



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

# INFORMACJA

## Aktualne problemy związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w Polsce

informacja uzupełniona

luty 2023

## **Spis treści**

1. Wprowadzenie .....	3
2. Najważniejsze akty prawa powszechnie obowiązującego dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi.....	5
3. Akty prawa miejscowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi .....	9
4. Podstawowe akty prawne UE w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.....	13
5. Funkcjonowanie systemu zbierania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych .....	14
6. Dane statystyczne.....	17
7. Informacja na podstawie opracowania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu „Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017-2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce”, Opole, sierpień 2022 r. ....	19
8. Podsumowanie .....	22

## 1. Wprowadzenie<sup>1</sup>

Odpady komunalne są to odpady powstające w gospodarstwach domowych, nie zawierające odpadów niebezpiecznych. Są to wszystkie nieczystości pochodzące z gospodarstw domowych i powstałe w wyniku niekomercyjnej działalności człowieka. Odpady komunalne zwane są inaczej odpadami bytowymi.

Wszelkie działania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi reguluje obszerna lista aktów prawnych. Podstawowymi aktami prawnymi dotyczącymi tego zagadnienia na gruncie polskiego prawodawstwa są ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm., dalej „u.c.p.g.”) i ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm., dalej „u.o.”) oraz akty wykonawcze wydane na ich podstawie. Podkreślenia wymaga, iż polski ustawodawca przepisami tych aktów prawnych implementował (i implementuje na bieżąco) regulacje unijne określające długofalową strategię gospodarowania odpadami komunalnymi w Unii Europejskiej (dalej „UE”). A należy wspomnieć, iż gospodarka odpadami, w tym odpadami komunalnymi, stanowi priorytet polityki ekologicznej UE<sup>2</sup>. Polityka Unii w zakresie gospodarowania odpadami ma na celu ograniczenie wpływu odpadów na środowisko i zdrowie oraz poprawę sytuacji w UE w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami. Długoterminowymi celami tych polityk jest:

- zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów,
- stałe zwiększanie ilości odpadów podlegających powtórnemu ich wykorzystaniu (recykling),
- maksymalne ograniczenie składowania odpadów (składowanie powinno być rozwiązaniem ostatecznym),
- rekultywacja (podejmowanie działań mających na celu przywrócenie terenów zdegradowanych do optymalnego stanu).

Zmiany w funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami powinny również prowadzić do realizacji celów postawionych przez Unię Europejską w dyrektywie odpadowej, czyli do uzyskania odpowiedniego poziomu recyklingu przy jednoczesnym minimalizowaniu kosztów ponoszonych przez właścicieli nieruchomości. Dąży się do tego stawiając właścicielom nieruchomości coraz bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące selektywnej zbiórki odpadów, włącznie z wprowadzaniem sankcyjnych stawek opłat, w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie stosuje się do segregowania odpadów komunalnych. Poszukuje się również skutecznych sposobów mobilizacji właścicieli do efektywnego prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów, co ma pomóc w osiągnięciu odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu.

Aby móc wskazać bardziej szczegółową listę aktów prawnych odnoszących się do gospodarowania odpadami komunalnymi należy na wstępie określić co rozumieć przez pojęcie

---

<sup>1</sup> Opracowanie opiera się na stanie prawnym z dnia 22 września 2022 r.

<sup>2</sup> W 2019 r. w UE wyprodukowano prawie 225 mln ton odpadów komunalnych, co odpowiadało 502 kg na osobę – źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210216-1?fbclid=IwAR2yiGuyv71PKONjxlCtenRPHqTiZrZONCoFrCvAgo5vRDfdFUMY3ZIzDs&etrans=pl> (dostęp 13.09.2022 r.).

