

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

**Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi
w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce**

Opole, sierpień 2022 r.

Spis treści

Wstęp	3
1. Prawne uwarunkowania działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	3
2. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	5
2.1 Kształtowanie się dochodów i wydatków systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	5
2.2 Dochody systemu, umorzenia, zaległości wymagalne z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	9
2.3 Struktura wydatków systemu	10
2.4 Dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi <i>per capita</i>	12
3. Metody ustalania, stawki i wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	13
3.1 Metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	13
3.2 Stawki opłat za odpady komunalne obowiązujące na nieruchomościach zamieszkałych	14
4. Informacja o postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na odbiór/zagospodarowanie odpadów komunalnych	16
5. Informacja o poszczególnych rodzajach odpadów komunalnych odebranych z obszaru gminy i ich recyklingu	17
5.1 Masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) (ulegające i nieulegające biodegradacji)	17
5.2 Osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego odzysku (%)	19
5.3 Osiągnięty poziom ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazanych do składowiska (%)	20
6. Pozostałe zagadnienia związane z gospodarką odpadami komunalnymi	21
6.1 Trudności z bilansowaniem się systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 wg kontrolowanych gmin	21
6.2 Problemy w gospodarce odpadami na terenie badanych gmin w latach 2017-2020	22
6.3 Inne uwagi dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi	24
Podsumowanie	24
Spis tabel	25
Spis wykresów	27
Spis załączników	28

Wstęp

W roku 2021, po ustaleniach na forum Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w ramach kontroli prowadzonych przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe zebrano w wybranych gminach dane dotyczące „Gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020”. Koordynatorem przedsięwzięcia była Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu.

Kontrolowane jednostki przedstawiły m.in.: dane finansowe odnośnie dochodów i wydatków zarówno ogółem jak i bieżących, wpływów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania na „Odbiór i zagospodarowanie odpadami komunalnymi”. Uwzględniono w nich również wysokość zaległości z tytułu tej opłaty, a także wielkość udzielonych umorzeń. Jednostki zostały także poproszone o wskazanie przyczyn trudności w bilansowaniu się systemu gospodarki odpadami komunalnymi, opisanie problemów występujących w związku z prowadzoną gospodarką odpadami komunalnymi oraz podanie danych dotyczących udzielonych zamówień publicznych w tym zakresie. Zebrano również dane o wybranej metodzie ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i obowiązujących w poszczególnych latach stawkach. Zgromadzono dane dotyczące masy odebranych odpadów komunalnych, osiągniętym poziomie recyklingu oraz liczbie mieszkańców wg GUS, wg gminnego rejestru mieszkańców oraz wynikającej z deklaracji odpadowych.

Łącznie zgromadzono dane ze 147 jednostek. Ostatecznie w analizie uwzględniono dane ze 123 gmin i miast na prawach powiatu, co stanowiło 5,0% wszystkich gmin i miast na prawach powiatu w kraju. W grupie tej są 4 miasta na prawach powiatu, 12 gmin miejskich, 34 gminy miejsko-wiejskie i 73 gminy wiejskie. Wszelkie informacje przedstawiane w dalszej części opracowania oparte są na danych pobranych z tych jednostek. Warto zaznaczyć, że ze zgromadzonych danych wynika, że w 14 gminach gospodarkę odpadami komunalnymi prowadziły powołane do tego celu związki komunalne.

W badanej próbie wystąpiły przypadki skorzystania ze wszystkich 4 metod ustalania opłat, a mianowicie:

- od mieszkańca,
- od gospodarstwa domowego,
- od m³ zużytej wody,
- od m² powierzchni lokalu mieszkalnego.

Zdecydowanie najczęściej wybieraną metodą było ustalanie opłat w oparciu o ilość mieszkańców zamieszkujących nieruchomość oraz od gospodarstwa domowego. Wybór pozostałych metod miał charakter incydentalny.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami w latach objętych badaniem, system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien się samofinansować¹. Jednak jak wynika ze zgromadzonych danych, tylko nielicznym jednostkom udawało się zrównoważyć stronę wydatkową z uzyskanymi dochodami w tym okresie.

Analiza przedstawionych danych uwiarydlała także istotne rozbieżności między liczbą mieszkańców wg GUS, liczbą mieszkańców pochodzących z rejestru mieszkańców w danej jednostce a liczbą mieszkańców zadeklarowanych w deklaracji. Zjawisko to ma charakter powszechny i jest jedną z zasadniczych przyczyn trudności w bilansowaniu się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce.

1. Prawne uwarunkowania działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych² do zakresu przedmiotowego nadzoru regionalnych izb obrachunkowych należą uchwały i zarządzenia w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których znajdują zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa. Do tego katalogu zgodnie z art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ należą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

¹ Należy podkreślić w tym miejscu, iż opracowanie opiera się na danych dotyczących poszczególnych lat, nie analizowano zagadnienia samofinansowania się systemu jako procesu ciągłego, trwającego od 2013 roku

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2022 poz. 1668)

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2022 poz. 1297 ze zm.), dalej uczty

Tym samym ustawodawca związał regionalne izby obrachunkowe z obowiązkiem badania uchwał i zarządzeń wydawanych na podstawie niektórych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Doświadczenia regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że system gospodarki odpadami komunalnymi oraz wynikający z niego sposób naliczania opłat charakteryzuje duży stopień skomplikowania przepisów, co w konsekwencji powoduje trudności w ich stosowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego jak również ocenie dokonywanej przez organ nadzoru jakim są Izby.

Ustawodawca w drodze art. 6c ust. 1 na jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego nałożył obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W ramach ww. obowiązku gminy zobowiązane są do świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Świadczenie przedmiotowych usług następuje na podstawie ekwiwalentnej opłaty, która stanowi dochód jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego. W celu zapewnienia dostatecznego poziomu dochodów na rzecz funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, prawodawca wyposażył organy stanowiące gmin w kompetencje wyznaczenia metody obliczenia opłaty, określając jednocześnie kilka metod do wyboru. W myśl art. 6j ust. 1 ustawy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
 - 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub
 - 3) powierzchni lokalu mieszkalnego
- oraz stawki opłaty.

Ustawodawca postanowił w drodze ust. 2, że rada gminy dla nieruchomości zamieszkałych może uchwalić stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Wobec powyższego organy stanowiące gmin zostały zobligowane do wyboru jednej z ww. metod.

Prawodawca w drodze art. 6k ust. 2 określił przesłanki wpływające na wysokość stawek, zgodnie z którymi rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Przepisy ustawy nie przyznają pełnej dowolności w zakresie określenia stawek opłaty. Ustawodawca w art. 6k ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, w odniesieniu do wybranej przez gminę metody ustalenia opłaty, określił w drodze specjalnego algorytmu wysokość stawki maksymalnej.

Opłata ustalana jest w oparciu o dane wykazywane przez właścicieli nieruchomości w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, której wzór określa organ stanowiący gminy w drodze uchwały. Prawodawca w drodze przepisów kompetencyjnych określił także zakres danych możliwych do pozyskiwania w drodze deklaracji przez organy gminy. Zgodnie z postanowieniami ustawy, deklaracja zawiera dane niezbędne do ustalenia wysokości opłaty. Tym samym dane wykraczające poza ww. podstawę uznawano za działanie poza granicami upoważnienia ustawowego. Istnieje w tym zakresie bogate orzecznictwo zarówno regionalnych izb obrachunkowych jak i sądów administracyjnych. Unieważniano między innymi zapisy uchwał dotyczące obowiązku wykazywania informacji o osobach zamieszkujących daną nieruchomość, przedstawiania dokumentów potwierdzających stałą nieobecność mieszkańca na terenie nieruchomości czy składania oświadczeń o zamieszkiwaniu poza terenem gminy argumentując, że „dla określenia wysokości opłaty znaczenie ma wyłącznie liczba osób, a nie ich dane identyfikacyjne”⁴. Kwestionowano także wprowadzenie do wzoru deklaracji obowiązku podania informacji o przyczynach rozbieżności pomiędzy liczbą osób zamieszkujących nieruchomość a liczbą osób zameldowanych jako wykraczającą poza zakres danych, których może żądać rada gminy, uznając że nie stanowią danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty⁵.

Powyższe zagadnienia stanowią jednak jedynie wycinek działalności nadzorczej Izby w tym zakresie. Jak wynika ze zgromadzonych w sprawozdaniach Krajowej Rady RIO danych, uchwały dotyczące systemu gospodarowania

⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. I SA/Po 1459/16,

⁵ Por. Uchwała Kolegium RIO w Szczecinie nr V.48.S.2020 z dnia 5 maja 2020 r.

odpadami komunalnymi stanowią ponad 1/3 wszystkich uchwał z zakresu podatków i opłat lokalnych badanych przez Izby, a nieprawidłowości są stwierdzane w nich nieproporcjonalnie często. Z pewnością ma na to wpływ charakter i przebieg prac legislacyjnych nad ustawą, czego efektem jest choćby 11 nowelizacji tego aktu od 2020 r.

Tabela 1 Informacja o uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2017-2021 dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁶

Lata	Liczba zbadanych uchwał	Wyniki badania nadzorczego							
		Ogółem	bez naruszenia	z naruszeniem	z tego:				
					z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
								nieważne w części	nieważne w całości
2017	1 538	1 450	88	19	22	47	35	12	
2018	1 318	1 236	82	16	6	60	39	21	
2019	5 218	4 465	753	69	128	551	355	196	
2020	8 143	6 989	1 154	83	181	880	627	253	
2021	4 127	3 695	432	43	63	320	241	79	
Razem	20 344	17 835	2 509	230	400	1 858	1 297	561	

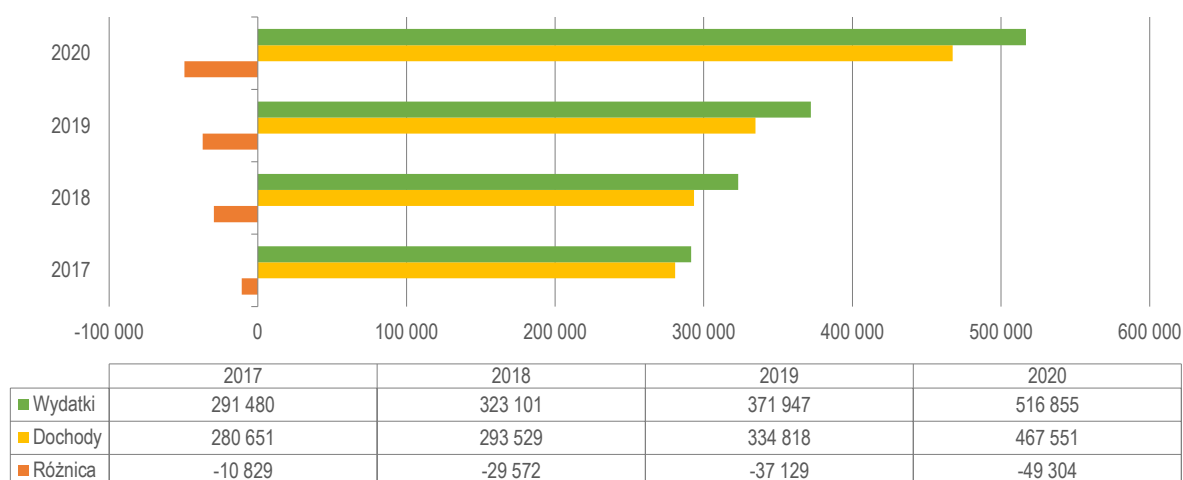
2. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

2.1 Kształtowanie się dochodów i wydatków systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

W analizie przyjęto, że wszystkie dochody bieżące oraz wydatki bieżące ujęte w dziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” związane są z systemem gospodarowania odpadami.

