



Analiza Instytutu Sobieskiego nr 57, wrzesień 2013 r.

Tomasz Styś

Pomiędzy monopolem a chaosem.
„Rewolucja śmieciowa” w działaniu



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Pomiędzy monopolem a chaosem. „Rewolucja śmieciowa” w działaniu

Streszczenie

1.07.2013 r. wszedł w Polsce w życie **nowy system gospodarowania odpadami**. Podmiotem odpowiedzialnym za odbiór i zagospodarowanie odpadów wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości stał się **samorząd gminny**. Rzeczony system zbudowany został na następujących założeniach:

- a) **właściciele nieruchomości** zamiast nabywać usługę odbioru odpadów bezpośrednio od przedsiębiorców **zobowiązani zostali do uiszczania do budżetu gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**,
- b) **gminy** dysponując środkami budżetowymi pochodzącymi ze wspomnianych wyżej opłat **organizują powszechny system gospodarowania odpadami na swoim terenie**, zlecając realizację zadań przedsiębiorcom wyłanianym w postępowaniach przetargowych.

Po kilkunastu tygodniach funkcjonowania omawianych regulacji stwierdzić należy, że:

- a) **gospodarstwa domowe za wyższą cenę otrzymują usługę o standardzie porównywalnym lub gorszym**, niż przez 1.07.2013 r.
- b) konsekwencją implementacji poszczególnych elementów systemu jest **wzrost zatrudnienia w sektorze administracji publicznej i konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego**,
- c) **część regulacji uznać należy za sprzeczne z innymi aktami prawnymi i oparte o woluntarystyczne założenia**.

W tym kontekście zapropionowane przez Ministerstwo Środowiska propozycje zmian w organizacji systemu gospodarowania odpadami uznać trzeba za niewystarczające.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie wybranych problemów związanych z implementacją nowelizacji *Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*¹ (dalej: Ustawa).

Opublikowana w czerwcu br. analiza „*Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty*”² miała za zadanie zdiagnozowanie wpływu Ustawy na relacje pomiędzy głównymi aktorami systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i ocenę skutków regulacji z punktu widzenia zaburzeń stosunków rynkowych w funkcjonowaniu rzeczzonego systemu. Dotyczyła więc okresu pomiędzy 1.01.2013 r. a 30.06.2013 r. w niewielkim stopniu dotyczyła implementacji Ustawy przez gminy.

Niniejsze opracowanie jest swoistą *erratą* do wspomianej wyżej analizy i dotyczy w szczególności:

- a) rozpoznaniu rozwiązań organizacyjnych mających wpływ na ewidencjonowanie i weryfikację beneficjentów finalnych Ustawy,
- b) identyfikacji głównych problemów związanych z implementacją postępowań przetargowych i egzekucją zawartych przez gminy umów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych,
- c) wstępnej analizie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W procesie formułowania opracowania autor korzystał z informacji i dokumentów publicznie dostępnych oraz danych szacunkowych opracowanych w oparciu o własną wiedzę i doświadczenie zawodowe.

Uznaje się, że przeprowadzenie badań ilościowych na potrzeby niniejszej analizy nie jest konieczne. Zdaniem autora, dla rozpoznania węzłowych problemów organizacyjnych procesu implementacji Ustawy wystarczające wydaje się być zastosowanie metody

¹ Dz. U. z 2012, poz. 391 z późn. zm.

² T. Styś, B. Witwicki, „*Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty*”, Analiza IS nr 54, Instytut Sobieskiego, Warszawa, czerwiec 2013 r., <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-54/>.

dedukcyjnej, identyfikującej zbiór kluczowych przesłanek i na ich podstawie – wyciągnięcie określonych wniosków i przedstawienie rekomendacji.

2. Wybrane problemy implementacji Ustawy

2.1. Metoda naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Ustawa przewiduje następujące metody naliczania przez gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- a) w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość,
- b) wg ryczałtowej stawki opłaty od gospodarstwa domowego,
- c) w oparciu o powierzchnię lokalu mieszkalnego,
- d) w oparciu o ilość wody zużytej z danej nieruchomości.

Ustawa dopuszcza możliwość stosowania kombinacji powyższych metod, jak również wyłączeń ze względu na kryteria socjalne.

