrojów rad dużych miast skłania do prognozy, iż opłata od osoby będzie najpowszechniej wybierają metodą opłaty za zagospodarowanie strumienia odpadów komunalnych, bez względu na generowane koszty. Opinia ta ma swoje uzasadnienie w wynikach badań opinii samorządów⁶⁹.

Po pierwszym półroczu roku 2013 ujawni się skala nielegalnego zagospodarowania odpadów w postaci zwiększonego strumienia odpadów trafiających do RIPOK i instalacji zastępczych. Jednak prawdziwe wielkości zarówno strumienia jak i związanych z nim kosztów, a także skuteczności wybranych metod opłat ujawnią się dopiero po podsumowaniu roku 2014. W I połowie 2015 roku ujawni się skala prawidłowych wyborów modeli opłat i wysokości stawek przez rady gminy miejskich i wiejskich. Dopiero wówczas sporządzane obecnie prognozy będą mogły być zweryfikowane. Jednak niezależnie od wyników tych weryfikacji sięganie po instrumenty prognostyczne ogranicza skalę ryzyka i umożliwia optymalizację wyboru zarówno metody jak i stawki opłaty.

9.4. Techniczne dylematy gmin związane z wdrożeniem ustawy

Przeważającymi dylematami dla gmin we wdrażaniu ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach były zasady ustalania opłaty za wodę w różnych możliwych układach. To znaczy czy jest możliwe łączenie różnych metod naliczania opłaty dla różnych grup odbiorców, na przykład czy można stosować naliczanie opłaty kierując się liczbą mieszkańców dla stałych mieszkańców, a dla mieszkańców okresowych metodę od powierzchni. Dla wielu gmin wydawało się to logiczne. Kierowano się poczuciem sprawiedliwości społecznej. Podobne dylematy miały gminy z podziałem na sektory. Mianowicie dla większości gmin oczywistością wydawało się przyporządkowanie różnych metod kalkulacji opłaty poszczególnym sektorom, na przykład dla sektora, w którym występują budynki nie podłączone do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, zastosować metodę w oparciu o liczbę mieszkańców. Dla sektora, gdzie doprowadzono sieci wodociągowe lub kanalizacyjne – metodę w oparciu o zużycie wody. Jeszcze w innym sektorze wyodrębnionym dla domów letniskowych – metodę od gospodarstwa domowego na preferencyjnych poziomach opłaty, itp. Gminy nie wiedziały również jak traktować

⁶⁹ M. Patryas, „Kto zapłaci za zagospodarowanie odpadów komunalnych, wyniki badań SMG/KRC Millward Brown na zlecenie kancelarii KSP Legal & Tax Advice, większość, 60 proc. wszystkich badanych gmin, skłania się do wprowadzenia opłaty w oparciu o ilość mieszkańców w gospodarstwie domowym) w <http://www.portalsamorzadowy.pl>

poszczególne nieruchomości, na przykład wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie, domy socjalne, budynki wolnostojące, jak w praktyce traktować budynki wykorzystywane dla celów nie mieszkalnych, jeżeli włączy się je do ogólnego gminnego systemu odbioru odpadów itd. Jaka byłaby wtedy rola zarządcy nieruchomości. Jak przebiegałby sposób naliczania. Czyli znowu sprawa obracała się wokół metody. W odniesieniu do budynków wolnostojących preferowano metodę od gospodarstwa domowego lub powierzchni, dla wspólnot mieszkaniowych czy spółdzielni – od liczby mieszkańców lub zużycia wody. Ustawodawca jednak nie wyraził zgody na tym etapie wdrażania ustawy z uwagi na obawę opóźnienia we wdrożeniu ustawy wynikająca z ewentualnych trudności w zastosowaniu kilku metod jednocześnie. Obawiano się, że gminy wystąpią z prośbą o przesunięcie terminu realnego wdrożenia ustawy, co mogłoby rodzić kolejne przesunięcia i w konsekwencji opóźnienia z wywiązania się z zobowiązań środowiskowych.