Łączne dochody systemu gospodarki odpadami komunalnymi w analizowanej grupie budżetów w poszczególnych latach wahały się od 280 651 tys. zł w 2017 r. do 467 551 tys. zł w 2020 r. Wielkości uzyskanych dochodów i wydatków oraz ich dynamikę w rozbięciu na poszczególne jednostki przedstawia załącznik 1.

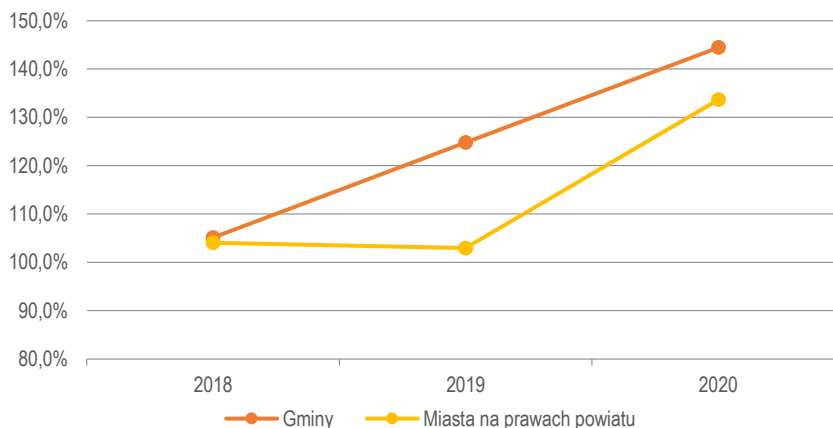
Wykres 1 Dochody bieżące i wydatki bieżące związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 w badanej grupie jst (w tys. zł)



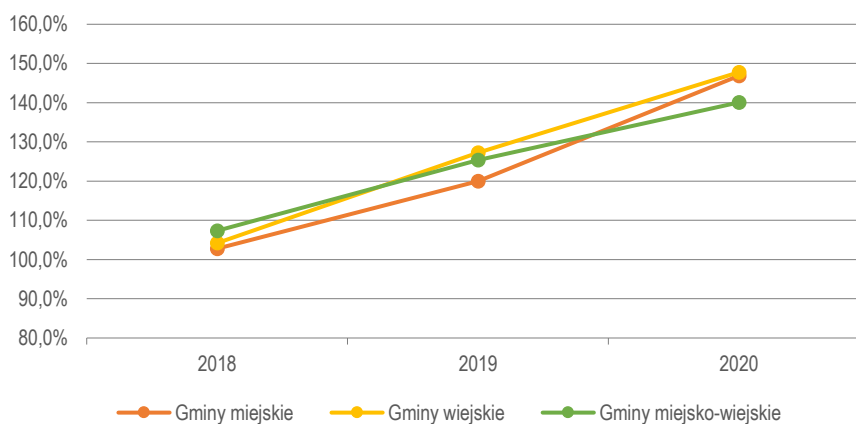
⁶ Informacja pochodzi ze sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego z lat 2017–2021

Na przestrzeni badanego okresu dochody rosly sukcesywnie jednak byl to wzrost nierownomierny. Najwiekszy wzrost dochodow odnotowano w 2020 roku w grupie gmin wiejskich o 47,8%. W odniesieniu do uzyskanych lacznycych dochodow w badanym okresie (2020/2017) wzrosly one o 66,6%.

Wykres 2 Dynamika dochodow zwiazanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 gmin i miast na prawach powiatu (w badanej grupie jst)

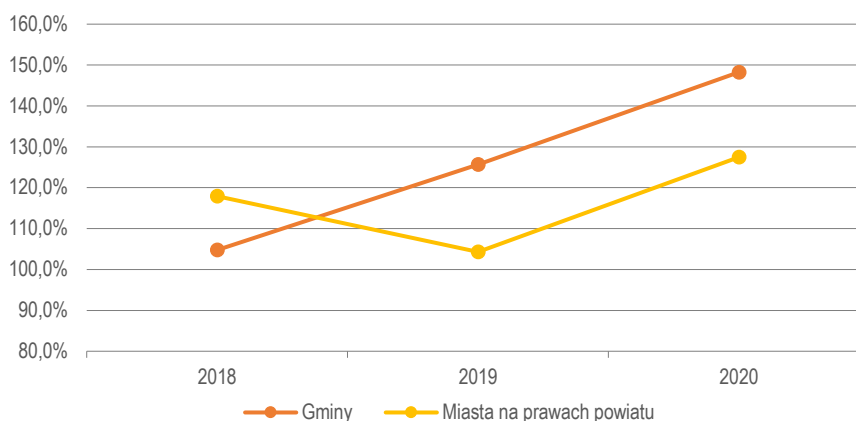


Wykres 3 Dynamika dochodow gmin zwiazanych z gospodarka odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 w typach gmin (w badanej grupie jst)

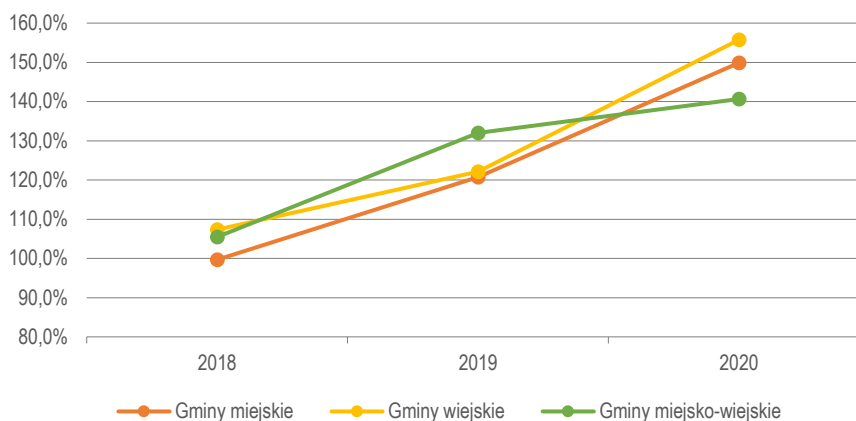


Łączne wydatki systemu gospodarki odpadami komunalnymi kształtowały się od 291 480 tys. zł w 2017 r. do 516 855 tys. zł w 2020 r. Wydatki te generalnie systematycznie rosly we wszystkich omawianych grupach z wyjątkiem gmin miejskich w 2018 r., gdzie nastąpił ich spadek o 0,3%. Wzrost wydatków był jednak bardziej zróżnicowany niż wzrost osiągniętych dochodów. Największy wystąpił w 2020 r. w grupie gmin wiejskich o 55,7%. Łączne poniesione wydatki wszystkich omawianych jednostek w 2020 r. w porównaniu z 2017 r. wzrosly o 77,3%, czyli o prawie 11 punktów procentowych więcej niż dochody. Co do zasady wydatki systemu rosly szybciej niż uzyskane dochody w tym zakresie.

Wykres 4 Dynamika wydatków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 gmin i miast na prawach powiatu (w badanej grupie jst)



Wykres 5 Dynamika wydatków gmin związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 według typów gmin (w badanej grupie jst)



Nadwyżka dochodów systemu nad wydatkami systemu wystąpiła jedynie w 2017 r. w grupie miast na prawach powiatu i wyniosła 3 815 tys. zł. W pozostałych latach natomiast wystąpił deficyt wahający się od 3 556 tys. zł w 2018 r. w grupie gmin miejsko-wiejskich do 17 316 tys. zł w 2019 r. w miastach na prawach powiatu.

Porównując dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w poszczególnych latach zauważalny jest sukcesywny wzrost łącznego deficytu, który kształtował się od 10 829 tys. zł w 2017 r. do 49 304 tys. zł w 2020 r.

Zestawienie pokrycia wydatków systemu dochodami systemu w rozbięciu na poszczególne jednostki w latach 2017-2020 przedstawia załącznik 2.

Tabela 2 Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Lata (w tys. zł)				Dynamika (w %)			
	2017	2018	2019	2020	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2020/2017
Miasta na prawach powiatu								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	139 028	144 642	148 928	199 048	104,0	103,0	133,7	143,2
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	135 213	159 408	166 245	211 912	117,9	104,3	127,5	156,7
Nadwyżka/deficyt	3 815	- 14 765	- 17 316	- 12 865	-	-	-	-

Gminy miejskie								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	32 987	33 908	40 697	59 779	102,8	120,0	146,9	181,2
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	37 859	37 731	45 546	68 258	99,7	120,7	149,9	180,3
Nadwyżka/deficyt	- 4 872	- 3 823	- 4 840	- 8 479	-	-	-	-
Gminy miejsko-wiejskie								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	56 280	60 417	75 745	106 102	107,4	125,4	140,1	188,5
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	60 659	63 973	84 461	118 792	105,5	132,0	140,6	195,8
Nadwyżka/deficyt	- 4 379	- 3 556	- 8 717	- 12 690	-	-	-	-
Gminy wiejskie								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	52 356	54 562	69 447	102 622	104,2	127,3	147,8	196,0
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	57 749	61 989	75 695	117 893	107,3	122,1	155,7	204,1
Nadwyżka/deficyt	- 5 393	- 7 427	- 6 247	- 15 270	-	-	-	-
jst ogółem (badana grupa)								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	280 651	293 529	334 818	467 551	104,6	114,1	139,6	166,6
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	291 480	323 101	371 947	516 855	110,8	115,1	139,0	177,3
Nadwyżka/ deficyt	- 10 829	- 29 572	- 37 129	- 49 304	-	-	-	-

Wykres 6 Rozkład ilości jst wg wyniku finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017-2020



Łącznie dodatnia różnica wystąpiła, w badanych latach, w 125 przypadkach i wyniosła 20 725 tys. zł, natomiast ujemna różnica wystąpiła w 367 na kwotę 147 560 tys. zł. W poszczególnych latach bilansowanie się systemu odbywało się w poszczególnych jednostkach w sposób bardzo zróżnicowany. W 2017 roku dodatnia różnica wystąpiła w 32 jednostkach kształtując się od 5 tys. zł w Starych Bogaczowicach do 5 399 tys. zł w Gdańsku, w 2018 roku dotyczyło to 23 jednostek w przedziale od 2 tys. zł w Kosowie Lackim do 517 tys. zł w Kępie, w 2019 roku – 34

jednostki odpowiednio od 2 tys. zł w Makowie do 372 tys. zł w Dobroszycach, 2020 roku było to 36 jednostek od 398 zł w Bieczu do 3 869 tys. zł w Gdańsku. Łączne dodatnie wyniki wyniosły w analizowanych latach odpowiednio: 7 645 tys. zł, 2 196 tys. zł, 2 588 tys. zł, 8 295 tys. zł. Wydatki bieżące były większe od dochodów bieżących w 2017 roku w 91 jednostkach kształtując się od 2 339 tys. zł w Legionowie do 502 zł w Kruszynie. W 2018 roku dotyczyło to 100 jednostek od 7 833 tys. zł w Radomiu do 7 tys. zł w Sejnach, w 2019 roku było to 89 jednostek a rozpiętość wynosiła od 8 883 tys. zł w Gdańsku do 2 tys. zł w Nowogrodzie Bobrzańskim. W 2020 roku było to 87 jednostek od 18 235 zł w Radomiu do 2 tys. zł w Strzelcach Opolskich. Łączne ujemne wyniki wyniosły w latach odpowiednio 18 474 tys. zł, 31 769 tys. zł, 39 718 tys. zł, 57 600 tys. zł.

