Na początku roku rozmawiałem ze znajomym samorządowcem. Nasza rozmowa miała charakter towarzyski, bo znamy się dobrych kilkanaście lat, lecz w pewnym momencie zeszła na ustawę „śmieciową". Zapytałem, czy „jego" gmina będzie sporządzać analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za ubiegły rok. W odpowiedzi usłyszałem, że ustawa nie precyzuje kiedy i w jakiej formie analizę należy sporządzić i co najważniejsze – za jej niedokonanie nie ma żadnej sankcji prawnej. –Skończy się pewnie tak, że coś tam napiszemy, wepniemy do odpowiedniego segregatora, żeby w przypadku jakiejś kontroli pokazać, że dopełniliśmy obowiązku – spuentował mój rozmówca. Wróciliśmy do oplotkowywania starych znajomych.

Co wiemy na pewno?

Obowiązek sporządzania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi reguluje art. 3 ust. 2 pkt 10 Ustawy z 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w dalszej części tekstu używał będę sformułowania „Ustawa") stanowiący, że „[gminy] dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych (...) w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (...)". Dalej ten sam przepis uszczegóławia jakie kwestie powinny zostać poddane analizie. Są nimi:

- możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów,
- liczba mieszkańców gminy,
- liczba właścicieli nieruchomości objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami,
- ilości odpadów wytwarzanych na terenie gminy,
- ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, odbieranych z terenu gminy.

Na wagę dokonywania analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w swojej informacji z grudnia 2013 r. o wynikach kontroli przygotowania wybranych gmin do prowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. NIK stwierdza m.in., że „(...) sporządzenie na piśmie

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wszechstronnej analizy jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowej kontroli zarządczej w omawianym obszarze. Brak udokumentowania przeprowadzonej analizy utrudnia bowiem odtworzenie podjętych decyzji oraz ocenę rzetelności wyników tej analizy. Należy dodać, że brak analizy może znacznie utrudnić lub wręcz uniemożliwić ustalenie i porównanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

[mc4wp_form id=”84″]

Dzięki temu dokumentowi dowiadujemy się, że analiza stanu gospodarki odpadami powinna mieć charakter „dynamiczny”, to znaczy:

- zawierać dane, które legły u podstaw podjęcia przez gminę decyzji związanych z wyborem takiego a nie innego sposobu organizacji gminnego systemu gospodarowania odpadami (w tym – wysokości stawek opłaty),
- wykazać „rzetelność” w procesie podejmowania decyzji.

Gdzie leży pies pogrzebany?

Obrazek drugi. W trakcie dyskusji poświęconej nowemu systemowi gospodarowania odpadami komunalnymi, która odbyła się podczas ostatniego Europejskiego Kongresu Gospodarczego w Katowicach, jeden z jej uczestników stwierdził mniej więcej, coś takiego. – W gminie, w której mieszkam, z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostało kilka tysięcy „górki”. Powiedziałem wójtowi, żeby z tych pieniędzy posprzątał ulice. Jak on to zrobił, proszę mnie nie pytać. Chciałoby się powiedzieć: o to, to!

Im dłużej analizuję sposób organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w wybranych gminach, tym częściej dochodzę do wniosku, że odbywał się on na zasadzie „ustalmy jakieś stawki opłaty (ale takie, żeby ci, którzy płacą pokrywali także straty związane z tym, że inni nie płacą), za wszelką cenę rozstrzygnijmy przetarg na odbiór (zagospodarowanie) odpadów, a potem będziemy martwić się, co robimy dalej”. Spróbujmy jednak „pomartwić się” wspólnie.

Metoda naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

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

- w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość,

- wg ryczałtowej stawki opłaty od gospodarstwa domowego,
- w oparciu o powierzchnię lokalu mieszkalnego,
- w oparciu o ilość wody zużytej z danej nieruchomości.

