

Wiesław Samitowski¹
Tomasz Michalczyk²
Grzegorz Samitowski³

Koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle obowiązujących przepisów prawa

1. Wprowadzenie

W związku z koniecznością wdrożenia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (SGOK) na bazie przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ (dalej: Ucpg), na samorządy został nałożony obowiązek wszechstronnego przeanalizowania uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem lokalnych rynków gospodarki odpadami. Jednym z podstawowych celów tychże analiz było wyznaczenie poziomu kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które to koszty w sposób bezpośredni wpływają (bądź powinny wpływać) na poziom ustanowionych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stanowią podstawę do wyznaczenia szacunkowej wartości zamówień udzielanych przez gminy.

Zagadnienie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi uregulowane zostało w Ucpg w sposób ramowy, dający pole do różnorodnych interpretacji i przyjmowania rozbieżnych rozwiązań. Niniejsza praca ma na celu omówienie charakterystyki prawnej oraz ekonomicznej tychże kosztów w kontekście praktycznych doświadczeń zdobytych w ramach doradztwa dla samorządów, w obszarze wdrażania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

¹ Wiesław Samitowski – dr, Prezes Zarządu POLINVEST Sp. z o.o.

² Tomasz Michalczyk – Wiceprezes Zarządu POLINVEST Sp. z o.o.

³ Grzegorz Samitowski – Wiceprezes Zarządu POLINVEST Sp. z o.o.

⁴ Tekst jedn., Dz.U. z 2012 r., poz. 391, z późn. zm.

2. Pojęcie i struktura kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 6r ust. 2 Ucpg koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu.

Dodatkowo, w związku z nowelizacją Ucpg dokonaną ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r.⁵, do kosztów systemu zaliczyć można (pod pewnymi warunkami) koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

W praktyce występują wątpliwości co do tego, jakie koszty mogą zostać, zgodnie z prawem, zaliczone do katalogu kosztów SGOK. **Wątpliwości** te dotyczą zwłaszcza dwóch zagadnień, tj.:

- a) możliwości zaliczania do kosztów systemu nakładów inwestycyjnych, związanych z budową nowych instalacji do zagospodarowania odpadów,
- b) zakresu „obsługi administracyjnej systemu” w rozumieniu wskazanego przepisu.

W odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację poselską nr 23993⁶ wskazano, iż „opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie obejmuje kosztów budowy nowych instalacji czy innych gminnych inwestycji. Źródło finansowania tych inwestycji gmina będzie zobowiązana znaleźć we własnym zakresie”. Stanowisko to nie jest zdaniem autorów niniejszego artykułu prawidłowe, gdyż zgodnie z terminologią ekonomiczną, **pojęcie „koszt” oznacza „zużycie”**. Tak więc, sformułowanie „koszt budowy nowych instalacji” odnosi się w praktyce do pojęć „nakład inwestycyjny” lub „wydatek inwestycyjny”, które to sformułowania nie oznaczają kosztów. Jednocześnie, do kosztów należy amortyzacja, odzwierciedlająca zużycie środka trwałego, która niewątpliwie może być i będzie zaliczana do kosztów SGOK, czyli w dłuższym czasie każdy **nakład inwestycyjny może zostać stopniowo pokryty opłatami** za gospodarowanie odpadów, pokrywającymi koszty SGOK, w tym amortyzację środków trwałych.

Ponadto, promowany przez ustawodawcę w ramach Ucpg model partnerstwa publiczno-prywatnego ze swojej istoty stanowi rozwiązanie, które zakłada rozłożoną

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 228.

⁶ <http://orka2.sejm.gov.pl/Iz6.nsf/main/127B81BF> [10.07.2013].

na długi okres refundację nakładów inwestycyjnych w formie opłat „za dostępność” lub opłat za świadczenie usług, które to opłaty stanowiące koszty w sposób naturalny muszą znaleźć swoje źródło pokrycia w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czyli powinny stanowić element kosztów SGOK.