„odpadów komunalnych”, które stanowią tylko jeden z rodzajów odpadów. Zarówno definicję „odpadów” jak i „odpadów komunalnych” zawiera u.o.<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o. przez odpady rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Natomiast w myśl art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o. odpadami komunalnymi<sup>4</sup> są odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:

- a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz
- b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych,

przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Definicja odpadów komunalnych wprowadza dwie kategorie: odpady pochodzące z gospodarstw domowych oraz odpady pochodzące z innych źródeł niż gospodarstwa domowe, o ile jednak odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych. Ustalenie, czy dany odpad niepochodzący z gospodarstwa domowego jest podobny do tego z gospodarstwa, w wielu przypadkach jest bardzo problematyczne. Niestety, ustawodawca wprowadzając zmiany w definicji nie zarysował wyraźnej granicy pomiędzy obiema kategoriami<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 1a u.c.p.g. w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w u.c.p.g. stosuje się przepisy u.o. Obejmuje to w szczególności stosowanie wprost definicji prawnych zawartych w u.o. na gruncie u.c.p.g.

<sup>4</sup> Dla przykładu można podać, iż wycofany z eksploatacji samochód, którego właścicielem jest osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo domowe i zobowiązana do pozbycia się owego samochodu, jest odpadem, natomiast nie jest odpadem komunalnym. Śmieci pochodzenia organicznego, które powstały w lokalu gastronomicznym, są odpadem komunalnym.

<sup>5</sup> G. Polak, *Zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2022 r.

## 2. Najważniejsze akty prawa powszechnie obowiązującego dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi

Podstawowym aktem prawnym w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce jest u.c.p.g., która stanowi *lex specialis* w stosunku do u.o. Ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw:

- 1) dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 1991 r., str. 40, z późn. zm.);
- 2) dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 1999 r., str. 1, z późn. zm.), dalej „dyrektywa w sprawie składowania odpadów”;
- 3) dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. L 312 z 2008 r., str. 3 z późn. zm.), dalej „dyrektywa o odpadach”.

Na zakres przedmiotowy u.c.p.g. składają się następujące zagadnienia:

- 4) zadania gminy,
- 5) obowiązki właścicieli nieruchomości,
- 6) dotyczące utrzymania czystości i porządku obowiązki właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osób, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących te lokale lub osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej,
- 7) obowiązki wytwórców odpadów komunalnych,
- 8) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów,
- 9) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w u.c.p.g. stosuje się przepisy u.o.<sup>6</sup>

Pomimo tego, iż u.c.p.g. obowiązuje od 1 stycznia 1997 r. to system gospodarki odpadami komunalnymi w kształcie, w jakim obowiązuje on obecnie, został wprowadzony do u.c.p.g. w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 11 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu

---

<sup>6</sup> Art. 1a u.c.p.g.

czystości i porządku w gminach<sup>7</sup> (dalej „nowelizacja z 2011 r.”). Nowelizacja z 2011 r. weszła w życie 1 stycznia 2012 r., a zmiany, które wprowadziła do u.c.p.g., uznawane były za rewolucyjne. Celem wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach było:

- uszczelnienie systemu gospodarki odpadami komunalnymi,
- prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (surowcowych) „u źródła”,
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania,
- zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku odpadów,
- wyeliminowanie nielegalnych, „dzikich” wysypisk, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego odpadami,
- zmniejszenie zagrożeń związanych z transportem odpadów z miejsc ich powstawania do miejsc odzysku/unieszkodliwiania poprzez utworzenie regionów gospodarowania odpadami.