Oddzielną sprawą, która przewijała się w pytaniach była rola zarządcy nieruchomości. W zależności od metody zarządca musiałby tworzyć nowy wewnętrzny regulamin. Zarządcy nie wiedzieli czy do nich będzie należało wprowadzenie nowych regulaminów czy do właścicieli, czy do gminy. Kto miałby zbierać deklaracje w przypadku metody od liczby mieszkańców. Pytano się również czy umowę na odbiór odpadów należy zawierać osobiście z każdym mieszkańcem czy z całą wspólnotą, spółdzielnią lub administratorem budynku komunalnego. Ciekawym pytaniem było także pytanie o klasyfikację hotelu, tzn. czy hotel można uznać za budynek mieszkalny i na nowych zasadach ustalać opłatę dla osób przebywających w nim (gości hotelowych). Powoływano się przy tym na ustalenia sąsiedniej gminy, według których hotel został zaklasyfikowany jako budynek mieszkalny.

Pytania dotyczyły także szczegółowego sposobu naliczania opłaty, tzn. gminy prosiły o podanie metody technicznej związanej z naliczaniem opłaty (kalkulacji kosztów) zwłaszcza w odniesieniu do odbiorców stosujących recykling i tych którzy go niestosują. Generalnie jak zauważono w rozdziale poprzednim ustalona opłata, chociaż pierwotnie dobrze skalkulowana nie musi wcale pokryć procesu odbioru i zagospodarowania odpadów w okresie późniejszym. Obawa tkwi w zaniżeniu prognozy dotyczącej zwiększenia strumienia odpadów w wyniku ich „dorzucania” przez mieszkańców, bo skoro już muszą płacić stałe opłaty za odbiór odpadów, to ustają bodźce do ich wykorzystania na cele gospodarcze lub po prostu składowania na tzw. dzikich wysypiskach. Generalnie jest to pozytywny objaw ale w okresie przedwyborczym kłopotliwy. Teoretycznie gminy mogą podnosić wysokość tych opłat, kiedy strumień ich się zwiększy. Z dużą dozą prawdopodobieństwa należy stwierdzić, że niewiele gmin będzie zmieniać przed wyborami stawki opłaty. Poza tym ustawodawca ustanowił

niższe opłaty dla tych mieszkańców, którzy stosują recykling. Z pewnością w krótkim okresie ci z mieszkańców, którzy nie sortowali odpadów zaczną to robić, choćby dla niższej opłaty. Jeśli nie skalkulowano zmiany postawy osób do tej pory unikających segregacji, to okaże się, że do gminy zacznie wpływać mniejszy strumień pieniędzy z opłaty, a koszty recyklingu mogą ulec zwiększeniu z uwagi na zwiększenie liczby osób segregujących odpady. Wyjątkiem może być sytuacja, w której przychody finansowe z segregacji będą przeważały nad kosztami. Wtedy zmniejszenie wpływów z opłat może być w całości lub w części zbilansowane wpływami ze sprzedaży wysegregowanych surowców wtórnych. Jednakże w początkowym okresie wdrażania ustawy raczej zjawisko to nie wystąpi w ogóle albo w nielicznych przypadkach. Dylematy powstawały również przy uszczegółowianiu metody od zużycia wody. Na przykład w jaki sposób naliczać opłatę według tej metody w stosunku do osób, które nie są podłączone do wodociągów lub dopiero co się podłączyły i w praktyce nie można jeszcze sprawdzić faktycznego zużycia wody. Ustawodawca sugerował zastosowanie do tych osób tzw. ryczałtu, tzn. quasi metodę od liczby mieszkańców polegającą na przyjęciu, że każdy mieszkaniec średnio zużywa około 3 m³ wody miesięcznie.