Żadna z proponowanych w Ustawie metod nie oddaje podstawowej rynkowej relacji ilości wytwarzanych odpadów komunalnych i ceny usługi ich odbioru. W związku z tym, nie może być ona traktowana jako mechanizm ograniczający ilość wytwarzanych przez gospodarstwa domowe odpadów komunalnych.³ W świetle art. 6 ust. 11 Ustawy [„Opłaty (...) są dochodami budżetów gmin”] zasadne wydaje się traktowanie opłaty jako kolejnego podatku komunalnego.

Drugim ważnym problemem jest weryfikacja ilości faktycznie wytwarzanych odpadów komunalnych w danej nieruchomości. W zależności od przyjętej metody:

- a) liczby mieszkańców faktycznie wytwarzających odpady komunalne⁴,
- b) relacji ilości faktycznie wytwarzanych odpadów komunalnych do płaconej przez gospodarstwo domowe ryczałtowej opłaty⁵,
- c) relacji powierzchni lokalu mieszkalnego do ilości wytwarzanych odpadów komunalnych⁶,

³ Zobacz: uzasadnienie do projektu *Ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*.

⁴ W przypadku wynajmowanych nieruchomości nie ma praktycznie żadnej możliwości weryfikacji.

⁵ Ryczałtowa stawka opłaty abstrahuje od ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość, a co się z tym wiąże – faktyczne ilości wytwarzanych odpadów komunalnych.

- d) relacji ilości wody zużytej w danej nieruchomości do ilości wytwarzanych odpadów komunalnych⁷.

2.2. Wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zgodnie z informacją Głównego Urzędu Statystycznego „w związku ze zmianą przepisów dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach, w lipcu br. zanotowano znaczny wzrost opłat w gospodarstwach domowych za wywóz nieczystości (śmieci) – o 47,6%”⁸ (miesiąc do miesiąca).

Należy pamiętać, że pierwsza podwyżka stawek za odbiór gospodarowanie odpadami w wielu regionach Polski miała miejsce na początku 2013 r. Z dniem 1.01.2013 r. zamknięte zostały bowiem składowiska komunalne, które nie uzyskały statusu Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych (dalej: RIPOK). W związku z tym, wielu przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów podniosło ceny oferowanych gospodarstwom domowym usług.⁹

Kolejnym aspektem referowanej kwestii jest sposób różnicowania wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi ze względu na ich segregowanie lub jego brak. Art. 6 K ust. 3 Ustawy stanowi, że „Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny”. Rieczony sposób ustalania wysokości stawek za gospodarowanie odpadami skłaniać miał gospodarstwa domowe do prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów „u źródła”, co było jednym z celów wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.¹⁰ Poniżej tabela przedstawiająca stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: segregowanych i zmieszanych w największych miastach Polski.

⁶ Powierzchnia lokalu mieszkalnego nie ma wpływu na ilość wytwarzanych odpadów.

⁷ Ilość zużytej wody zależna jest od innych czynników, niż ilość wytwarzanych odpadów.

⁸ Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w lipcu 2013 r. Informacja Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa, 14.08.2013.

⁹ Więcej na ten temat: T. Styś, B. Witwicki, „Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty”, Analiza IS nr 54, Instytut Sobieskiego, Warszawa, czerwiec 2013 r., <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-54/>

¹⁰ Zobacz: uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

Tabela 1. Stawki opłaty za gospodarowanie odpadami w wybranych miastach Polski.

<i>LP.</i>	<i>MIASTO</i>	<i>ODPADY SEGREGOWANE ZŁ / OSOBA</i>	<i>ODPADY ZMIESZANE ZŁ / OSOBA</i>
1.	WROCLAW	19,00	28,50
2.	KATOWICE	14,00	20,00
3.	KRAKÓW	16,00	23,84
4.	RZESZÓW	10,00	15,00
5.	LUBLIN	12,00	18,00
6.	ŁÓDŹ	12,69	16,50
7.	POZNAŃ	12,00	20,00
8.	OLSZTYN	9,80	14,41
9.	BIAŁYSTOK	19,00	28,00
10.	WARSZAWA	10,00	12,00

Tabela: opracowanie własne¹¹

Należy stwierdzić, że relatywnie niewielka różnica w wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: segregowanymi i zmieszanymi oraz problemy związane z dostarczaniem właściwych pojemników [patrz pkt. 2.4.] i tworzeniem Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK) [patrz pkt. 2.5.] **nie stwarzają odpowiednich zachęt (ekonomicznych i organizacyjnych) do prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów przez gospodarstwa domowe (i-/lub właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy).**

2.3. Deklaracje o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹²

Zgodnie z Ustawą podmiotem zobowiązanym do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest wyłącznie właściciel nieruchomości, a nie wytwórca odpadów. Pod pojęciem właścicieli nieruchomości rozumie się jednak

¹¹ Przyjęto stawkę opłaty dla właściciela nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi zamieszkałej przez jedną osobę.