Cele te wynikały z przepisów unijnych, w szczególności z dyrektywy ramowej o odpadach i dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Miały one zostać osiągnięte poprzez:

- przejście przez gminy odpowiedzialności za odpady komunalne,
- wprowadzenie opłat za gospodarowanie odpadami,
- budowanie nowych instalacji do przetwarzania odpadów,
- wyłanianie przez gminy w drodze przetargu przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

Na przestrzeni kolejnych lat u.c.p.g. była wielokrotnie nowelizowana. Ostatnią, istotną zmianą ustawy z punktu widzenia systemu gospodarowania odpadami była nowelizacja z dnia 11 sierpnia 2021 r.<sup>8</sup> (dalej „nowelizacja z 2021 r.”). Na jej mocy ustawodawca wprowadził m.in. nowe brzmienie art. 1. u.c.p.g. Intencją zmiany było jednoznaczne objęcie obowiązkami wszystkich użytkowników nieruchomości i lokali oraz wszystkich wytwórców odpadów komunalnych w zakresie selektywnego zbierania odpadów, bez względu na to, jakie jest ich umocowanie do użytkowania nieruchomości albo lokalu. Zmiana ta była odpowiedzią na zjawisko niskiej mobilizacji do właściwego dbania o czystość, np. do segregowania odpadów komunalnych, przez osoby zamieszkujące lokale w budynku wielolokalowym tymczasowo. Przez takie postawy stosowana jest odpowiedzialność grupowa wobec wszystkich mieszkańców budynku wielolokalowego, np. poprzez podwyżkę opłat. Zmiana miała doprowadzić do zwiększenia mobilizacji wśród mieszkańców i w efekcie do sumiennej segregacji odpadów komunalnych.

Główne zmiany wprowadzone nowelizacją z 2021 r. polegały przede wszystkim na:

- 1) umożliwieniu indywidualnego rozliczania się z części obowiązków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi przez indywidualnych właścicieli lokalu w zabudowie wielolokalowej;

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2011 r. nr 152 poz. 897 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1648.

- 2) dodaniu nowych elementów, które rada gminy może wprowadzić do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach;
- 3) rozszerzeniu obowiązku kontroli i reagowania na nieprawidłowości w umowach zawieranych na odbiór odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości, które nie są objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 4) odmiennym uregulowaniu sposobu określenia metod ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 5) uregulowaniu kwestii pokrywania kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, w sytuacji gdy dochody z opłaty nie pokrywają w całości tych kosztów.

Poza samą u.c.p.g. znaczenie dla praktycznego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi mają rozporządzenia wydane na jej podstawie oraz na podstawie ustawy o odpadach. Do najistotniejszych z nich można zaliczyć rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów<sup>9</sup>, które określa katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych. Rozporządzenie to wyodrębnia w grupie 20 odpady komunalne, nadając im nazwę „Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie”. Są one sklasyfikowane na podgrupy i rodzaje oraz nadane im zostały stosowne kody.

Do rozporządzeń mających istotne znaczenie dla systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy również zaliczyć rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów<sup>10</sup>, wydane na podstawie art. 4 ust. 1 u.c.p.g., który to przepis zawiera fakultatywną delegację do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego ds. klimatu. Wydając rozporządzenie minister, zobowiązany jest kierować się potrzebą ujednoczenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz osiągnięcia wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Celem rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania odpadów jest określenie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, a także określenie odpadów komunalnych podlegających obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 u.c.p.g. (tj. odpadów komunalnych), ale z wyłączeniem wskazanych w art. 3b ust. 1b u.c.p.g. (tj. innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne). Rozporządzenie weszło w życie 1 lipca 2021 r. i dotyczy właścicieli nieruchomości, w których wytwarzane są odpady komunalne. Paragraf 1 rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania odpadów odnosi się do tzw. Jednolitego Systemu Segregacji Odpadów w Polsce, który zakłada selektywne zbieranie 6 frakcji odpadów, tj:

- 1) papier;
- 2) szkło;
- 3) metale;

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 10.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 906, dalej „rozporządzenie w sprawie selektywnego zbierania odpadów”.

- 4) tworzywa sztuczne;
- 5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe;
- 6) bioodpady.