Gminy często zadawały sobie pytania o dywersyfikację opłaty w metodzie „od powierzchni mieszkalnej”. Na przykład czy można dla mniejszych powierzchni naliczać wyższą stawkę a dla większych niższą w przeliczeniu na 1 m². Podobne pytania dotyczyły metody :od gospodarstw domowych, czyli czy można dla gospodarstwa liczącego 1 osobę ustalić opłatę niższą, a dla gospodarstwa 2, 3 lub 4 i więcej osób odpowiednio wyższą regresywną w przeliczeniu mieszkańca. Albo czy w różnych sektorach mogą być różne stawki w ramach tej samej metody. Generalnie ustawodawca zezwalał w swojej interpretacji ustawy na taką dywersyfikację.

Inną niewiadomą zarówno dla zarządców jak i gmin był sposób kalkulacji wysokości opłaty metodą od powierzchni mieszkania. Nikt nie wiedział jaką podstawę prawną zastosować. W ustawodawstwie polskim istnieje kilka definicji nieruchomości i sposobów określania powierzchni użytkowej – inna obowiązuje dla budownictwa, inna dla celów podatkowych, itp. Ustawodawca nie określił w ustawie według której ustawy należy obliczać powierzchnię. Ostatecznie doradzano gminom wykorzystywać raczej ustawę do celów podatkowych.

Gminy oczekiwały także od ustawodawcy szczegółowych instrukcji dotyczących podziału na poszczególne frakcje odpadów, tzn. jak je dzielić i jak je szacować. Ułatwiłoby to szacowanie wielkości strumienia odpadów powstałego w wyniku recyklingu. Jednakże ustawodawca ostatecznie pozostawił zbadanie struktury odpadów poszczególnym gminom.

Trudno go karcieć za taką postawę, gdyż w różnych gminach powstają różne frakcje w zależności od rodzaju gminy, modelu konsumpcji, zamożności mieszkańców i pór roku.

Zakończenie

Funkcjonujący obecnie w Polsce model zagospodarowania odpadów komunalnych jest niezgodny z unijną hierarchią postępowania z odpadami, zgodnie z którą składowanie jest najmniej pożądaną metodą. Jest on również niezgodny z celami unijnymi w zakresie redukcji biodegradowalnych odpadów komunalnych kierowanych na składowiska. Obecna sytuacja, stwarza zatem zagrożenie nie osiągnięcia celów w zakresie redukcji ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, odpowiednio do 50% (w 2013 r.) i 35% (w 2020 r.) całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Przedstawiona koncepcja znowelizowanej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach z pewnością nie należy do łatwych we wdrożeniu. Wymaga ogromnego zaangażowania ze strony nie tylko władz lokalnych i urzędników gminy, lecz również powszechnej partycypacji społecznej i elastyczności przedsiębiorstw zajmujących się odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów. Szczególnie ważnym zagadnieniem będzie znalezienie odpowiedniej załogi, w tym przede wszystkim szefa proponowanej komunalnej spółdzielni socjalnej. Decyzja o wdrożeniu powinna być zatem dobrze przemyślana w kontekście krótkiego terminu wprowadzenia obowiązkowego władztwa nad odpadami komunalnymi. Wydaje się, że przy konsekwentnym, energicznym i odważnym starciu z problemem czasu do 1 lipca 2013 r. powinno wystarczyć, jednak jeśli przedstawiona argumentacja nie wystarczy do przekonania wszystkich władz lokalnych o wykonalności projektu, to możliwym jest odłożenie realizacji w czasie, opracowanie wariantu przejściowego i spokojne przygotowanie się do gospodarowania odpadami komunalnymi wg proponowanej koncepcji w kolejnych latach, kiedy to koszty zagospodarowania opadów w instalacjach regionalnych będą dobrze znane, a kary za brak efektów w redukcji składowania odpadów ulegających biodegradacji oraz w zakresie recyklingu odpadów będą narastać i coraz trudniej będzie zawieszać ich zapłatę.