2.2 Dochody systemu, umorzenia, należności wymagalne z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Należności wymagalne mają wpływ na wysokość uzyskanych dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wystąpiły one we wszystkich jednostkach i niestety z roku na rok ich wysokość sukcesywnie wzrastała. W ciągu czterech lat wzrosły one o 58,2%. Należności wymagalne wahały się od 18 198 tys. zł (w 2017 r.) do 28 799 tys. zł (w 2020 r.). Stanowiły one średnio ponad 6% uzyskanych dochodów systemu. W poszczególnych grupach udział ten był bardzo zróżnicowany - od 12,2% w gminach wiejskich w 2018 r. do 2,5% w miastach na prawach powiatu w 2020 r. Podkreślić należy, że Izby przeprowadziły kontrolę koordynowaną dotyczącą realizacji dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁷. W trakcie kontroli badano działania windykacyjne prowadzone przez gminy i nie stwierdzono nieprawidłowości istotnych w wymiarze finansowym o charakterze systemowym. Oznaczać to może, że egzekucja tych należności prowadzona jest co do zasady prawidłowo, natomiast należności mają charakter trwale nieściągalny.

Gminy mają uprawnienia do umarzania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach ogólnych. Z uwagi na rosnące należności wymagalne jednostki objęte kontrolą umarzały opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w analizowanych latach. Z tego uprawnienia skorzystało w poszczególnych latach odpowiednio 56, 56, 45 i 48 jednostek, czyli mniej niż połowa badanej populacji. Łącznie umorzono w tym czasie 1 797 tys. zł, co stanowiło 0,1% łącznych dochodów systemu. Warto zauważyć, że w badanej gminie Bogatynia łączne umorzenia stanowiły 74,0% (1 329 tys. zł) tej kwoty. Wysokość należności wymagalnych i umorzeń w rozbiciu na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przedstawia załącznik 3.

Tabela 3 Dochody systemu umorzenia oraz należności wymagalne w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

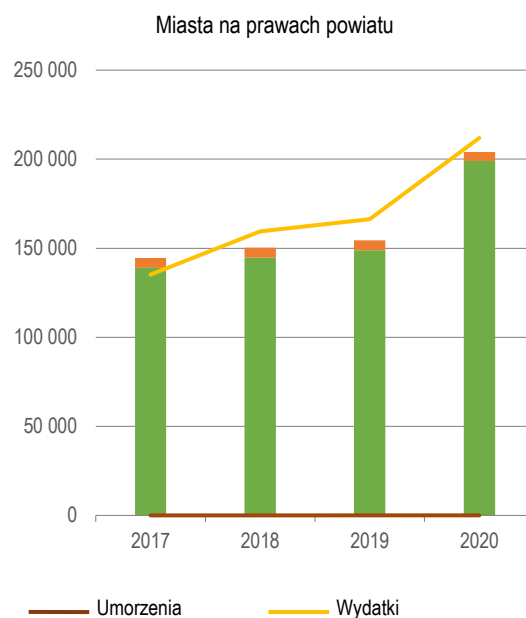
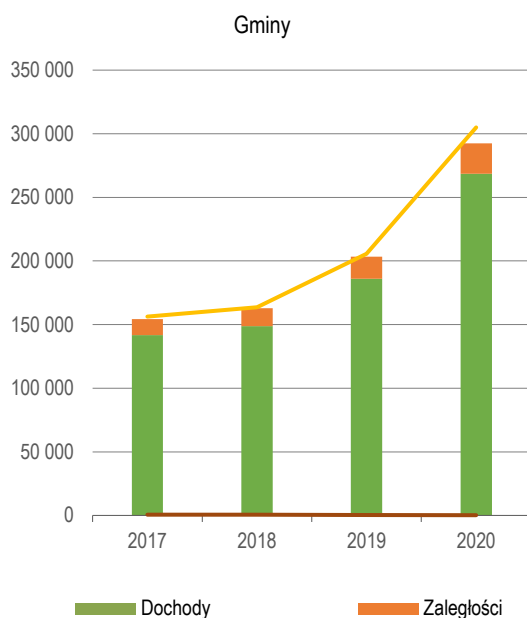
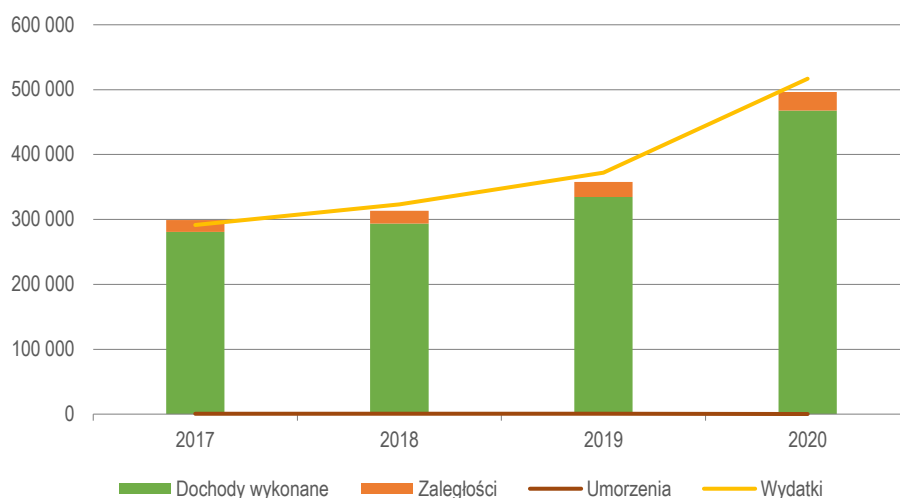
Wyszczególnienie	Dochody systemu (w tys. zł)				Umorzenia z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w tys. zł)				Należności wymagalne z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w tys. zł)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	139 028	144 643	148 928	199 048	9	17	16	10	5 438	5 610	5 454	4 970
Gminy miejskie	32 987	33 908	40 697	59 779	14	6	16	9	1 485	1 660	1 996	2 550
Gminy miejsko-wiejskie	56 280	60 417	75 745	106 102	519	506	360	105	5 359	5 741	7 652	10 388
Gminy wiejskie	52 356	54 562	69 447	102 622	56	36	57	59	5 915	6 653	7 855	10 891
Razem	280 651	293 529	334 818	467 551	599	566	449	183	18 198	19 664	22 958	28 799

⁷ Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczenie w latach 2016 i 2017, dostępne w serwisie www.rio.gov.pl

Tabela 4 Udział umorzeń oraz należności wymagalnych w dochodach systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Udział umorzonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w dochodach system (w %)				Udział zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w dochodach systemu (w %)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	3,9	3,7	2,5
Gminy miejskie	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	4,9	4,9	4,3
Gminy miejsko-wiejskie	0,9	0,8	0,5	0,1	9,5	9,5	10,1	9,8
Gminy wiejskie	0,1	0,1	0,1	0,1	11,3	12,2	11,3	10,6
Razem	0,2	0,2	0,1	0,0	6,5	6,7	6,9	6,2

Wykres 7 Dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 gmin i miast na prawach powiatu w badanej grupie jst (w tys. zł)



2.3 Struktura wydatków systemu

Jak wynika z przepisów prawa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gminy pokrywają koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Obejmują one koszty:

- odbierania, transportu, zbierania, odzyskiwania i unieszkodliwienia odpadów komunalnych,

- tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK),
- obsługi administracyjnej tego systemu,
- edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Analiza danych finansowych wszystkich jednostek w poszczególnych latach pokazuje, że wydatki wynikające z zawartych umów z Operatorem systemu – czyli podmiotem realizującym zadanie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (w tym najczęściej również prowadzenia PSZOK) stanowiły ponad 90% wydatków systemu. Pozostała kwota była przeznaczona na finansowanie innych kosztów funkcjonowania systemu o charakterze administracyjnym i edukacyjnym. Ponoszone wydatki na Operatora w poszczególnych jednostkach i latach były bardzo zróżnicowane co obrazuje załącznik 1.

Tabela 5 Wydatki systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Wydatki systemu (w tys. zł)				Wydatki związane z realizacją zadania "Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (z tytułu zawartej umowy z wykonawcą)" (w tys. zł)				Wydatki na wynagrodzenia i pochodne (w tys. zł)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	135 212	159 408	166 245	211 912	124 985	146 602	153 119	198 477	6 626	7 398	7 454	8 190
Gminy miejskie	37 859	37 731	45 546	68 258	35 667	36 160	43 732	66 285	914	870	1 104	1 268
Gminy miejsko-wiejskie	60 659	63 973	84 461	118 792	52 775	56 720	76 687	109 343	3 444	3 561	3 653	4 132
Gminy wiejskie	57 749	61 989	75 695	117 892	51 174	55 088	69 693	110 428	3 603	3 894	4 013	4 806
Razem	291 480	323 101	371 947	516 855	264 602	294 571	343 231	484 533	14 587	15 723	16 223	18 396

Wydatki na Operatora w latach objętych badaniem sukcesywnie rosły. Łączne wydatki wahały się od 264 602 tys. zł w 2017 r. do 484 533 tys. zł w 2020 r. W okresie czteroletnim wzrosły o ponad 83,1%. Analizując dane z poszczególnych jst widoczny jest wzrost wydatków prawie we wszystkich jednostkach w kolejnych latach w porównaniu do roku poprzedniego. Warto podkreślić, że gmina ma jedynie nieznaczny wpływ na wysokość wydatków w tym zakresie, bowiem koszt usługi ustalony jest co do zasady przez rynek. Strukturę wydatków systemu w poszczególnych jednostkach obrazuje załącznik 5.

Tabela 6 Udział wydatków w wydatkach systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Udział wydatków związanych z realizacją zadania "Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych" w wydatkach systemu (w %)				Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach systemu (w %)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	92,4	92,0	92,1	93,7	4,9	4,6	4,5	3,9
Gminy miejskie	94,2	95,8	96,0	97,1	2,4	2,3	2,4	1,9
Gminy miejsko-wiejskie	87,0	88,7	90,8	92,0	5,7	5,6	4,3	3,5
Gminy wiejskie	88,6	88,9	92,1	93,7	6,2	6,3	5,3	4,1
Razem	90,8	91,2	92,3	93,7	5,0	4,9	4,4	3,6

Analiza wydatków poszczególnych jednostek wskazuje na zróżnicowany udział wydatków na operatora w wydatkach systemu. W 2017 r. mieścił się w przedziale od 43,1% do 100,0%, natomiast w 2018 r. wahał się od 49,9% do 100,0%. W następnym okresie było to od 59,7% do 100,0%, a w 2020 r. od 67,5% do 100,0%. Wśród badanej populacji w poszczególnych latach wystąpiły jednostki, których udział wydatków na Operatora stanowił 100,0% poniesionych wydatków systemu. Wykazano, że w 2017 r. było to 8 jednostek, 2018 r. – 7, w 2019 r. – 6, a 2020 r. – 5. Udział wydatków na Operatora na poziomie 100% oznacza, że jednostki nie rozliczają wszystkich kosztów, które muszą ponieść na gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zwłaszcza wydatków o charakterze administracyjnym. W większości jednostek wydatki na Operatora stanowiły ponad 90% poniesionych wydatków systemu. Analiza rodzaju wydatków systemu wskazuje, iż udział wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w całkowitych

wydatkach stanowi około 5% poniesionych wydatków. Nie wszystkie badane jednostki wykazały w poszczególnych latach poniesione wydatki na wynagrodzenia i pochodne, przy czym w 2017 r. były to 23 jednostki, w 2018 r. – 18 jednostek, 2019 r. – 13 jednostek, a w 2020 r. – 12.