Co do zagadnienia **obsługi administracyjnej** systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, istotny wpływ na charakter kosztów tej obsługi ma przyjęty przez daną gminę sposób zarządzania systemem. W tym obszarze dostrzegalne są zróżnicowane rozwiązania, np. polegające na swoistym outsourcingu niektórych zadań administracyjnych z wykorzystaniem zasobów jednoosobowych spółek gminnych. Wpływa to chociażby na zasady zatrudniania kadr odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań (pracownicy spółek komunalnych nie podlegają regulacjom ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷), jak również na poziom obciążeń z tytułu podatku VAT (świadczenie usług macierzystej gminie przez spółkę komunalną podlega opodatkowaniu).

Ponadto, w praktyce możliwe są różnorodne rozwiązania co do **zakresu zadań w ramach obsługi administracyjnej**. Szczególnie dotyczy to zadań z obszaru działalności informacyjno-edukacyjnej, co do których ustawodawca nie wyznaczył pożądaných standardów ani wskaźników pozwalających mierzyć rezultaty ich realizacji.

Różnice pomiędzy samorządami w zakresie poziomu kosztów SGOK mogą również wynikać ze znacznych rozbieżności w zakresie prowadzonych przez gminy działań, dotyczących **kontroli realizacji obowiązków** (w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi), spoczywających na właścicielach nieruchomości oraz przedsiębiorstwach świadczących omawiane tu usługi. Zakres tych działań kontrolnych może mieć istotny wpływ na standard świadczonych usług odbioru i zagospodarowania odpadów, a co za tym idzie na prawdopodobieństwo osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i poziomów ograniczenia składowania odpadów biodegradowalnych, o których to poziomach jest mowa poniżej w p. 3.1.

3. Podstawowe czynniki wpływające na wysokość kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

3.1. Kary pieniężne za brak osiągnięcia wymaganych poziomów

Powracając do zagadnień o charakterze generalnym, należy przyjąć, iż istotą nowelizacji Ucpog z 2011 r. było stworzenie uwarunkowań, które umożliwiłyby osiągnięcie przez gminy **poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych** przewidzia-

⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.

nych przepisami prawa, stanowiącymi implementację wymogów Dyrektywy Rady 99/31/WE w sprawie składowania odpadów⁸ oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁹.

Poniżej przedstawiono zestawienie dotyczące wymaganych poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych.

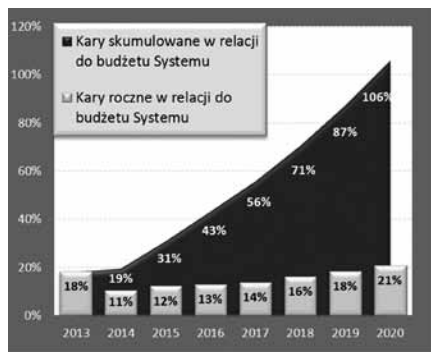
	Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia [%]									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło	10	12	14	16	18	20	30	40	50	
	Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami [%]									
Inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe	30	36	38	40	42	45	50	60	70	
	Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. [%]									
	75	50	50	50	45	45	40	40	35	