Przewiduje się, że w wyniku wdrażania ustawy po pierwszym półroczu roku 2013 ujawni się skala nielegalnego zagospodarowania odpadów w postaci zwiększonego strumienia odpadów trafiających do RIPOK i instalacji zastępczych. Jednak prawdziwe wielkości

zarówno strumienia jak i związanych z nim kosztów, a także skuteczności wybranych metod opłat ujawnią się dopiero po podsumowaniu roku 2014. W I połowie 2015 roku ujawni się skala prawidłowych wyborów modeli opłat i wysokości stawek przez rady gminy miejskich i wiejskich. Dopiero wówczas sporządzane obecnie prognozy będą mogły być zweryfikowane. Jednak niezależnie od wyników tych weryfikacji sięganie po instrumenty prognostyczne ogranicza skalę ryzyka i umożliwia optymalizację wyboru zarówno metody jak i stawki opłaty.

Gminy nadal czują się zagubione. W wyniku wielu dylematów nawet natury technicznej przedstawiciele gmin nie są pewni czy ich działania są po pierwsze zgodne z prawem, a po drugie czy uda się cały proces zbilansować ekonomicznie. Dylematy dotyczą zarówno metod naliczania opłaty, jak i Bardziej szczegółowych kwestii związanych z rozumieniem poszczególnych zapisów ustawy. W większości gmin z tego powodu panuje przekonanie, aby zastosować taką metodę, która najbardziej będzie przypominać dotychczasową sytuację, czyli głównie metodę od liczby mieszkańców.

Bibliografia:

Bibliografia:

1. *Analiza dotycząca ilości wytwarzanych oraz zagospodarowanych odpadów ulegających biodegradacji*, Streszczenie, <http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/publikacje/ekspertyzy/139-2010.pdf>,
2. Banasiński C, Kulesza M, Szafranski D., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997
3. *Bez pomysłu na odpady*, http://ec.europa.eu/polska/news/120807_odpady_pl.htm,
4. Goździńska A., *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, Samorząd Terytorialny, 3/2009,
5. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.
6. *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, www.stat.gov.pl
7. Klatka J., Kuźniak M. (red.), *Gospodarowanie odpadami komunalnymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012,
8. *Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11*, <http://www.ey.com>,
9. Kłopotek B.B., *Zobowiązania unijne Polski w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi*, www.spalarnia.krakow.pl,
10. *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, Raport UOKiK, Luty 2012,
11. *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, Warszawa, 2010 r., Uchwała Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014” (M.P. z dnia 31 grudnia 2010 r.),
12. Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 7–8/2012,
13. Mituś A., *Gospodarka komunalna gminy. Kontrowersje wokół ustawy*, „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych” Nr 5/2005
14. Oliński M., *Prawno-organizacyjne formy przedsiębiorstw*, w: *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem*, red. L Nieżurawski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005,

15. Roman M., *Wodociągi publiczne czy prywatne*, w: *W poszukiwaniu modelu przedsiębiorstwa komunalnego*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1993,
16. *Rynek odpadów w Polsce wart jest dziś ok. 5 mld złotych*, <http://www.odpadywgmnie.pl> nr 112 poz. 1206,
17. *Screening of waste management performance of EU member states*, Final version 2 July 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf,
18. *Środowisko, w którym warto żyć. Wkład Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Prasy i Komunikacji, www.ec.europa.eu,
19. *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, dnia 16 kwietnia 2012 r., <http://europa.eu>
20. Wasilewski A., *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2008,
21. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003,

Akty prawne

22. *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów*, Dz.U. 2001
23. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).
24. *Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach* (Dz.U. 1996 Nr 132 poz. 622 z późn. zmianami)
25. *Załącznik do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r.* (poz. 1206)

Inne źródła

26. *Wykaz prawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami*, <http://www.mos.gov.pl>,
27. *Wysypiska śmieci rosnącym problemem*, <http://www.egospodarka.pl>,
28. www.stat.gov.pl.