¹² Za: T. Styś, B. Witwicki, „Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty”, Analiza IS nr 54, Instytut Sobieskiego, Warszawa, czerwiec 2013 r., <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-54/>

nie tylko osoby, którym przysługuje wyłączne prawo własności nieruchomości, ale także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a ponadto inne podmioty, które nieruchomością władają.

Ustawa rozstrzyga precyzyjnie o podmiocie zobowiązanym wykonania tych obowiązków w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi z ustanowioną odrębną własnością lokali. **W kwestii zaś składania deklaracji i rozliczeń z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami przy spółdzielczym prawie do lokalu regulacje zawarte w Ustawie są niewystarczające**, obligując tym samym skorzystanie z przepisów prawa spółdzielczego, które jednak z kolei nie są wystarczające dla rozstrzygnięcia o obowiązkach organów spółdzielni w procesie wykonywania zobowiązań nałożonych na właścicieli nieruchomości.

Nieprecyzyjność zapisów (definicji „*właściciela nieruchomości*”) powoduje następujące problemy organizacyjne:

- a) egzekucja obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadów komunalnych przez odpowiedzialne za to jednostki gminy,
- b) weryfikacja informacji zawartych w rzeczonych deklaracjach o wysokości opłat za gospodarowanie odpadów komunalnych,
- c) egzekucja właściwej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2.4. Pojemniki na odpady

Art. 5 Ustawy stanowi, że „*Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym*”.

W świetle zapisów art. 4 ust. 2 pkt. 2 Ustawy¹³ powyższy zapis należy uznać za dodatkowy, poza opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, koszt funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami ponoszony przez gospodarstwa domowe (i / lub właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy).

¹³ Rodzaj i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości określane są przez Radę Gminy w gminnych regulaminach utrzymania czystości i porządku.

Z punktu widzenia odpowiedzialności gminy za organizację i zarządzanie systemem – nieuzasadniony.

2.5. Selektywna zbiórka odpadów

Zgodnie z Ustawą gminy „*tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych*”.¹⁴ Koszty ich tworzenia i utrzymania gmina pokrywa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.¹⁵

Do najważniejszych problemów związanych z organizacją punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych zaliczyć należy:

- a) zaplanowanie odpowiedniej liczby PSZOK dla ilości faktycznie wytwarzanych w sposób selektywny odpadów [patrz pkt. 2.2. i pkt. 2.6.],
- b) lokalizacja PSZOK zapewniająca łatwy dostęp do nich mieszkańców gminy,
- c) organizacja i realizacja harmonogramów odbioru odpadów z PSZOK,
- d) problemy związane z tworzeniem nowych PSZOK i prowadzeniem inwestycji.

2.6. Harmonogramy odbioru odpadów

„*Rada gminy określi (...) 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 (...) częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości (...)*” stwierdza art. 6r. Ustawy.

Doświadczenia gmin, które odpowiedzialne były za odbiór odpadów komunalnych przed wejściem w życie omawianego systemu gospodarowania odpadami¹⁶ wskazywały możliwość wzrostu wytwarzanych przez gospodarstwa domowe odpadów o 20-30% w pierwszym roku funkcjonowania nowych regulacji [patrz także pkt. 2.1.].

¹⁴ Art. 3 Ustawy.

¹⁵ Art. 6r. Ustawy.

¹⁶ Było to możliwe po przeprowadzeniu referendum gminnego.

Tabela 2. Częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych w wybranych miastach Polski.