Podstawowym czynnikiem dyscyplinującym gminy w tym obszarze są przewidziane w art. 9z ust. 2 Ucpg **kary za niedotrzymanie poziomów** w poszczególnych latach. Należy zauważyć, iż decydujący wpływ na osiągnięcie lub jego brak wskazanych poziomów mają strategiczne decyzje gminy, w dużej mierze powiązane z przyjętą charakterystyką systemu oraz wynikającą z niej konsekwencją w postaci koniecznych do poniesienia kosztów. Najbardziej jaskrawym przykładem jest zakres selektywnej zbiórki „u źródła”. Pomijając kwestię prawnej dopuszczalności ustanowienia przez gminę selektywnego zbierania odpadów komunalnych w podziale na frakcję „suchą” i „mokrą”, należy mieć na uwadze, iż taki system zbiórki prowadzi do istotnego ograniczenia kosztów odbioru odpadów względem bardziej rozbudowanej selekcji „u źródła”. Jednocześnie, w przypadku braku obecności w regionie odpowiednich instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych pozwalających na odpowiednie rozsortowanie frakcji „suchej” i biologicznego ustabilizowania frakcji „mokrej”, taki system zbiórki może uniemożliwić osiągnięcie odpowiednio wysokich poziomów zagospodarowania. Błędne zaprojektowanie systemu może wówczas (pomimo względnie niskich kosztów) doprowadzić do konieczności poniesienia

⁸ Dz.U. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1.

⁹ Dz.U. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3.

kary pieniężnej przez gminę. Z symulacji wykonanych przez POLINVEST wynika, iż brak realizacji m.in. odpowiednich działań inwestycyjnych (w sposób bezpośredni wpływających na koszty systemu) może spowodować, iż w niektórych z analizowanych przypadków skumulowana wysokość kar może w roku referencyjnym (2020) doprowadzić do konieczności pokrycia z tytułu tych kar wydatków przewyższających łączne roczne koszty systemu.



Kary w relacji do budżetu Systemu



Kary na mieszkańca na miesiąc

Przepis art. 9z ust. 2 Ucpg przewiduje możliwość wydania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska decyzji o **zawieszeniu zapłaty kar** na okres konieczny do podjęcia działań naprawczych, nie dłuższy niż 5 lat. Biorąc pod uwagę krajowe doświadczenia dotyczące cyklu inwestycyjnego związanego z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem inwestycji w infrastrukturę do zagospodarowania odpadów, prawdopodobne jest jednak wystąpienie w praktyce przypadków, gdy nawet okres pięcioletni nie pozwoli na powstanie odpowiednich instalacji pozwalających uniknąć konieczności poniesienia kar przez daną gminę.

Niezależnie od powyższego, obserwuje się praktykę polegającą na umownym **przeniesieniu przez samorządy odpowiedzialności za brak osiągnięcia poziomów zagospodarowania** odpadów na podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady na zlecenie gminy. Samorząd stosujący takie rozwiązanie musi liczyć się jednakże z ryzykiem tzw. miarkowania kar umownych, dokonywanego przez sąd cywilny z powództwa wykonawcy usługi w przypadku, gdy kara umowna może zostać uznana za rażąco wygórowaną. Może to prowadzić do sytuacji, w której przeniesienie odpowiedzialności z tytułu kar, o których mowa w art. 9z ust. 2 Ucpg, nie będzie skuteczne i po stronie gminy powstanie obowiązek zorganizowania odpowiednich środków finansowych na te kary.

3.2. Szczegółowy sposób i zakres usług świadczonych przez gminę

Zgodnie z art. 6r ust. 3 Ucpg, rada gminy jest upoważniona do wydania uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu 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. Uchwała ta powinna w szczególności określać ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość ich odbioru oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Z brzmienia ustawowego upoważnienia do wydania uchwały wynika, iż zakres usług świadczonych przez gminę w zamian za opłatę ma charakter elastyczny i nie obowiązują tu z góry narzucone standardy czy ograniczenia. Dwoma zasadniczymi celami przy wyznaczaniu **zakresu usług** powinny być:

- a) osiągnięcie **poziomów zagospodarowania odpadów** w przypadku realizacji zaprojektowanych usług,
- b) racjonalny **poziom opłat** niezbędnych dla pokrycia kosztów ustanowionego zakresu usług.