Wydatki jednostek na wyegzekwowanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły odpowiednio w 2017 r. – 89 tys. zł, 2018 r. – 88 tys. zł, 2019 r. – 103 tys. zł a 2020 r. – 105 tys. zł.. Warto zauważyć, że w analizowanej grupie w poszczególnych latach wydatki takie wykazało tylko około połowy jednostek. Ich udział w wydatkach systemu był znikomy. Łączne wydatki na wyegzekwowanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do łącznych dochodów systemu stanowiły 0,03%. Skala tych kwot również nasuwa wątpliwości, czy we wszystkich gminach są one prawidłowo ewidencjonowane.

2.4 Dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi *per capita*

Wszystkie jednostki miały trudności z uszczelnieniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Widoczne to było zwłaszcza przy przyjęciu metody od osoby czy od gospodarstwa domowego ze stawką różnicowaną dodatkowo⁸ z uwagi na liczbę osób. Aby zweryfikować rzetelność składanych deklaracji, na potrzeby analizy sporządzono, w rozbiciu na poszczególne jednostki, zestawienia liczby mieszkańców wg GUS, wg rejestru mieszkańców oraz wg liczby osób wymienionych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na koniec każdego roku. W sporządzonym zestawieniu widoczne są znaczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi źródłami danych. Przedstawia to załącznik 14. Rozbieżności w liczbie mieszkańców w tych zestawieniach (liczby mieszkańców wg rejestru mieszkańców oraz wg GUS) stanowią około 4%. Natomiast w stosunku do liczby mieszkańców wg złożonych deklaracji a liczby mieszkańców wg GUS rozbieżności sięgają przeciętnie około 16%, przy czym są liczne jednostki w których niedobór osób wykazanych w deklaracjach przekracza 20%. Powyższe wskazuje, że koszt systemu jest rozkładany na mniejszą liczbę osób niż faktyczna ilość osób korzystających z systemu. Oznacza to też, że gdyby deklaracje były sporządzane rzetelnie (liczby osób w deklaracjach byłyby zbieżne z danymi GUS), opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogłyby statystycznie być niższe o 16%.

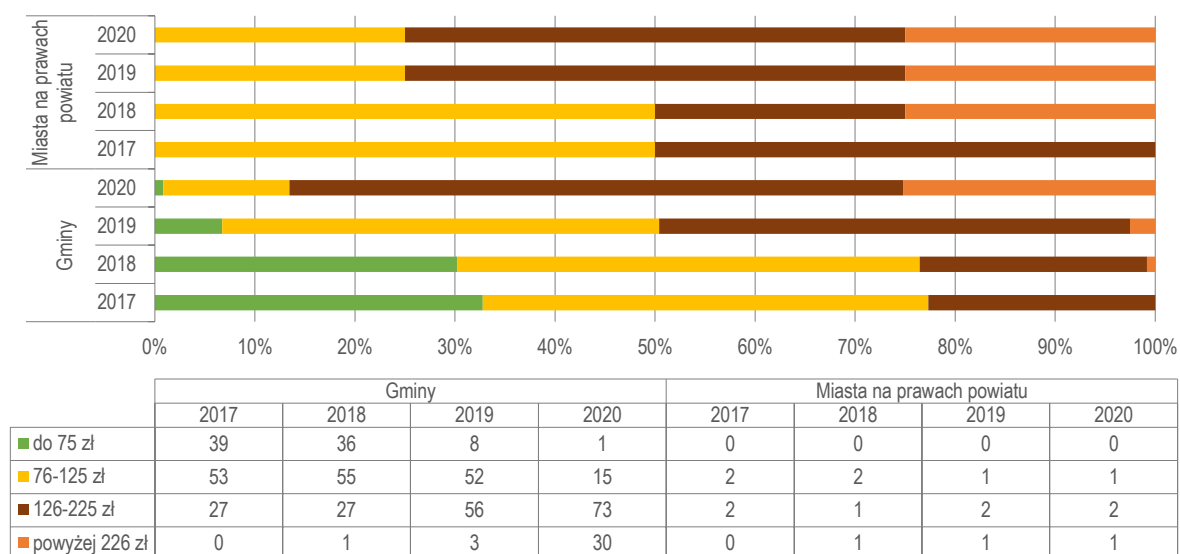
Interesującym narzędziem analizy jest badanie poziomu dochodów i wydatków systemu przypadających na jednego mieszkańca. Średnio dochody stanowiły odpowiednio 131 zł, 137 zł, 156 zł i 218 zł, natomiast wydatki 136 zł, 151 zł, 173 zł i 241 zł. Kwoty te dobitnie obrazują jak istotna w wymiarze finansowym stała się gospodarka odpadami przez gminy, a także jak duże koszty generują odpady komunalne wytwarzane przez statystycznego obywatela. W poszczególnych grupach ich wielkości były bardziej zróżnicowane, co obrazuje poniższa tabela, a w rozbiciu na poszczególne jst załącznik 4.

Tabela 7 Dochody i wydatki systemu *per capita* w latach 2017–2020 w badanej grupie jst (w zł)

Wyszczególnienie	Dochody systemu				Wydatki systemu				Wydatki związane z realizacją zadania „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (z tytułu zawartej umowy z wykonawcą)”			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	169	176	181	242	164	194	202	258	152	178	186	242
Gminy miejskie	124	129	155	231	143	143	174	263	134	137	167	256
Gminy miejsko-wiejskie	109	118	148	209	118	125	165	234	103	111	150	215
Gminy wiejskie	97	100	127	186	107	114	138	214	95	101	127	200
Razem	131	137	156	218	136	151	173	241	123	137	160	226

⁸ Wskutek rozbieżnych ocen prawnych organów nadzoru, w części gmin legalnie obowiązywały uchwały tak konstruujące mechanizm opłaty

Tabela 8 Dochody bieżące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi per capita w latach 2017–2020 w gminach i miastach na prawach powiatu (w badanej grupie jst)



3. Metody ustalania, stawki i wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

3.1 Metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rady gmin dokonywały wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wśród badanych 123 jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały samodzielnie zadanie związane z gospodarką odpadami komunalnymi 107 jednostek stosowało w latach 2017–2020 wyłącznie 1 metodę. Pozostałych 16 jednostek stosowało w tych latach system mieszany. Metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w analizowanych jednostkach w latach 2017-2020 przedstawia załącznik 6.

Dla nieruchomości zamieszkałych gminy dokonały wyboru następujących metod: od mieszkańca, od m³ zużytej wody, od m² powierzchni lokalu mieszkalnego oraz od gospodarstwa domowego. Najczęściej wybieraną metodą ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosowaną przez jst w latach 2017–2020 była metoda od mieszkańca. Występowała ona w 98 jednostkach samorządu terytorialnego. Z tego 57 (58,2%) jst stanowiły gminy wiejskie, 29 (29,6%) – gminy miejsko-wiejskie, a 12 (12,2%) stanowiły łącznie gminy miejskie i miasta na prawach powiatu.

Tabela 9 Metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, zgodnie z art. 6j ust. 1 i 2 oraz ich udział w strukturze (w badanej grupie jst)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata 2017–2020	
		liczba jst	udział metod w ogólnej liczbie jst (w %)
1	od mieszkańca	98	79,7
2	od m ³ zużytej wody	1	0,8
3	od m ² powierzchni lokalu mieszkalnego	1	0,8
4	od gospodarstwo domowego	7	5,7
5	dwie metody (od mieszkańca oraz od gospodarstwa domowego) w tym:	16	13,0
5.1	a) zmiana metody	10	8,1
5.2	b) 2 metody jednocześnie (na różnych obszarach gminy)	6	4,9
6	Suma	123	100,0

Spośród badanych jednostek tylko w gminie miejskiej Słupca wystąpiła metoda ustalania opłaty w oparciu o ilość zużytej wody, natomiast w jednym mieście na prawach powiatu – Gdańsku ustalano opłaty od powierzchni użytkowej lokalu. W badanej grupie, 7 jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2020 stosowało metodę ustalenia opłaty „od gospodarstwa domowego”. Wśród pozostałych 16 jednostek, w których wystąpiły dwie metody, 10 jednostek dokonało zmiany w latach 2017–2020 metody z „od gospodarstwa domowego” na metodę „od mieszkańca”, a 6 jednostek stosowało jednocześnie na różnych obszarach gminy 2 metody tj. „od mieszkańca” oraz „od gospodarstwa domowego”.

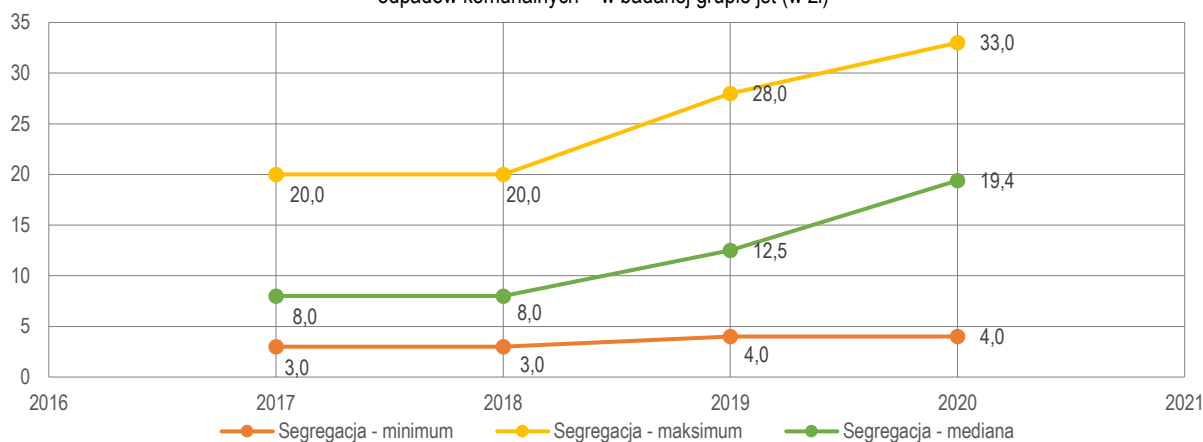
3.2 Stawki opłat za odpady komunalne obowiązujące na nieruchomościach zamieszkałych

Wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2020 zebrano dane dotyczące podstawowych stawek opłat za odpady komunalne, obowiązujących na nieruchomościach zamieszkałych, na których odpady komunalne były sortowane oraz tam, gdzie segregacja odpadów nie występowała.