<i>LP.</i>	<i>MIASTO</i>	<i>CZĘSTOTLIWOŚĆ ODBIORU ODPADÓW ZMIESZANYCH</i>
1.	WROCLAW	7 DNI
2.	KATOWICE	14 DNI
3.	KRAKÓW	14 DNI
4.	RZESZÓW	WIELOMIESZKANIOWA: 2/7DNI
		JEDNORODZINNA: 7 DNI
5.	LUBLIN	14 DNI
6.	ŁÓDŹ	14 DNI
7.	POZNAŃ	WIELOMIESZKANIOWA: 7 DNI
		JEDNORODZINNA: 14 DNI
8.	OLSZTYN	7 DNI
9.	BIAŁYSTOK	3/7 DNI
10.	WARSZAWA	4-5/7 DNI

Tabela: opracowanie własne¹⁷

Drugim ważnym problemem jest brak precyzyjnych danych dotyczących ilości wytwarzanych odpadów komunalnych przed 1.01.2013 w gminach, w których za odbiór odpadów odpowiadali przedsiębiorcy prywatni, nie zaś powołane w tym celu podmioty komunalne. W tym kontekście należy pamiętać, że do dnia 30.06.2013 r. rzeczona usługa realizowana była w relacji klient – przedsiębiorca. W związku z tym, jej szczegóły były objęte tajemnicą handlową i, jako takie - niedostępne podmiotom trzecim.

Stwierdzić należy, że gminy określając ilości wytwarzanych odpadów komunalnych i związane z tym – harmonogramy ich odbioru, w większości przypadków opierały się jedynie na danych szacunkowych. **Konsekwencją tego faktu były problemy z terminowym odbiorem realnie wytworzonych przez gospodarstwa domowe (i/lub właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy) odpadów.**

¹⁷ Przyjęto stawkę opłaty dla właściciela nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi zamieszkałej przez jedną osobę.

2.7. Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w gminach

Art. 6r. Ustawy stanowi że koszty obsługi systemu w gminach pokrywane są z opłat pobranych za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Do najważniejszych dodatkowych wydatków ponoszonych przez gminy w związku ze zmianą systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zaliczyć należy:

- a) wydatki związane z koniecznością zwiększenia zatrudnienia w urzędach i/lub powołania wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych zajmujących się zarządzaniem nowym systemem¹⁸,
- b) wydatki na usługi prawne i konsultacyjne związane z zaprojektowaniem i implementacją nowego systemu¹⁹,
- c) informacja i promocja nowych regulacji²⁰,
- d) likwidacja „wąskich gardeł” – koszty dodatkowych usług interwencyjnych związanych z niewywiązywaniem się ze swoich obowiązków przez przedsiębiorców zajmujących się w gminach odbiorem odpadów komunalnych.

Stwierdzenie faktycznych kosztów administracyjnej obsługi systemu w gminach nie jest obecnie możliwe. **Zdaniem autora można szacować je w 2013 roku na kilkadziesiąt milionów złotych w skali kraju.**

3. Proponowane rozwiązania

3.1. Weryfikacja metody naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Jak zostało napisane w pkt. 2.1 niniejszego opracowania., żadna z ustawowo wskazanych metod naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie oddaje rynkowej relacji pomiędzy faktyczną ilością wytworzonych przez gospodarstwa domowe odpadów a wysokością stawki rzeczonyj opłaty. Ponadto, żadna z metod nie pozwala na precyzyjną weryfikację ilości faktycznie wytwarzanych odpadów w danej nieruchomości.

¹⁸ Patrz: <http://forsal.pl/artykuly/717808,armia-urzednikow-wyrosla-na-smieciach.html>

¹⁹ Patrz na przykład: <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,przetarg-do-poprawki-a-smieciowy-doradca-dostal-650-tys-zl,89641.html>

²⁰ Patrz na przykład: http://www.fer.org.pl/index_projekty.php?dzial=2&kat=8&art=46

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność pokrywania straty z powodu istnienia „martwych dusz” w systemie bezpośrednio z budżetu gminy lub poprzez podnoszenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonej przez gospodarstwa domowe. W obydwu przypadkach mamy do czynienia ze zjawiskiem faktycznej legalizacji praktyk sprzecznych z poczuciem sprawiedliwości.

Konieczna wydaje się więc weryfikacja metody naliczania stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi i rozpoczęcie stosowania możliwych kombinacji w oparciu o proponowane dane:

- a) faktyczną ilość wytwarzanych odpadów (w tym: segregowanych) w danej nieruchomości zamieszkałej,
- b) ilość osób zameldowanych w danej nieruchomości zamieszkałej,
- c) ilość osób zamieszkałych, zgodnie z deklaracją o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, złożoną przez właściciela nieruchomości,
- d) ilość wody zużytej w danej nieruchomości zamieszkałej,
- e) wysokość i terminowość uiszczania podatku od nieruchomości i innych podatków komunalnych,
- f) nakłady poniesione przez gminę w celu stworzenia bazy właścicieli nieruchomości zobowiązanych do uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami wraz kosztami jej weryfikacji,
- g) relacja wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do faktycznych kosztów odbioru (zagospodarowania) odpadów,
- h) koszty odstępstw od systemu powszechnego związane z prowadzoną przez gminę polityką socjalną.