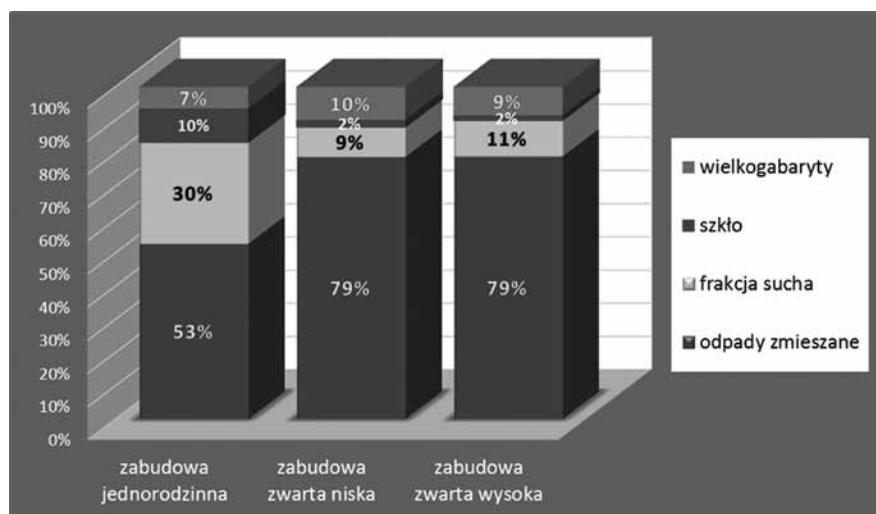
W praktyce budowania systemów gospodarowania odpadami komunalnymi dla wyznaczenia zakresu usług i wynikających z niego poziomu kosztów systemu bierze się pod uwagę m.in. następujące kryteria:

- a) bilans odpadów na terenie gminy,
- b) wskaźnik wytwarzania odpadów w przeliczeniu na mieszkańca,
- c) gęstość odpadów,
- d) rodzaje zabudowy na terenie gminy,
- e) prognozy demograficzne,
- f) standard instalacji do zagospodarowania odpadów funkcjonujących na terenie regionu gospodarki odpadami,
- g) obecny i prognozowany poziom opłat za składowanie odpadów uiszczanych na rachunek urzędu marszałkowskiego,
- h) poziom planowanych nakładów inwestycyjnych na niezbędne instalacje, który przekłada się na amortyzację, stanowiąca składnik kosztów SGOK.

Niedostatecznie rozpowszechniona w kampaniach informacyjnych, a niezwykle istotna dla zrozumienia zasad ustanawiania kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jest relacja pomiędzy kosztami odbierania odpadów z różnych typów zabudowy. Na pierwszy plan wysuwa się zasadnicza różnica między poziomem kosztów odbioru odpadów z zabudowy wielorodzinnej w porównaniu

z zabudową jednorodziną, która jest powodem dotychczasowego różnicowania cen przedmiotowych usług. Według niektórych obliczeń różnica ta może sięgać nawet do 7 razy, tj. tyle razy tańszy może być odbiór tej samej ilości odpadów z zabudowy wielorodzinnej względem zabudowy jednorodzinnej. Decydującym czynnikiem jest znacznie większa ilość odpadów odbieranych jednorazowo z altany śmietnikowej umiejscowionej w dużym skupisku ludzkim. Porównanie czasu niezbędnego na odbiór tych samych ilości odpadów ze wspomnianych dwóch typów zabudowy oraz porównanie efektywności wykorzystania pojazdu (który w przypadku zabudowy jednorodzinnej wykorzystywany jest mniej efektywnie z uwagi na konieczność częstego zatrzymywania oraz wielokrotnie częstsze używanie mechanizmu do podnoszenia pojemnika) wpływa na wskazaną relację. Brak świadomości tego zagadnienia jest częstą przyczyną wskazywania jako nieuzasadnionego lub wręcz niesprawiedliwego faktu zróżnicowania poziomu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonej przez mieszkańców zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej.

Poniżej przedstawiono przykład porównania struktury kosztów usługi odbioru odpadów w zależności od rodzaju zabudowy (% kosztu na mieszkańca na miesiąc).