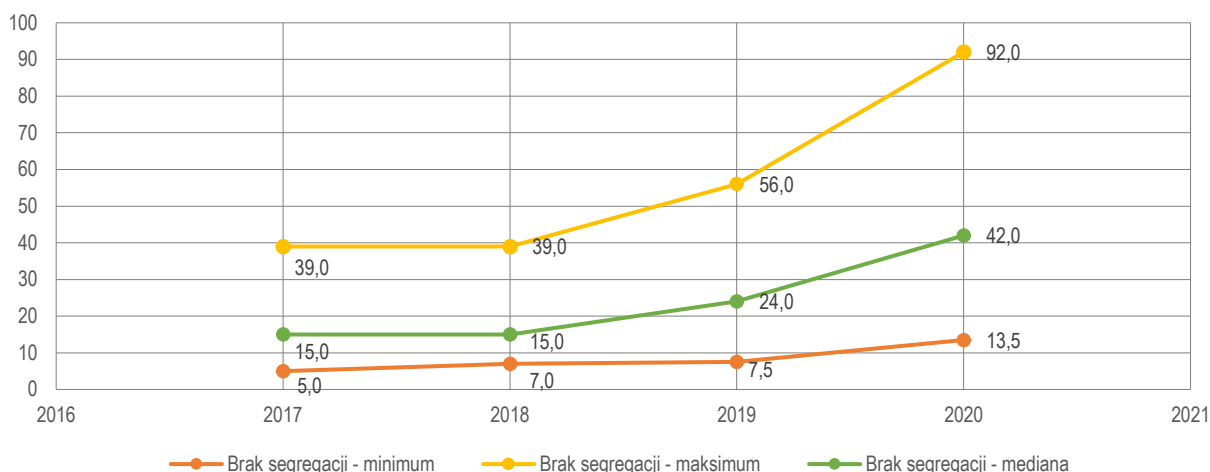
Stawki opłat zostały przedstawione w zależności od wybranej przez jednostki samorządu terytorialnego metody ustalenia opłaty za odpady komunalne m.in. od mieszkańca, od m³ zużytej wody, od m² powierzchni lokalu mieszkalnego oraz od gospodarstwa domowego. Stawki opłaty za odpady komunalne obowiązujące na nieruchomościach zamieszkałych w latach 2017-2020 przedstawia załącznik 7.

W latach 2017–2020 stawki opłat za odpady komunalne segregowane w jednostkach samorządu terytorialnego według metody od mieszkańca wahały się w przedziale od 3,00 zł do 33,00 zł. Mediana stawek za odpady sortowane wzrosła z 8,00 zł do 19,40 zł. Natomiast w przypadku braku segregacji stawki wahały się w przedziale od 5,00 zł do 92,00 zł. Mediana stawek za odpady niesortowane wzrosła z 15,00 zł do 42,00 zł. Dynamikę stawek przedstawia załącznik 8.

Wykres 8 Minimum, maksimum i mediana stawki opłaty miesięcznej za mieszkańca w 98 jst w latach 2017–2020 w przypadku segregacji odpadów komunalnych – w badanej grupie jst (w zł)



Wykres 9 Minimum, maksimum i mediana stawki opłaty miesięcznej za mieszkańca w 98 jst w latach 2017–2020 w przypadku braku segregacji odpadów komunalnych – w badanej grupie jst (w zł)



Najniższą stawkę opłaty za odpady komunalne segregowane na nieruchomościach zamieszkałych odnotowano w 2017 r. w gminie wiejskiej Kleszczów, która wynosiła 3,00 zł. Wysokość tej stawki nie była przypadkowa, ponieważ gmina ta niezmiennie od lat jest jedną z najbogatszych w Polsce. Z kolei najwyższą stawkę opłaty za odpady komunalne segregowane na nieruchomościach zamieszkałych odnotowano w 2020 r. w gminie miejsko-wiejskiej Mikołajki. Stawka tej opłaty wynosiła 33,00 zł od mieszkańca. Co prawda liczba mieszkańców tej gminy wynosiła około 8 tys., ale wysokość stawki mogła wynikać z tego, że jest to gmina nastawiona na turystykę. Z kolei najniższą stawkę opłaty za odpady komunalne niesegregowane na nieruchomościach zamieszkałych odnotowano w 2017 r. w gminie wiejskiej Łęczyca w wysokości 5,00 zł, a najwyższą w 2020 r. w gminie wiejskiej Stare Pole – 92,00 zł od mieszkańca. Porównując 2020 r. do 2017 r. należy stwierdzić, że stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, w których gminy samodzielnie realizowały zadanie związane z gospodarką odpadami komunalnymi wzrosły w 121 (98,4%) jednostkach samorządu terytorialnego. Tylko w jednej jednostce – mieście na prawach powiatu Ostrołęce – stawki opłat za śmieci w latach 2017–2020 pozostały bez zmian. Również w jednej gminie wiejskiej Pszczółki stawki opłat pozostały bez zmian tylko przy odpadach komunalnych segregowanych, natomiast przy niesegregowanych wzrosły o 62,00 zł. Porównując rok 2020 do roku 2017 maksymalny wzrost stawki opłaty za odpady segregowane nastąpił w gminie Kłobuck – o 24,00 zł, natomiast za odpady niesegregowane o 69,00 zł – w gminie Stare Pole.

W gminie miejskiej Słupca zastosowano metodę ustalenia stawki od m³ zużytej wody. Tam stosowano stawki w przedziale od 4,30 zł do 7,30 zł w przypadku sortowania odpadów oraz w przedziale od 15,00 zł do 21,00 zł w przypadku braku ich sortowania. Z kolei w mieście na prawach powiatu – Gdańsku, który wybrał metodę opartą na powierzchni użytkowej lokalu, stawki opłat wahały się między 0,44 zł a 0,88 zł w przypadku sortowania odpadów oraz w przedziale od 0,88 zł do 1,76 zł w przypadku braku ich sortowania.

Poniżej w tabeli przedstawiono średnie stawki opłat w latach 2017–2020 na nieruchomościach zamieszkałych według zastosowanej metody ustalenia opłaty za odpady komunalne.

Tabela 10 Średnie stawki opłat w latach 2017–2020* na nieruchomościach zamieszkałych w badanej grupie jst (w zł)

Wyszczególnienie			2017	2018	2019	2020
Segregowane	1	od mieszkańca	8,51	8,86	12,75	19,57
	2	od m ³ zużytej wody	4,30	4,30	4,30	7,30
	3	od m ² powierzchni lokalu mieszkalnego	0,44	0,44	0,44	0,88
Niesegregowane	1	od mieszkańca	15,67	16,26	24,28	43,47
	2	od m ³ zużytej wody	15,00	15,00	15,00	21,00
	3	od m ² powierzchni lokalu mieszkalnego	0,88	0,88	0,88	1,76

* w zestawieniu nie zostały uwzględnione jednostki samorządu terytorialnego, które stosowały w latach 2017–2020 metodę od gospodarstwa domowego oraz system mieszany (od mieszkańca oraz od gospodarstwa domowego) w tym, które dokonywały zmiany metody oraz stosowały 2 metody jednocześnie

Wśród 123 jednostek samorządu terytorialnego 92 były gminami, w których liczba mieszkańców według danych GUS nie przekraczała 15 000.

Średnia opłata za odpady niesortowane w gminach o liczbie mieszkańców (w przedziale 15 000 – 30 000) była nieznacznie wyższa niż w jednostkach w pozostałych przedziałach.

Tabela 11 Średnie stawki opłat za odpady komunalne i średnie ilości wytwarzanych śmieci na osobę w latach 2017–2020

Lp.	Liczba JST wg liczby GUS mieszkańców	Średnie stawki - odpady sortowane (zł)	Średnie stawki - odpady niesortowane (zł)	Średnie ilości śmieci (kg) wytwarzanych na osobę	
1	powyżej 45 000	7	14,50	27,55	383,35
2	między 30 000 > < 45 000	5	13,30	24,85	473,11
3	między 15 000 > < 30 000	19	13,92	30,71	338,07
4	poniżej 15 000	92	12,41	25,13	243,58
5	Suma	123			

Rada gminy ma możliwość różnicowania stawki opłat w zależności od: powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą.

Od 2018 r. widać powolną tendencję spadkową różnicowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Różnicowanie stawek wystąpiło w przedziale od 34 do 54 jst.

Tabela 12 Liczba jst, które zadeklarowały różnicowanie stawek opłat za odpady komunalne w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
1	Miasta na prawach powiatu	1	1	1	1
2	Gminy miejskie	8	8	-	-
3	Gminy miejsko-wiejskie	17	17	16	9
4	Gminy wiejskie	25	28	23	24
5	Razem	51	54	40	34

4. Informacja o postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych

W latach 2017–2020 przeprowadzono łącznie 588 postępowań na odbiór i zagospodarowanie⁹ odpadów komunalnych przez jednostki samorządu terytorialnego. W 73 gminach wiejskich przeprowadzono 328 postępowań, w 34 gminach miejsko-wiejskich – 169 postępowań, w 12 gminach miejskich – 66 postępowań, a w czterech miastach na prawach powiatu – 25 postępowań. Liczbę ofert składanych w przetargach w latach 2017-2020 przedstawia załącznik 9.

Tabela 13 Liczba postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przeprowadzonych w danym roku w trybie PZP (w badanej grupie jst)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata 2017–2020				Łącznie
		Przetarg	Zamówienia z wolnej ręki	In-house	Inne	
1	Miasta na prawach powiatu	19	4	2	-	25
2	Gminy miejskie	54	11	1	-	66
3	Gminy miejsko-wiejskie	140	11	14	4	169
4	Gminy wiejskie	295	18	3	12	328
5	Razem	508	44	20	16	588

⁹ Przedstawione dane dotyczą postępowań prowadzonych łącznie na odbiór i zagospodarowanie odpadów

Największą liczbę postępowań przeprowadzono w trybie przetargu 508, co stanowiło 86,4% wszystkich postępowań. Nie we wszystkich gminach przeprowadzono przetargi co roku, co wynikało z faktu, iż gminy podpisywały umowy kilkuletnie. Zamówienia z wolnej ręki, in-house oraz inne postępowania stanowiły znikomą liczbę postępowań spośród przeprowadzonych w latach 2017–2020.

Tabela 14 Liczba ofert składanych przeciętnie w przetargach organizowanych w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

	2017		2018		2019		2020	
	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)
1 oferta	48	56,5	50	64,1	72	67,9	58	59,8
2 oferty	15	17,6	20	25,6	28	26,4	27	27,8
3 oferty	12	14,1	4	5,1	3	2,8	8	8,2
4 oferty	5	5,9	1	1,3	2	1,9	2	2,1
5 ofert	4	4,7	1	1,28	1	0,9	1	1,0
6 ofert	1	1,2	-	x	-	x	1	1,0
7 ofert	-	x	1	1,3	-	x	-	x
8 ofert	-	x	1	1,3	-	x	-	x
Razem	85	100,0	78	100,0	106	100,0	97	100,0

Z danych wynika przykładowo, że w organizowanych w 2020 r. przetargach w 60% gmin złożono tylko jedną ofertę. Wynik ten jest dużo mniej korzystny niż informacje wynikające ze Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za rok 2020¹⁰. Według tego sprawozdania, odsetek postępowań, w których wykonawcy składali tylko jedną ofertę w przypadku usług wynosił 38%. Konkurencja w tym sektorze rynku jest zatem dużo niższa niż gdzie indziej. Niewielka liczba podmiotów uczestniczących w postępowaniach wskazuje na możliwość występowania zjawiska ograniczania konkurencji i nieuzasadnionego podwyższania cen w przetargach.

5. Informacja o poszczególnych rodzajach odpadów komunalnych odebranych z obszaru gminy i ich recyklingu

5.1 Masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) (ulegające i nieulegające biodegradacji)

Łączna masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegających i nieulegających biodegradacji w latach 2017–2020 wykazuje tendencję wzrostową. Masę odebranych odpadów komunalnych w latach 2017-2020 w badanej grupie jst przedstawia załącznik 12. Na przestrzeni lat 2017–2020 największy wzrost masy odebranych odpadów komunalnych (ulegające biodegradacji i nieulegające biodegradacji) zauważyć można w gminach wiejskich o 43 116,38 Mg, a najniższy w gminach miejskich o 8 259,92 Mg. Wzrastająca masa zbieranych odpadów świadczy o tym, że należy oczekiwać dalszego wzrostu masy odpadów zbieranych selektywnie z jednoczesnym spadkiem masy odpadów niesegregowanych (zmieszanych), zarówno w celu dotrzymania i osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, jak i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz poziomów ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania.