3.2. Analiza i optymalizacja kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach

W związku z problemami wskazanymi w pkt. 2.6. i pkt. 2.7. niniejszego opracowania za pożądane uznaje się przeprowadzenie analizy kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w jednostki gminne odpowiedzialne za jego organizację i zarządzanie. Do zmiennych składających się na koszt usługi odbioru i zagospodarowania odpadów zaliczyć należy:

- a) faktyczne ilości odpadów komunalnych wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami, w tym w podziale na poszczególne frakcje,
- b) relacja ilości odpadów zmieszanych do segregowanych,
- c) koszty dostarczenia właściwych pojemników na odpady i częstotliwość ich odbioru,
- d) koszty organizacji i funkcjonowania PSZOK,
- e) relacja ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, wielkości dostarczanych pojemników i częstotliwości ich odbioru,
- f) koszty transportu odpadów do RIPOK,
- g) koszty składowania (zagospodarowania) odpadów komunalnych, w tym w podziale na poszczególne frakcje,
- h) koszty zarządzania gminnym systemem gospodarowania odpadami [patrz pkt. 2.7. i pkt. 3.1.].

Do wyżej wymienionych zmiennych dodać należy te wynikające z lokalnej specyfiki poszczególnych gmin. Zdaniem autora, rezultatem rzeczonyj analizy powinny być przede wszystkim:

- a) weryfikacja, a co za tym idzie – optymalizacja, faktycznych kosztów (w tym – ukrytych) odbioru (zagospodarowania) odpadów komunalnych i kosztów zarządzania gminnym systemem gospodarowania odpadami,
- b) stworzenie bazy informacji koniecznych do precyzyjnego sformułowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w przyszłych postępowaniach przetargowych na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych.

3.3. Inne modyfikacje

W dużym uproszczeniu, odpady komunalne podzielić można na trzy zasadnicze grupy:

- a) odpady wytwarzane przez gospodarstwa domowe w nieruchomościach zamieszkałych,
- b) odpady wytwarzane przez inne podmioty gminnego systemu gospodarki odpadami w nieruchomościach niezamieszkałych,
- c) odpady wytwarzane w miejscach publicznych.

Art. 6c. Ustawy nie zobowiązuje gmin do włączania do gminnego systemu gospodarowania odpadami „właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”, czyniąc z niego zadanie o charakterze fakultatywnym. Do tej grupy podmiotów zalicza się także jednostki użyteczności publicznej (szpitale, szkoły, instytucje kultury i pomocy społecznej) finansowane ze środków publicznych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na znaczny wzrost kosztów ich funkcjonowania związany ze zmianą Ustawy²¹.

W związku z powyższym, proponuje się:

- a) organizację przetargów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych jedynie od właścicieli nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy,
- b) wyłączenie z gminnego systemu gospodarowania odpadami właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (odbiór odpadów odbywałby się na zasadach konkurencji cenowej pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi tę działalność),
- c) organizację systemu odbioru (zagospodarowania) odpadów wytwarzanych w miejscach publicznych na zasadach określonych w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* i *Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych* jako zadania własnego gminy.

4. Ocena założeń nowelizacji Ustawy przedstawionych przez Ministerstwo Środowiska²²

W dniu 19.09.2013 r. Ministerstwo Środowiska zaprezentowało założenia kolejnej nowelizacji Ustawy (i innych powiązanych z nią aktów prawnych). Są one wynikiem konsultacji przeprowadzonych pomiędzy lipcem a wrześniem br. w dziewięciu województwach.²³

W zakresie *Ustawy o odpadach*²⁴ zakłada się:

²¹ Patrz na przykład: <http://www.medexpress.pl/system/smieci-zasypaly-szpitala/21220/> lub http://wyborcza.pl/1,75478,14217442,Szpitala_beda_mialy_mniej_pieniedzy_na_leczenie__Bo.html

²² Podstawą analizy jest dokument pn. „*Od odbioru odpadów do surowców wtórnych. Proste reguły, nowe inwestycje, zrównoważony rozwój*”.