Różnice w kosztach odbioru odpadów mogą również wynikać z przyjętych w uchwałach rad **częstotliwości** odbioru odpadów. Z dokonanych przez POLINVEST symulacji wynika, iż w przypadku odbierania odpadów raz na tydzień, koszty tego odbioru mogą być o ok. 89% wyższe od kosztów dla wariantu odbioru co 2 tygodnie.

Z zagadnieniem zakresu usług oraz poziomem kosztów związane jest ponadto zagadnienie instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, które zostały wyznaczone jako RIPOK¹⁰ lub instalacje zastępcze do usługi danego regionu. Regionalizacja gospodarki odpadami, będąca skutkiem nowelizacji Ucpg z 2011 r., uruchomiła mechanizm swoistej monopolizacji rynku, polegającej na ustanowieniu priorytetu dla RIPOK, przy jednoczesnym założeniu stopniowego wycofywania instalacji niespełniających wymogów dla uznania ich za RIPOK. Ograniczenie dostępności instalacji dla gmin, znajdujące swoje źródło w zasadzie bliskości powiązanej z ograniczeniami wynikającymi z art. 9e ust. 1 Ucpg, doprowadziło do faktycznego wzrostu cen zagospodarowania odpadów w instalacjach, którym przysługuje wskazany powyżej monopol. Jednocześnie, orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej otwiera drzwi do konkurencji cenowej w obszarze instalacji poprzez dopuszczenie do nieograniczonego udziału w postępowaniach przetargowych instalacji zastępczych, mimo iż zgodnie z przepisami Ucpg instalacje te powinny stanowić swego rodzaju opcje awaryjne dla podmiotów odbierających odpady. Z punktu widzenia kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozwala to niewątpliwie na zmniejszenie koniecznych wydatków, ponieważ większa konkurencyjność wspomnianego rynku wymusza elastyczność cenową, co równocześnie nie zmienia faktu, iż dopuszczalność stosowania technologii niespełniających wymogów BAT może w efekcie doprowadzić do problemów w osiąganiu przez gminy wymaganych poziomów zagospodarowania odpadów. Wydaje się, iż źródłem wątpliwości formalnych w tym zakresie jest brzmienie art. 35 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹, zgodnie z którym,

[...] wojewódzkie plany gospodarki odpadami [...] zawierają [...] wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja **uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn** oraz **do czasu** uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Przepis ten nie jest dostosowany do treści art. 9l ust. 2 Ucpg, w myśl którego,

[...] **w przypadku wystąpienia awarii** regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunal-

¹⁰ Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 21.

nych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja zastępcza, jest obowiązany przyjąć przekazywane do tej instalacji odpady.

Wskazana rozbieżność motywów umożliwiających kierowanie odpadów do instalacji zastępczych wymaga *de lege ferenda* ostatecznego wyjaśnienia.

4. Podsumowanie

Z powyższych rozważań można wyciągnąć następujące wnioski:

- a) Gminy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa są zobowiązane do osiągnięcia określonych poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych.
- b) Za nieosiągnięcie powyższych poziomów gminy mogą ponosić w przyszłości dolegliwe kary finansowe.
- c) Koszty SGOK są pochodną sposobów gospodarowania odpadami komunalnymi, określonych w odpowiednich uchwałach gmin.
- d) Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny pokrywać koszty SGOK.
- e) Osiągnięcie obowiązujących **poziomów** zagospodarowania odpadów komunalnych wymaga więc prowadzenia szerszego niż dotychczas **zakresu usług** w obszarze gospodarowania odpadami, a co za tym idzie ponoszenia adekwatnych do tego zakresu usług **kosztów** oraz ustanawiania i egzekwowania **opłat** za gospodarowanie odpadami komunalnymi w takiej wysokości, która pozwoli pokryć te koszty i osiągnąć wymagane poziomy w celu uniknięcia **kar** finansowych.