Interesujące dane uzyskano zestawiając masę zebranych odpadów z liczbą ludności. Najmniej odpadów komunalnych na osobę według danych GUS przypadło w 2018 r. w gminie wiejskiej Dobre – 43,92 Mg, a najwięcej w 2020 r. również w gminie wiejskiej Długoleka – 743,28 Mg. Informację o jednostkach z najmniejszą i największą ilością odpadów komunalnych ogółem oraz per capita (GUS) w latach 2017-2020 przedstawiono w załączniku 10.

¹⁰ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r. - https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzedu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf

Tabela 15 Masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegające biodegradacji i nieulegające biodegradacji – w badanej grupie jst

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
1	Miasta na prawach powiatu	320 658,57	329 592,78	337 305,19	335 747,00
2	Gminy miejskie	102 387,54	105 434,88	106 095,62	110 647,46
3	Gminy miejsko-wiejskie	152 570,39	164 260,33	173 797,56	175 297,71
4	Gminy wiejskie	131 670,43	142 739,70	156 354,98	174 786,81
5	Razem	707 286,93	742 027,70	773 553,35	796 478,97

Spośród 10 jednostek samorządu terytorialnego wytwarzających największą masę odpadów w latach 2017–2020 odebrano z 4 miast na prawach powiatu, 3 gmin miejskich, 2 gmin miejsko-wiejskich oraz 1 gminy wiejskiej. Wśród tych jednostek znalazły się m.in.: Gdańsk, Radom, Słupsk, Zawiercie, Malbork, Długoleka, Legionowo, Czechowice Dziedzice, Ostrołęka oraz Środa Wielkopolska. Wśród tych 10 jednostek znalazły się również takie, które obejmowały systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości niezamieszkałe. Do nich należały 2 miasta na prawach powiatu, tj. Gdańsk, Ostrołęka oraz 1 gmina wiejska Długoleka. Jednostką, która odebrała największą ilość odpadów komunalnych w latach 2017–2020 było miasto na prawach powiatu Gdańsk, które posiadało największą liczbę mieszkańców w badanej próbie i odbierało odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych.

Spośród 10 jednostek samorządu terytorialnego wytwarzających najmniejszą masę odpadów w latach 2017–2020 odebrano w gminach wiejskich. Wśród tych jednostek znalazły się m.in.: Przytuły, Regnów, Strachówka, Dobrze, Gawłuszowice, Wierzbno, Puńsk, Krzynowłoga Mała, Sejny, Jabłonna Lacka. Wśród tych jednostek 3 gminy wiejskie: Regnów, Puńsk i Krzynowłoga Mała obejmowały systemem gospodarowania odpadami komunalnymi również nieruchomości niezamieszkałe.

Dane te częściowo wskazują na problem wadliwych źródeł informacji w zakresie liczby ludności w danych gminach (gminy podmiejskie), lecz mogą wskazywać także na problem nieprawidłowego zagospodarowania odpadów, tam gdzie ilości odbieranych odpadów są znacząco niższe niż średnie. Dane te wskazują również, że różnice w kosztach funkcjonowania systemu, a pośrednio obowiązujących stawkach opłat w różnych gminach, mogą wynikać choćby z różnic w ilości odbieranych odpadów *per capita*.

Tabela 16 Jednostki z największą i najmniejszą ilością odpadów komunalnych *per capita* (GUS) w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Rok	Lp.	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego:	Największa ilość odpadów komunalnych <i>per capita</i> (GUS)	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego:	Najmniejsza ilość odpadów komunalnych <i>per capita</i> (GUS)
2017	1	Gmina KLESZCZÓW	739,41	Gmina DOBRE	46,94
	2	Gmina MALBORK	497,79	Gmina MAJDAN KRÓLEWSKI	52,23
	3	Gmina MIKOŁAJKI	490,78	Gmina MILEJÓW	60,28
	4	Gmina DŁUGOLEKA	480,60	Gmina WODZISŁAW	67,66
	5	Gmina JAWORZE	477,25	Gmina PRZYTUŁY	76,74
2018	1	Gmina KLESZCZÓW	619,64	Gmina DOBRE	43,92
	2	Gmina DŁUGOLEKA	607,00	Gmina MAJDAN KRÓLEWSKI	72,36
	3	Gmina MALBORK	591,12	Gmina PUŃSK	79,90
	4	Gmina TERESPOL	513,84	Gmina PRZYTUŁY	87,00
	5	Gmina MIKOŁAJKI	489,83	Gmina STRACHÓWKA	96,75
2019	1	Gmina DŁUGOLEKA	665,62	Gmina DOBRE	46,52
	2	Gmina KĘPICE	623,20	Gmina MILEJÓW	71,56
	3	Gmina MALBORK	599,82	Gmina JABŁONNA LACKA	104,12
	4	Gmina KLESZCZÓW	589,72	Gmina MAJDAN KRÓLEWSKI	106,70
	5	Gmina DUSZNIKI-ZDRÓJ	541,60	Gmina ZARSZYN	113,90
2020	1	Gmina DŁUGOLEKA	743,28	Gmina MILEJÓW	93,86
	2	Gmina KLESZCZÓW	719,06	Gmina DOBRE	100,59
	3	Gmina BIAŁE BŁOTA	597,43	Gmina ŁĘCZYCA	103,99
	4	Gmina MALBORK	530,09	Gmina PUŃSK	107,03
	5	Gmina PSZCZÓŁKI	517,24	Gmina WODZISŁAW	108,97

Liczbę punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych funkcjonujących na terenie gminy (PSZOK) w latach 2017-2020 przedstawia załącznik 11.

5.2 Osiągnięte poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego odzysku (%)

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska¹¹ w sprawie poziomów recyklingu, a także przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, gminy zostały zobowiązane do uzyskiwania określonych poziomów odpowiednio dla frakcji papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło. Wartości określono w poniższej tabeli.

Tabela 17 Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych – papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło*

papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło	Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia (%)			
	2017	2018	2019	2020
	20	30	40	50

* Poziomy są liczone łącznie dla wszystkich podanych frakcji odpadów komunalnych

Wymagany w latach 2017-2020 poziom recyklingu, oraz przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe określono w poniższej tabeli.

Tabela 18 Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych – inne niż niebezpieczne materiały budowlane i rozbiórkowe*

inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe	Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami (%)			
	2017	2018	2019	2020
	45	50	60	70

* Poziomy są liczone łącznie dla wszystkich podanych frakcji odpadów komunalnych

Spośród kontrolowanych 123 gmin tylko 6 gmin nie zrealizowało w latach 2017–2020 dopuszczalnego/wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku. Z tego nie osiągnęły wymaganego poziomu 2 gminy miejsko-wiejskie: Bardo, Wielbark oraz 2 gminy wiejskie Naruszewo, Krzynowłoga Mała dla frakcji papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło. Z kolei 2 gminy wiejskie Człuchów i Kwilcz nie osiągnęły wymaganego poziomu dla frakcji inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe. 53 gminy (43,1%) osiągnęły wymagane w latach 2017–2020 poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a nieco ponad połowę stanowiły gminy, które spełniły wskaźnik dla tej frakcji tylko w wybranych latach. W przypadku innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych 100 gmin osiągnęło wymagany poziom we wszystkich latach 2017–2020, a 21 gmin tylko w wybranych latach. Gminy osiągnęły również średnio ponad 90% poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Osiągnięte poziomy recyklingu, przygotowania odpadów do ponownego użycia i odzysku przedstawia załącznik 13. Pomimo generalnego osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu przez większość analizowanych gmin zdarzają się incydentalne przypadki niespełnienia tych poziomów.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. 2016 poz. 2167), obowiązywało do 31 grudnia 2020 r.

Tabela 19 Liczba JST spełniająca dopuszczalny/wymagany poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku (%)

	Liczba JST spełniająca wskaźnik w latach 2017 - 2020	Liczba JST spełniająca wskaźnik tylko w wybranych latach 2017 - 2020	Liczba JST niespełniająca wskaźnik w latach 2017 - 2020
papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło	53	66	4
inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe	100	21	2

Biorąc pod uwagę dodatkowo fakt, że dynamika wzrostu tego poziomu w latach 2017–2020 była niewielka dane wskazują, że istnieje ryzyko niezrealizowania wyznaczonych regulacjami celów recyklingowych w latach przyszłych przez te jednostki.

5.3 Osiągnięty poziom ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazanych do składowiska (%)

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska¹² w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji gminy zostały zobowiązane do utrzymywania określonych poziomów. Wymagany do osiągnięcia w latach 2017-2020 poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania określa poniższa tabela.

Tabela 20 Poziomy ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

Poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowiska, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach (%)			
2017	2018	2019	2020*
45	40	40	35

* do dnia 16 lipca

Spośród kontrolowanych 123 gmin 87,8% gmin spełniło ten wskaźnik we wszystkich latach 2017–2020. Z kolei 15 gmin spełniło wskaźnik masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania tylko jedynie w wybranych latach 2017–2020 i były to głównie gminy wiejskie. Wśród analizowanych gmin były również takie, w których nie było odpadów biodegradowalnych, które należało przekazać na składowisko. Osiągnięty poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowiska przedstawia załącznik 13.

Tabela 21 Liczba JST spełniająca dopuszczalny/wymagany poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowiska (%)

Liczba JST spełniająca wskaźnik w latach 2017-2020	Liczba JST spełniająca wskaźnik tylko w wybranych latach 2017-2020	Liczba JST niespełniająca wskaźnik w latach 2017-2020
108	15	0

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji z dnia 15 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2412)

6. Pozostałe zagadnienia związane z gospodarką odpadami komunalnymi

6.1 Trudności z bilansowaniem się systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 wg kontrolowanych gmin

W ramach gromadzenia informacji na potrzeby niniejszego opracowania, badane gminy przedstawiły swoje opinie w zakresie trudności jakie ich zdaniem miały wpływ na bilansowanie się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zgromadzone wyniki potwierdzają, że realizując to zadanie własne, gminy nie do końca potrafiły oszacować zarówno stronę dochodową jak i wydatkową systemu i tym samym wystąpiło zjawisko „niebilansowania się” systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wśród uzyskanych odpowiedzi można wskazać kilka powtarzających się czynników.

Jak wskazano już wcześniej, zdecydowana większość gmin ustalając opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wybrała metodę od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Opłata ustalana przy wyborze tej metody opiera się na informacjach o liczbie osób zamieszkujących daną nieruchomość wykazanych w deklaracjach składanych przez właścicieli nieruchomości. Jednostki samorządu terytorialnego podkreślają niestety, iż nie posiadają skutecznych narzędzi, które pozwoliłyby na pełną weryfikację danych w zakresie liczby osób faktycznie zamieszkujących daną nieruchomość. Z jednej strony wymogi dotyczące informacji jakie mogą być ujęte w deklaracji ograniczone są regulacjami ustawy, z drugiej strony brak obowiązku meldunkowego powoduje, że gminy nie są w stanie ustalić czy zweryfikować faktycznej liczby osób zamieszkujących poszczególne nieruchomości. Dodatkowo właściciele nieruchomości często uchylają się od obowiązku składania deklaracji, jak również nie dotrzymują terminów zgłaszania zmian w liczbie osób zamieszkujących nieruchomość, w szczególności dotyczy to faktu narodzin dziecka lub zmiany miejsca zamieszkania.