²³ Tamże, s. 2.

²⁴ Rzeczona ustawa ma pośredni wpływ na gminne systemy gospodarowania odpadami. Więcej na ten temat: T. Styś, B. Witwicki, „*Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty*”, Analiza IS nr 54, Instytut Sobieskiego, Warszawa, czerwiec 2013 r., <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-54/>

- a) przygotowanie na poziomie województw planów inwestycyjnych zatwierdzanych przez ministra. Zatwierdzanie będzie polegało na weryfikacji, czy plany pozwalają na zrealizowanie celów unijnych w regionie i skali kraju,
- b) weryfikację definicji RIPOK.

W zakresie omawianej Ustawy:

- a) uproszczenie procedur, określenie częstotliwości i przypadków kiedy należy złożyć deklaracje w przypadku zmiany danych zawartych w deklaracji, np. zapewnienie możliwości dokonywania przez samorzady korektyw zakresie sposobu naliczania opłat dla mieszkańców [patrz pkt. 2.1., pkt. 2.2., pkt. 2.3.],
- b) doprecyzowanie obowiązków zarządzających budynkami wielolokalowymi (wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe) w stosunku do gospodarstw domowych („właściciele nieruchomości”) i gmin [patrz pkt. 2.3.],
- c) doprecyzowanie i uproszczenie sprawozdawczości dla gmin i przedsiębiorców [patrz pkt. 2.5., pkt. 2.6., pkt. 2.7., pkt. 3.1., pkt. 3.2.].

Należy stwierdzić trafne rozpoznanie części problemów, z którymi borykają się jednostki samorządu terytorialnego. **Jednak zdaniem autora niniejszego opracowania, ich listę trudno uznać za zamkniętą.** Ta, przedstawiona przez Ministerstwo Środowiska abstrahuje bowiem, między innymi, od następujących faktów:

- a) znacznego wzrostu opłat w gospodarstwach domowych za odbiór odpadów komunalnych [patrz pkt. 2.2.],
- b) wysokiego prawdopodobieństwa pojawienia się praktyk monopolistycznych ze strony przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z gospodarowaniem odpadami komunalnymi²⁵,
- c) znacznego wzrostu kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi związany z konieczności organizacji i zarządzania rzeczonym systemem [patrz pkt. 2.7.],
- d) logistycznych problemów związanych z zarządzaniem systemem gospodarowania odpadami komunalnymi [patrz pkt. 2.4, pkt. 2.5.].

²⁵ Więcej na ten temat: „*Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*”, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, luty 2012.

W związku z powyższym, propozycje Ministerstwa Środowiska traktować trzeba jedynie jako element analizy skutków regulacji zawartych w Ustawie.

5. Podsumowanie

Ze względu stopień zaawansowania implementacji nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jak również na fakt możliwości pojawienia się roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa ze strony przedsiębiorców, którzy wygrali już postępowania przetargowe w gminach, uznaje się powrót do wcześniejszych regulacji za niecelowy. W obecnej sytuacji, do najważniejszych kwestii, zaliczam:

- a) przywrócenie rynkowej relacji pomiędzy gospodarstwami domowymi wytwarzającymi odpady i przedsiębiorcami odpowiedzialnymi za ich odbiór i zagospodarowanie,
- b) ustanowienie mechanizmu chroniącego gospodarstwa domowe przed drastycznym wzrostem stawek opłat za odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych,
- c) zwiększenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami sektora gospodarki komunalnej,
- d) ustanowienie mechanizmu zabezpieczającego standard usług odbioru (zagospodarowania) odpadów komunalnych,
- e) przywrócenie równowagi rynkowej pomiędzy głównymi aktorami systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a co za tym idzie – obniżenie kosztów funkcjonowania systemu,
- f) wyłączenie spółek komunalnych (jednostek organizacyjnych gminy) z konieczności udziału w przetargach na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych i przywrócenie możliwości zlecenia zadania odbioru (zagospodarowania) odpadów komunalnych w trybie *Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych* i *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*.

Tomasz Styś – ekspert Instytutu Sobieskiego w obszarze samorząd terytorialny i rozwój regionalny, w latach 2007-2009 prezes zarządu DOL-EKO Organizacja Odzysku S.A., obecnie prowadzi działalność doradczą pod firmą TS Public Consulting