Spis tabel, wykresów, rysunków i map

Tabela 1. Informacja o derogacjach w zakresie gospodarki odpadami przyznanych poszczególnym krajom UE-11

Tabela 2. Odpady komunalne wytworzone na 1 mieszkańca (w kg)

Tabela 3. Odpady komunalne spalane (wraz z odzyskiem energii) na 1 mieszkańca (w kg)

Tabela 4. Odzysk energii z odpadów komunalnych (na 1 mieszkańca (w kg)

Tabela 5. Odpady komunalne składane na wysypiskach (na 1 mieszkańca (w kg)

Tabela 6. Sprawozdanie z oceny stanu gospodarki odpadami w państwach członkowskich

Tabela 7. Sprawozdanie z oceny stanu gospodarki odpadami w państwach członkowskich, cz. 2

Tabela 8. Wyniki z oceny stanu gospodarki odpadami w państwach członkowskich

Tabela 9. Odpady komunalne w 2010 r.

Tabela 10. Katalog odpadów komunalnych

Tabela 11. Odpady zebrane w ciągu roku

Tabela 12. Odpady zebrane w ciągu roku z gospodarstw domowych

Tabela 13. Odpady ogółem zebrane selektywnie w gospodarstwach domowych w latach 2004-2010 (w t.)

Tabela 14. Odpady zebrane selektywnie w gospodarstwach domowych w latach 2004-2010 (w %)

Tabela 15. Odpady komunalne zebrane w 2010 r. (w tys. t.)

Tabela 16. Odpady komunalne zebrane w kg na 1 mieszkańca w latach 2005-2010

Tabela 17. Odpady komunalne zebrane selektywnie ogółem w 2010 r.

Tabela 18. Metody unieszkodliwiania odpadów komunalnych - ogółem

Tabela 19. Składowiska kontrolowane ogółem

Tabela 20. Odgazowywanie składowisk kontrolowanych - Ogółem

Tabela 21. Selektywna zbiórka odpadów komunalnych w gminach

Tabela 22. Miejsca deponowania odpadów komunalnych - ogółem

Tabela 23. Prognoza wytwarzania papieru i tektury, szkła, metali oraz tworzyw sztucznych pochodzących z odpadów komunalnych w kraju

Tabela 24. Podmioty wg sekcji i działów PKD 2007 oraz sektorów własnościowych ogółem

Tabela 25. Liczba podmiotów wg sekcji i działów PKD 2007 oraz sektorów własnościowych ogółem

Tabela 26. Szacowane wpływy ze sprzedaży segregowanych odpadów komunalnych

Tabela 27. Zalety i wady systemów opłat w lokalnym systemie gospodarki odpadami komunalnymi

Wykres 1. Odpady zebrane selektywnie w gospodarstwach domowych w latach 2004-2010

Wykres 2. Odpady komunalne zebrane w kg na 1 mieszkańca w latach 2005-2010

Wykres 3. Prognozowane ilości wytwarzanych odpadów komunalnych i odpadów ulegających biodegradacji w latach 2011-2022

Rysunek 1. Uproszczony schemat nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Rysunek 2. Harmonogram lokalnych działań wdrażających reformę gospodarowania odpadami komunalnymi

Rysunek 3 Zależności poziomu należności od poziomu wytwarzanych odpadów

Rysunek 4: Zależność pomiędzy należnościami ze strony instalacji a poziomem przychodów przedsiębiorstwa logistycznego

Rysunek 5 Poziomy miesięcznych deficytów w rozliczeniach między przedsiębiorstwami obsługującymi system

Rys. 6. Gradacja opłat w polu efektywności ekonomicznej opłat i efektywności środowiskowej

Rys. 7. Gradacja opłat, jako rezultat efektywności ekonomicznej w funkcji oporu społecznego (akceptacji danej metody)

Mapa 1. Odpady komunalne zebrane w 2010 r. według województw

Mapa 2 Dzikie wysypiska odpadów w 2010 r.

Załączniki

1. Opinia prawna UZP w sprawie udzielania zamówień publicznych spółdzielniom socjalnym przez tworzące je jednostki samorządu terytorialnego
2. Harmonogram odbioru odpadów na rok 2011 (MZK, Stalowa Wola)