Problem weryfikacji liczby mieszkańców, od których odbierane będą odpady komunalne powoduje, iż coraz więcej gmin nie jest w stanie przewidzieć ilości faktycznie wytworzonych odpadów komunalnych przez mieszkańców, w związku z czym trudno jest przewidzieć łączne roczne koszty związane z odbiorem odpadów komunalnych (odpłatność za odbiór odpadów ustalona jest od tony odebranych odpadów, zaś w poprzednich latach była to opłata zryczałtowana). Problem błędnego oszacowania (niedoszacowania) liczby mieszkańców ma bezpośredni wpływ na ustalenie zaniżonej szacunkowej ilości wytworzonych odpadów komunalnych branej pod uwagę przy przygotowywaniu przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz kalkulowaniu stawki opłaty. Weryfikacja przyjętych założeń dotyczących stawki opłaty, generującej dochody na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu możliwa jest dopiero w trakcie realizacji zadania, tym samym podejmowane działania nie zawsze prowadzą do tego by na koniec roku móc wykazać, że system w pełni się bilansował.

Dodatkowo należy wskazać, iż nie wszystkie osoby zgłoszone/wykazane w systemie wnoszą systematycznie opłatę, co powoduje powstawanie zaległości i jednocześnie zmniejszenie wpływów do budżetu gminy. Jak wskazują gminy, prowadzona windykacja często okazuje się nieskuteczna. Pomimo wysyłania wezwań i upomnień do odbiorców oraz wystawiania tytułów wykonawczych kierowanych do Naczelnika Urzędu Skarbowego powstają zaległości, które systematycznie rosną. Prowadzona egzekucja w wielu sytuacjach jest bezskuteczna, należności budżetowe nie są ściągane a wszczęte postępowania egzekucyjne umarzane ze względu na trudną sytuację finansową podatników. Rosnące zaległości bezpośrednio wpływają na zmniejszenie wpływów i tym samym na bilansowanie się systemu.

Istotnym problemem w realizowaniu obowiązków gminy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jest niewielka liczba podmiotów uczestniczących w postępowaniach przetargowych na realizację przedmiotowej usługi. Ten stan trwa od lat. W typowym przetargu składane są jedna lub dwie oferty. Takiego stanu rzeczy nie zmieniły próby zmiany okresu obowiązywania umowy (z okresu 12 miesięcy na 36 miesięcy). W założeniu jednostek miało dać to możliwość złożenia ofert przez podmioty dotychczas nieświadczące usługi na danym terenie. Dłuższy okres obowiązywania umowy to możliwość ewentualnego doposażenia własnej firmy oraz uwzględnienia kosztów rozpoczęcia działalności z perspektywą trzyletniego kontraktu. Takie działania nie przyniosły oczekiwanych skutków. Ograniczenie konkurencji, lub nawet jej brak, wpływa bezpośrednio na zauważalny systematyczny wzrost wydatków na Operatora, który realizuje umowę w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów na terenie danej gminy.

Inne czynniki wpływające na wzrost kosztów systemu to stały wzrost ilości wytwarzanych odpadów, również tych o kodach wysokokosztowych. Wzrost ilości odpadów bezpośrednio wpływa na częstszą ilość kursów do Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych¹³, których w wielu miejscach jest za mało. Zauważalny jest problem odmowy przyjęcia odpadów w celu zagospodarowania przez instalacje, co powodowało konieczność przekazania odpadów do innych instalacji. Tym samym koszty transportu odpadów rosły, ze względu na większą odległość do nowych odbiorców. Przy czym problemem jest zarówno fakt zbyt małej ilości instalacji, jak również rosnące opłaty pobierane przez nie.

Dodatkowo w wielu jednostkach na wzrost kosztów ma wpływ położenie gminy, tzn. rozproszona zabudowa i odległe od siebie miejscowości co generuje zwiększone koszty transportu. W badanym okresie zauważalny jest również wzrost kosztów obsługi administracyjnej systemu, na który składają się m.in. koszty zatrudnienia pracowników, wzrost cen energii i paliwa, wzrost kosztów funkcjonowania PSZOK-ów itp.

Powodem niebilansowania się systemu w wielu przypadkach jest obowiązująca zbyt niska stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do wysokości wszystkich kosztów systemu. Ustalenie prawidłowej stawki (pokrywającej wszystkie koszty) jest często niemożliwe ze względów społecznych. Kolejne podwyższenie stawki powoduje bowiem zwiększone obciążenie dla mieszkańców. Tym samym organ wykonawczy nie przedkłada projektów uchwał w tej sprawie i ciężar ponoszenia wyższych wydatków przejmuje gmina. Występują również sytuacje odmienne, gdy projekty uchwał w sprawie zwiększenia stawki opłaty przedkładane są organowi stanowiącemu, lecz nie zyskują one aprobaty większości radnych.

Wpływ na bilansowanie się systemu wg badanych jednostek samorządu terytorialnego ma także wielokrotna zmiana przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wprowadzona zmiana związana z przejściem z umowy ryczałtowej na umowę, w której płatność wynika z faktycznej ilości odebranych odpadów spowodowała zdecydowany wzrost kosztów. Ponadto na gminy nałożono obowiązek przejęcia prowadzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co wiąże się z dodatkowymi kosztami utrzymania i zapewnienia odpowiednich standardów ich funkcjonowania. Wprowadzenie regulacji poprzez ustalenie stawek maksymalnych od pojemników i worków w różnych wysokościach (na niższym poziomie niż wcześniej) na terenach niezamieszkałych spowodowało, iż większa część podmiotów zdecydowała się na tańszą formę magazynowania odpadów, tj. odbiór od pojemnika, co przelożyło się na dalsze obniżenie wpływów. Ponadto zmiana regulacji prawnych zobowiązała do wzrostu częstotliwości odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów (obowiązek dwukrotnego wywożenia odpadów zmieszanych i bioodpadów w okresie od kwietnia do października w przypadku domków jednorodzinnych oraz czterokrotnego w miesiącu odbioru odpadów w przypadku zabudowy wielolokalowej), jak również wprowadziła obowiązek segregacji większej ilości frakcji, co również przyczyniło się do wzrostu kosztów systemu.

Gminy wskazywały, że częstotliwość odbioru poszczególnych frakcji powinna być ustalana przez daną gminę, która najlepiej wie jakie na danym terenie są potrzeby odbioru poszczególnych frakcji odpadów. Kolejny czynnik wpływający na wzrost kosztów to wysokie koszty odbioru i zagospodarowania odpadów zbieranych selektywnie (cena usług jest prawie taka sama jak dla odpadów zmieszanych). Dodatkowo źle funkcjonujący rynek tworzyw z odzysku - tańszy jest nowy surowiec importowany. Powyższe powoduje zmianę struktury kosztów na niekorzyść systemu bowiem im lepsza segregacja tym większe koszty (w ofertach przetargowych cena odbioru 1 Mg odpadów z tworzyw sztucznych niejednokrotnie jest znacznie wyższa od ceny odbioru 1 Mg odpadów zmieszanych).

6.2 Problemy w gospodarce odpadami na terenie badanych gmin w latach 2017-2020

Badane gminy wymieniały kilka głównych problemów mających wpływ na prawidłowe funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Problem podstawowy to fakt wytwarzania coraz większej ilości odpadów komunalnych i brak prawidłowej segregacji dokonywanej przez właścicieli nieruchomości. Tendencja rosnąca „produkcji” odpadów zauważalna jest w całym badanym okresie. Dodatkowo rok 2020 to czas pandemii i zmiany funkcjonowania wielu mieszkańców. W tym czasie nie bez znaczenia dla masy powstających odpadów był nacisk na spełnianie narzuconego reżimu sanitarnego (zwiększenie ilości odpadów opakowaniowych) oraz fakt, że mieszkańcy przebywający w domach w związku z lockdownem zintensyfikowali swoją aktywność remontową i porządkową.

¹³ Aktualnie – „instalacji komunalnych”

Zjawiskom tym towarzyszyły jednocześnie ograniczenia możliwości bezpośredniej kontroli mieszkańców przez pracowników gminy.

Kolejny czynnik wpływający na wzrost ilości odpadów to niewystarczająca świadomość ekologiczna mieszkańców na temat należytego postępowania z odpadami komunalnymi. Chodzi tu zarówno o małą wiedzę w tym zakresie, jak również o brak podejmowania działań zmierzających do ograniczania powstawania odpadów u źródła. Prowadzenie różnych form zwiększania świadomości mieszkańców, kampanii informacyjnych, jak również prowadzenie działań edukacyjnych wśród dzieci i młodzieży jest nadal niewystarczające i nie przynosi zakładanych efektów w prawidłowym segregowaniu odpadów. Praktyka wskazuje, że pomimo deklarowania przez mieszkańców wysokiego poziomu selektywnej zbiórki odpadów można zauważyć obecność surowców wtórnych w strumieniu odpadów zmieszanych. Weryfikacja tego stanu jest trudno sprawdzalna przede wszystkim w budownictwie wielorodzinnym. Efektem nieprawidłowej segregacji jest zbyt duży udział zmieszanych odpadów komunalnych w strumieniu odbieranych odpadów komunalnych, co w konsekwencji prowadzi do zbyt dużej masy pozostałości po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych, kierowanej do składowania. Nieprawidłowości w segregacji wiązać należy z mieszaniem frakcji selektywnych szczególnie w zabudowie wielorodzinnej, mieszanie odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych z odpadami pochodzącymi z działalności gospodarczej czy też nieprzestrzeganie harmonogramu odbioru odpadów przez mieszkańców – wystawianie w danym dniu odpadów o złym kodzie oraz odpadów gromadzonych tylko w PSZOK. Dodatkowo trudno jest zmotywować mieszkańców do właściwego postępowania z odpadami biodegradowalnymi, tj. niechęć do wydzielania ich ze strumienia odpadów zmieszanych i zagospodarowywania poprzez kompostowanie.

Innym problemem jest zjawisko „podrzucania” śmieci, w szczególności do pojemników w miejscach publicznych i ogólnodostępnych np. place, parkingi, cmentarze, kosze uliczne, jak również pod altany śmieciowe przy zabudowie wielorodzinnej. Podrzucone śmieci głównie wielogabarytowe czy zużyte opony, części, materiały z rozbiórek są składowane w miejscach niedozwolonych, nielegalnych tworząc dzikie wysypiska.

Ponadto występują częste przypadki unieszkodliwiania odpadów metodami niedozwolonymi np. poprzez spalanie (dotyczy to głównie mieszkańców zabudowy jednorodzinnej), zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym.

Brak możliwości przetworzenia frakcji odpadów, które mogą być zbierane jako odpady selektywne (np. części z rozbiórki i napraw samochodów, folia rolnicza) to kolejny problem, który wynika ze zwiększającego się strumienia odpadów remontowo-budowlanych w strukturze zmieszanej, z której trudno odzyskać odpad nadający się do recyklingu lub ponownego użytku. Powoduje to brak możliwości osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu odpadów budowlanych. Ponadto pojawia się zbyt mały udział odpadów selektywnie zebranych u źródła, co przekłada się na zbyt mały postęp poddawania odpadów procesom recyklingu. Uwzględniając obowiązujące oraz zakładane na lata następne poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia czterech frakcji odpadów komunalnych przy założeniu prowadzenia segregacji odpadów na dotychczasowym poziomie wielu jednostkom zagraża nieosiągnięcie wymaganych poziomów (w badanym okresie również poziomy te nie były spełniane). Dodatkowo mieszkańcy często możliwe do odzysku frakcje zagospodarowują we własnym zakresie i tym samym do PSZOK-u trafiają odpady z których nie można już więcej odzyskać.