Paragraf 2 rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania odpadów reguluje kolorystykę pojemników i worków na odpady ze względu na ich frakcję. Frakcje, w skład której wchodzi odpady:

- 1) z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, zbiera się w pojemnikach lub workach koloru niebieskiego oznaczonych napisem „Papier”,
- 2) ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła, zbiera się w pojemnikach lub workach koloru zielonego oznaczonych napisem „Szkło”,
- 3) z metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, zbiera się w pojemnikach lub workach koloru żółtego oznaczonych napisem „Metale i tworzywa sztuczne”,
- 4) bioodpady, które zbiera się w pojemnikach lub workach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio”.

Gminy mają zatem obowiązek zatroszczyć się o zaopatrzenie wytwórców odpadów komunalnych w co najmniej 4 odmienne kolorystycznie pojemniki lub worki. W przypadku frakcji obejmującej szkło rozporządzenie w sprawie selektywnego zbierania odpadów dopuszcza pewną modyfikację związaną z jego oddzielnym zbieraniem (w podziale na szkło bezbarwne i szkło kolorowe), o czym samodzielnie może postanowić każda gmina. W razie przyjęcia takiego modelu przez gminę szkło bezbarwne zbiera się w pojemnikach lub workach koloru białego oznaczonych napisem „Szkło bezbarwne”, a szkło kolorowe w pojemnikach lub workach koloru zielonego oznaczonych napisem „Szkło kolorowe”.

W rozporządzeniu w sprawie selektywnego zbierania odpadów nie zostały podane kolorystyka i nazewnictwo pojemników lub worków na pozostałe resztkowe odpady komunalne, w związku z czym na gminie spoczywa obowiązek określenia koloru i odpowiedniego oznaczenia pojemników lub worków na tego typu odpady. Aby umożliwić gminom, w których nie funkcjonuje w pełni Jednolity System Segregacji Odpadów, osiągnięcie stanu wymaganego przepisami, rozporządzenie przewiduje okres przejściowy. Zgodnie z § 4 rozporządzenia gminy miały czas do 1 lipca 2022 r. na zastąpienie pojemników oraz worków niespełniających wymagań na takie pojemniki oraz worki, które spełniają wymagania określone w § 2 rozporządzenia, a dodatkowo w art. 4a ust. 2 u.c.p.g. wskazano, iż gminne regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinny zostać dostosowane do jego postanowień w ww. terminie (12 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia t.j. od 1 lipca 2021 r.).



### 3. Akty prawa miejscowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z rozwiązaniami systemowymi zawartymi w u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy<sup>11</sup>. W związku z tym, iż to gminy stały się podmiotem obowiązującym do zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych, u.c.p.g. zawiera liczne upoważnienia ustawowe do wydawania przez rady gmin uchwał, określających zasady organizacji i finansowania systemu odbierania oraz zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie danej gminy. Uchwały rad gmin jako akty prawa miejscowego należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP<sup>12</sup>). Ich cechą charakterystyczną, mimo znacznego wewnętrznego zróżnicowania, jest zakres obowiązywania ograniczający się do obszaru działania organu władzy publicznej, który ustanowił akt. Kluczową rolę pełni tu uchwalany przez radę gminy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy<sup>13</sup>. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, który określa szczegółowe zasady utrzymania i porządku na terenie gminy, dotyczące<sup>14</sup>:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
- c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

---

<sup>11</sup> Art. 3 ust. 1 u.c.p.g.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.

<sup>13</sup> Art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Np. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 6598 <https://edziennik.mazowieckie.pl/legalact/2022/6598/>)

<sup>14</sup> Art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
  - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
  - b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;
- 3) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 4) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien być uchwalany po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Stworzenie gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wymaga również m.in. ustalenia w drodze uchwał:

- metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności<sup>15</sup>,
- terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami<sup>16</sup>,
- wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> Art. 6k ust. 1 u.c.p.g. np.: uchwała nr LXIII/1338/2022 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 2214) <https://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl/legalact/2022/2214/>

<sup>16</sup> Art. 6l ust. 1 u.c.p.g. np. uchwała Nr XLVI/818/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 11 maja 2021r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2021 r. poz. 4192) <https://edziennik.poznan.uw.gov.pl/legalact/2021/4192/>

<sup>17</sup> Art. 6n ust. 1 u.c.p.g. np.: uchwała nr XX/145/20 Rady Miasta Sejny z dnia 17 czerwca 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, oraz na których nie zamieszkują bądź częściowo zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, położonych na terenie –Miasta Sejny (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2020 r. poz. 2884) <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/legalact/2020/2884/>

- 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<sup>18</sup>,
- ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe<sup>19</sup>.