Ustawa dopuszcza możliwość stosowania kombinacji powyższych metod, jednak żadna z nich nie oddaje podstawowej rynkowej relacji pomiędzy ilością wytwarzanych odpadów komunalnych i ceną ich odbioru. W tym kontekście trudno jest więc mówić o motywacji do ograniczania ilości wytwarzanych odpadów, co było jednym z założeń Ustawy. W świetle art. 6 ust. 11 Ustawy [„Opłaty (...) są dochodami budżetów gmin”] zasadne wydaje się traktowanie opłaty jako kolejnego podatku komunalnego.

Wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Kolejnym problemem Ustawy jest sposób różnicowania wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi ze względu na fakt ich segregowania lub jego brak. Art. 6 K ust. 3 stanowi, że „Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny”. Taki sposób ustalania wysokości stawek za gospodarowanie odpadami skłaniać miał właścicieli nieruchomości do prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów „u źródła”, co było jednym z celów wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.[1]

Zamieszczona poniżej tabela zawiera stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w największych miastach Polski[2].

lp.	miasto	odpady segregowane zł / osoba	odpady zmieszane zł / osoba
1.	Wrocław	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

Mam wrażenie, że Polacy nie uznali się za szczególnie zachęconych, skoro w rekomendacjach przygotowanych na zlecenie Ministerstwa Środowiska przez zespół ekspertów sugeruje się wprowadzenie obowiązkowej segregacji odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości.[3]

Deklaracje o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

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

Nieprecyzyjność zapisów (definicji „właściciela nieruchomości") powoduje następujące problemy organizacyjne dotyczące skuteczności:

- egzekucji obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminy,
- weryfikacji informacji zawartych w rzeczonych deklaracjach o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- egzekucji właściwej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

[irp]

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".[4] Koszty ich tworzenia i utrzymania gmina pokrywa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.[5]

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

- – zaplanowanie odpowiedniej liczby PSZOK dla ilości faktycznie wytwarzanych

w sposób selektywny odpadów,
- – lokalizację PSZOK zapewniającą łatwy dostęp do nich mieszkańców gminy,
- – organizację i realizację harmonogramów odbioru odpadów z PSZOK,
- problemy związane z tworzeniem nowych PSZOK i prowadzeniem inwestycji.

[irp]

Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w gminach

Art. 6r. Ustawy stanowi ze 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 wśród wielu innych zaliczyć należy:

- – wydatki związane z koniecznością zwiększenia zatrudnienia w urzędach i/lub powołania wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych zajmujących się zarządzaniem nowym systemem[6],
- – wydatki na usługi prawne i konsultacyjne związane z zaprojektowaniem i implementacją nowego systemu[7],
- – te związane z likwidacją „wąskich gardeł” – koszty dodatkowych usług interwencyjnych związanych z niewywiązywaniem się ze swoich obowiązków przez przedsiębiorców zajmujących się w gminach odbiorem odpadów komunalnych,
- – informację i promocję nowych regulacji.

Wydaje się, że to właśnie porównanie faktycznych kosztów funkcjonowania nowego systemu (bo w tym przypadku zostały one bez wątpienia poniesione) z zakładanymi i faktycznymi dochodami oraz z osiągniętymi efektami powinno stać się najważniejszym punktem każdej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

Co warto byłoby zrobić?

Jak wskazują szacunki, rynek odpadów komunalnych to 3 mld zł rocznie pobieranych w formie opłat od właścicieli nieruchomości. Dotychczas martwiliśmy się, czy system zadziała (czyli, czy firmy będą w stanie odebrać odpady i zagospodarować je w sposób właściwy), czy instytucje publiczne są przygotowane do zmiany (czyli, czy gminy będą w stanie na czas rozpisać i przeprowadzić przetargi), zaś mniejszą uwagę przykładaliśmy do tego, co sądzą o zmianie jej „beneficjenci finalni”, czyli, tak naprawdę – gospodarstwa domowe. Może zamiast wprowadzać kolejne

regulacje (np. obowiązkowe segregowanie odpadów), powinniśmy pomyśleć, co zrobić, żeby uczynić system przyjaźniejszym dla jego „sponsorów”?

Źródło: Akademia Odpadowa. Czytaj dalej...

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].