W ramach trudności spotykanych w badanych gminach zgłaszano problemy dotyczące wykonywania usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez wybranego wykonawcę. Gminy zauważyły stosowanie nielegalnych praktyk przez wyłonionych w przetargu wykonawców, w szczególności prowadzących działalność łącznie w zakresie usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Brak środków (nie finansowych) do ciągłej kontroli firmy odbierającej odpady, pozwalał firmom na odbiór jednocześnie odpadów od firm z terenu gminy i od mieszkańców, a za wszystkie odpady obciążano gminę.

Kolejny problem to niezadowolenie mieszkańców z podmiotu realizującego usługę odbioru, zgłoszenia od mieszkańców o nieodbieraniu w terminie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, systematyczne skargi na pracowników firm odbierających odpady. Brak prawidłowej realizacji umowy powoduje, iż mieszkańcy kierowali roszczenia wskazując, że wysokość opłat i znikoma ulga z tytułu posiadania kompostownika są nieadekwatne do świadczonych usług.

Gminy wskazywały również na problem miejscowości turystycznych. Prowadzona jest tam agroturystyka, z której korzysta wielu przyjezdnych, a niestety nie jest to nigdzie zgłaszane i ewidencjonowane, stąd nie jest możliwa

do określenia skala zjawiska. Ponadto występują trudności w odbieraniu odpadów od właścicieli domków letniskowych (osoby przebywające sporadycznie).

Zdecydowanym problemem dla jednostek w prowadzeniu gospodarki odpadami komunalnymi są częste zmiany przepisów oraz ich niejednoznaczna interpretacja. Zmiany przepisów prawa krajowego wymuszają konieczność dostosowania przyjętych w ramach systemu gospodarowania odpadami rozwiązań organizacyjnych i prawnych lokalnie (dostosowanie prawa miejscowego). Przepisy są formułowane w sposób ogólny, bez doprecyzowania warunków w jakich powinny być stosowane, co powoduje trudności w ich praktycznym stosowaniu i stwarza zagrożenie podważania przyjętych w prawie miejscowym rozwiązań przez organy nadzoru. Niestabilne przepisy prawa uniemożliwiają prowadzenie długoterminowego stałego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Kolejny problem to brak wystarczającej ilości punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych tzw. PSZOK-ów oraz trudności z weryfikacją miejsc zagospodarowywania odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przez zbierających odpady komunalne, co ma przełożenie na problem z osiągnięciem wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku tych odpadów.

6.3 Inne uwagi dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi

Jednostki wskazywały na brak centralnej ewidencji osób objętych gminnym systemem zbierania odpadów komunalnych, co utrudnia weryfikację czy zamieszkująca na terenie gminy osoba jest objęta systemem zbiórki na terenie innej gminy.

Wśród badanych gmin pojawiają się postulaty o stworzeniu takich rozwiązań prawnych, aby wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi była powiązana z ilością wytwarzanych odpadów oraz przywrócenie regionalizacji, co pozwoliłoby ograniczyć koszty systemu. Zwrócono również uwagę na brak ustawowej możliwości utworzenia przez gminę ogólnodostępnego kompostownika, do którego by trafiały odebrane od mieszkańców bioodpady i z którego można byłoby nieodpłatnie pobrać uzyskany kompost.

Problemem istotnym dla gmin są częste podwyżki opłat za zagospodarowanie odpadów w instalacjach oraz zbyt późne informowanie instalacji o planowanych podwyżkach. Ponadto wskazywano na konieczność szkolenia pracowników do nowo powstałego systemu Bazy Danych Odpadowych (BDO) oraz dodatkowe obowiązki z tym związane.

W ramach systemu zauważalny jest niski priorytet gospodarki odpadami w podmiotach gospodarczych oraz brak wprowadzenia rozszerzonej odpowiedzialności producentów. Wprowadzenie systemu kaucyjnego finansowanego przez producentów opakowań mogłoby obniżyć koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami dla mieszkańców i zachęcić ich do bardziej efektywnego segregowania (jest to nawet oczekiwane i akceptowalne przez znaczną część mieszkańców).

Podsumowanie i wnioski

Gospodarka odpadami przez gminy jest złożonym zagadnieniem, wymagającym pogłębionego badania, w tym porównawczego. W latach 2017-2020 koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych rosły szybciej niż dochody z tytułu opłat. Większość gmin dopłaca do systemu z innych środków, a istotna ich część nie ewidencjonuje wszystkich kosztów systemu (administracyjnych, osobowych).

Zdecydowana większość polskich gmin wybrała jako metodę opłaty metodę „od mieszkańca”. Metody od zużycia wody i od powierzchni lokalu mieszkalnego występują jednostkowo. Zestawienie danych z rejestrów GUS, ewidencji ludności oraz deklaracji „śmieciowych” wskazuje na wadliwość tych źródeł danych. Problem ten jest powszechny i istotny w wymiarze finansowym. Różnica pomiędzy danymi GUS a deklaracjami śmieciowymi często przekracza 20%. W całej badanej próbie wystąpił „niedobór mieszkańców w deklaracjach” w porównaniu z danymi z rejestrów, za wyjątkiem dwóch gmin podmiejskich.

Dane wykazują również znaczne różnice w ilości zbieranych odpadów. Różnice pomiędzy gminami przekraczają 600%. Może to wynikać z wadliwych źródeł danych o liczbie mieszkańców, ale także może wskazywać na nierzetelne

raportowanie przez wykonawców usługi. Informacje o liczbie składanych w przetargach ofert wskazują, że konkurencja na rynku jest znikoma.

Kluczowym zagadnieniem wymagającym naprawy jest kwestia rzetelnego deklarowania liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. Problem ten ma podstawowe znaczenie, ze względu na powszechność stosowania metody „od mieszkańca”. Celowe jest prowadzenie prac zmierzających do zmian legislacyjnych umożliwiających faktyczną weryfikację rzetelności deklaracji względnie wprowadzenie powszechnego obowiązku ich składania i wprowadzenia sankcji karnych za ich brak. Istotnym problemem jest także brak konkurencji w postępowaniach przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów, który występuje w praktyce w większości polskich gmin. Skoro wolny rynek nie zapewnił konkurencji na rynku odpadów, a usługa ta musi być realizowana w sposób ciągły, celowe jest rozsądne wspieranie rozwiązań opartych o formułę in-house.

Opracowali :
Aleksandra Bieniaszewska
Grzegorz Czarnocki
Magdalena Paroń
Barbara Wołczak

Spis tabel

Tabela 1 Informacja o uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2017-2020 dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	5
Tabela 2 Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst).....	7
Tabela 3 Dochody systemu umorzenia oraz zaległości wymagalne w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst).....	9
Tabela 4 Udział umorzeń oraz zobowiązań wymagalnych w dochodach systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst).....	10
Tabela 5 Wydatki systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)	11
Tabela 6 Udział wydatków w wydatkach systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst).....	11
Tabela 7 Dochody i wydatki systemu <i>per capita</i> w latach 2017–2020 w badanej grupie jst (w zł).....	12
Tabela 8 Dochody bieżące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi <i>per capita</i> w latach 2017–2020 w gminach i miastach na prawach powiatu (w badanej grupie jst).....	13
Tabela 9 Metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, zgodnie z art. 6k ust. 2a oraz ich udział w strukturze (w badanej grupie jst).....	13
Tabela 10 Średnie stawki opłat w latach 2017–2020* na nieruchomościach zamieszkałych w badanej grupie jst (w zł)	15
Tabela 11 Średnie stawki opłat za odpady komunalne i średnie ilości wytwarzanych śmieci na osobę w latach 2017–2020.....	16
Tabela 12 Liczba jst, które zadeklarowały różnicowanie stawek opłat za odpady komunalne w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)	16
Tabela 13 Liczba postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przeprowadzonych w danym roku w trybie PZP (w badanej grupie jst)	16
Tabela 14 Liczba ofert składanych przeciętnie w przetargach organizowanych w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst).....	17
Tabela 15 Masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegające biodegradacji i nieulegające biodegradacji – w badanej grupie jst.....	18
Tabela 16 Jednostki z największą i najmniejszą ilością odpadów komunalnych <i>per capita</i> (GUS) w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)	18
Tabela 17 Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych – papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło*	19
Tabela 18 Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych – inne niż niebezpieczne materiały budowlane i rozbiórkowe*	19
Tabela 19 Liczba JST spełniająca dopuszczalny/wymagany poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku (%).....	20
Tabela 20 Poziomy ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji	20
Tabela 21 Liczba JST spełniająca dopuszczalny/wymagany poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowiska (%)	20

Spis wykresów

Wykres 1 Dochody bieżące i wydatki bieżące związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 w badanej grupie jst (w tys. zł)	5
Wykres 2 Dynamika dochodów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 gmin i miast na prawach powiatu (w badanej grupie jst)	6
Wykres 3 Dynamika dochodów gmin związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 w typach gmin (w badanej grupie jst)	6
Wykres 4 Dynamika wydatków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 gmin i miast na prawach powiatu (w badanej grupie jst)	7
Wykres 5 Dynamika wydatków gmin związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 według typów gmin (w badanej grupie jst)	7
Wykres 6 Rozkład ilości jst wg wyniku finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017-2020	8
Wykres 7 Dochody systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 gmin i miast na prawach powiatu w badanej grupie jst (w tys. zł)	10
Wykres 8 Minimum, maksimum i mediana stawki opłaty miesięcznej za mieszkańca w 98 jst w latach 2017–2020 w przypadku segregacji odpadów komunalnych – w badanej grupie jst (w zł)	14
Wykres 9 Minimum, maksimum i mediana stawki opłaty miesięcznej za mieszkańca w 98 jst w latach 2017–2020 w przypadku braku segregacji odpadów komunalnych – w badanej grupie jst (w zł)	15

Spis załączników

- Załącznik 1 Dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ich dynamika w latach 2017-2020
- Załącznik 2 Dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz bilansowanie się systemu w latach 2017-2020
- Załącznik 3 Dochody systemu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokość umorzeń oraz zaległości wymagalne tych dochodów w latach 2017-2020
- Załącznik 4 Dochody i wydatki systemu przypadające na jednego mieszkańca wg GUS w latach 2017-2020
- Załącznik 5 Dynamika wydatków systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017-2020
- Załącznik 6 Metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych w latach 2017-2020
- Załącznik 7 Stawki opłaty za odpady komunalne obowiązujące na nieruchomościach zamieszkałych w latach 2017-2020
- Załącznik 8 Stawki opłaty za odpady komunalne obowiązujące na nieruchomościach zamieszkałych w 2017 r. i w 2020 r. oraz ich dynamika
- Załącznik 9 Liczba ofert składanych w przetargach w latach 2017-2020
- Załącznik 10 Informacja o jednostkach z najmniejszą i największą ilością odpadów komunalnych ogółem oraz per capita (GUS) w latach 2017-2020
- Załącznik 11 Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w latach 2017-2020
- Załącznik 12 Masa odebranych odpadów komunalnych w latach 2017-2020
- Załącznik 13 Osiągnięte poziomy recyklingu i ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowiska w latach 2017-2020
- Załącznik 14 Liczba mieszkańców wg GUS, rejestru mieszkańców oraz liczby osób wymienionych w deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2017-2020