Rada gminy może również fakultatywnie, w drodze uchwały:

- postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne<sup>20</sup>,
- nałożyć obowiązek ponoszenia przez właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>21</sup> (w przypadku wydania uchwały w tym zakresie nie wydaje się uchwały na podstawie art. 6 ust. 3b u.c.p.g., która określa opłatę w sposób ryczałtowy).

Zgodnie z u.c.p.g. środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystywane na cele nie związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>22</sup>. System powinien działać na zasadzie samobilansowania. Należy jednak zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 6r ust. 2da u.c.p.g. rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

---

<sup>18</sup> Art. 6r ust. 3 u.c.p.g. np.: Uchwała nr XXXVII.228.2022 Rady Gminy Głowaczów z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług na terenie Gminy Głowaczów w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 6495) <https://edziennik.mazowieckie.pl/legalact/2022/6495/>

<sup>19</sup> Art. 6j ust. 3b u.c.p.g., np.: uchwała Nr XLVIII/373/2022 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego na nieruchomości lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2022 r. poz. 3904) <http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/legalact/2022/3904/>

<sup>20</sup> Art. 6c ust. 2 u.c.p.g., np.: uchwała Nr XLVI/811/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2021 r. poz. 4185) <https://edziennik.poznan.uw.gov.pl/legalact/2021/4185/>

<sup>21</sup> art. 6j ust. 3ba u.c.p.g. np.: uchwała nr XLIV/382/2021 Rady Gminy Stawiguda z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie nałożenia obowiązku ponoszenia przez właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub inna nieruchomość wykorzystywana na cele rekreacyjno-wypoczynkowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2022 r. poz. 390) <http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/legalact/2022/390/>

<sup>22</sup> Art. 6 r ust. 1aa u.c.p.g.

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2-2c art. 6r u.c.p.g.<sup>23</sup> lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Podkreślenia przy tym wymaga, że zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej „Krajowa Rada”) uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podlegają nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Jednocześnie, z uwagi na brak postanowień wskazujących na cechy normotwórcze we wskazanych uchwałach, w ocenie Krajowej Rady nie stanowią one aktów prawa miejscowego. Krajowa Rada skłania się do poglądu, że uchwała o „dopłacie” może zawierać zarówno ogólne postanowienia o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych, nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami, jak też może wskazywać konkretną kwotę dopłaty. Za dopuszczalne, a w niektórych przypadkach nawet konieczne, uznać należy dokonanie zmiany tej uchwały w trakcie roku budżetowego<sup>24</sup>.

Należy jednak zaznaczyć, iż co do zasady system gospodarowania odpadami komunalnymi winien się bilansować, a organ stanowiący gminy uprawniony jest do podjęcia decyzji w sprawie „dopłat” do systemu wyłącznie w sytuacji wystąpienia przesłanek ustawowych wskazanych w art. 6r ust.2da u.c.p.g.

---

<sup>23</sup> Są to koszty:

- odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi,
- wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
- utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami,
- usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w rozumieniu u.o.,
- kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

<sup>24</sup> Komunikat Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w zakresie uchwał o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi podejmowanych przez rady gmin <https://rio.gov.pl/132/komunikat-krajowej-rady-regionalnych-izb-obrachunkowych-w-zakresie-uchwal-o-pokryciu-czesci-kosztow-gospodarowania-odpadami-komunalnymi-podejmowanych-przez-rady-gmin.html>

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g<sup>25</sup>.

#### **4. Podstawowe akty prawne UE w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi**

Do najważniejszych aktów UE regulujących zagadnienie gospodarowania odpadami komunalnymi należy zaliczyć:

- 1) dyrektywę o odpadach – dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy,
- 2) dyrektywę w sprawie składowania odpadów – dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.

Ad. 1)

Dyrektywa ta ustanawia ramy prawne dotyczące przetwarzania odpadów w UE. Ramy te mają na celu ochronę środowiska i zdrowia ludzi poprzez podkreślenie znaczenia właściwego gospodarowania odpadami oraz technik odzysku i recyklingu na rzecz redukcji zapotrzebowania na zasoby oraz ich lepszego wykorzystywania. W dyrektywie ustanawia się hierarchię postępowania z odpadami:

- zapobieganie;
- przygotowywanie do ponownego użycia;
- recykling;
- inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz
- unieszkodliwianie.

W 2018 r. dyrektywa została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r.<sup>26</sup>. W dyrektywie zmieniającej 2018/851 określono m.in. nowe poziomy recyklingu odpadów komunalnych: do 2025 r. recykling odpadów komunalnych zostanie zwiększony wagowo do minimum 55 %. Do 2030 r. poziom ten zostanie zwiększony do 60 %, a do 2035 r. – do 65 %.

Państwa członkowskie muszą:

- do 1 stycznia 2025 r. wprowadzić selektywną zbiórkę tekstyliów i odpadów niebezpiecznych z gospodarstwach domowych;
- zapewnić, by najpóźniej od 31 grudnia 2023 r. bioodpady były selektywnie zbierane lub poddawane recyklingowi u źródła (na przykład poprzez kompostowanie).

W dyrektywie przedstawiono również przykłady środków zachęty do stosowania hierarchii postępowania z odpadami, takich jak opłaty za składowanie i spalanie odpadów i systemy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów.

---

<sup>25</sup> Art. 9u ust. 1 u.c.p.g.

<sup>26</sup> (Dz. Urz. UE L Nr 150 z 2018 r. str. 109).

Ad. 2)

Podstawowym zadaniem dyrektywy o składowaniu odpadów jest zapewnienie instrumentu prawnego, który pomaga przejść Unii na gospodarkę o obiegu zamkniętym i spełnić wymagania zawarte w dyrektywie o odpadach (dyrektywa 2008/98/WE), w szczególności w jej art. 4 i 12 (hierarchia postępowania z odpadami i ich unieszkodliwianie), celem dyrektywy o składowaniu odpadów jest zapewnienie stopniowego zmniejszania ilości składowanych odpadów, w szczególności odpadów nadających się do recyklingu lub innych procesów odzysku, oraz – przez wprowadzenie wysokich wymagań eksploatacyjnych i technicznych dotyczących odpadów i składowisk – zapewnienie środków, procedur i wytycznych mających zapobiegać, w całym cyklu istnienia składowiska, negatywnemu wpływowi składowania odpadów na środowisko, zwłaszcza w postaci zanieczyszczenia wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby i powietrza, oraz negatywnemu wpływowi na środowisko na świecie, w tym w postaci efektu cieplarnianego, jak również wszelkim wynikającym z tego zagrożeniom dla zdrowia ludzkiego, lub zmniejszać ten wpływ i te zagrożenia.

Podobnie jak w przypadku dyrektywy o odpadach, dyrektywa o składowaniu odpadów, została poddana znaczącej nowelizacji w 2018 r. (dyrektywa zmieniająca 2018/850 z 30 maja 2018 r.<sup>27</sup>). Dyrektywa zmieniająca 2018/850 zawiera limity ilości odpadów komunalnych trafiających na składowiska odpadów oraz obowiązki dotyczące recyklingu odpadów komunalnych. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do tego, aby od 2030 r. wszystkie odpady komunalne, które nadają się do recyklingu lub odzysku, nie były przyjmowane na składowiska odpadów, a do 2035 r. do zagwarantowania, by na składowiska odpadów komunalnych nie trafiało więcej niż 10% całkowitej ilości wytwarzanych odpadów.

Zarówno dyrektywa 2018/850, jak i 2018/851 zostały zaimplementowane do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>28</sup>, która wprowadziła zmiany zarówno w u.o. i u.c.p.g., obowiązująca od 1 stycznia 2022 r.

## **5. Funkcjonowanie systemu zbierania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych**

Zasady postępowania z odpadami komunalnymi reguluje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na jej mocy samorządy lokalne w 2013 roku przejęły obowiązek odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od swoich mieszkańców. Część samorządów, mocą uchwały rady miasta bądź gminy, przejęła również obowiązek

---

<sup>27</sup> Dz. Urz. UE L Nr 150 z 2018 r. str. 100.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2151.



zagospodarowania odpowiadających określonym normom odpadów komunalnych pochodzących z tzw. nieruchomości niezamieszkałych czyli np. firm.

Każdy właściciel nieruchomości objętej systemem gminnym, ma obowiązek złożenia w swojej gminie tzw. deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wysokość, sposób i termin wnoszenia opłat określa prawo miejscowe (uchwały rady gminy) obowiązujące na terenie gminy, w której znajduje się nieruchomość.

Odpady komunalne z terenu nieruchomości są odbierane przez przedsiębiorców posiadających wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, w wyniku rozstrzygniętych przetargów na odbiór bądź odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, organizowanych przez gminy. Poza odbieraniem odpadów z terenu nieruchomości, odpady zbierane są w gminnych Punktach Selektynego Zbierania Odpadów Komunalnych tzw. PSZOK, a następnie przekazywane do zagospodarowania. Posegregowane i zmieszane odpady komunalne są transportowane do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Zgodnie z ustawą o odpadach, gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. W szczególności gospodarka odpadami nie może:

- powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;
- powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;
- wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym.

Należy zatem w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów, później podjąć działania w celu przygotowania ich do ponownego użycia (odzysk). Ostatecznie, pozostałości należy poddać unieszkodliwieniu. Odzysk odpadów polega na takim wykorzystaniu odpadów, aby nie wywierały negatywnego wpływu na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko. Przykładami odzyskiwania wartościowych składników odpadów komunalnych są recykling, spalanie i kompostowanie.

**Recykling** jest to metoda traktująca odpady jako surowce wtórne, które poddawane są procesom prowadzącym do powstania nowych produktów. Recykling pozwala na obniżenie kosztów i energii potrzebnych do produkcji nowych wytworów, zmniejsza ilość odpadów składowanych. Wykorzystując surowce wtórne chroni zasoby naturalne. Procesom recyklingu poddaje się produkty z tworzyw sztucznych, metalu, szkła, papieru, a także oleju, sprzętów elektronicznych, baterii i tekstyliów.

Nowelizacja u.c.p.g. z dnia 19 lipca 2019 r. określiła nowe poziomy recyklingu i ponownego użycia odpadów komunalnych (z wyłączeniem innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych). Wynosić ona mają co najmniej:

50 proc. wagowo – za każdy rok w latach 2020-2024,

55 proc. wagowo – za każdy rok w latach 2025-2029,

60 proc. wagowo – za każdy rok w latach 2030-2034,

65 proc. wagowo – za 2035 r. i za każdy kolejny rok.

**Spalanie odpadów** to bardzo skuteczna metoda ograniczania zalegających śmieci. Jej wadą są duże koszty generowane zarówno przez budowę i wyposażenie spalarni, jak i jej użytkowanie, zwłaszcza oczyszczanie gazów spalinowych. Do tego popiół powstały w procesie spalania musi być składowany na specjalnych wysypiskach, często dla odpadów toksycznych. Nie zmienia to faktu, że spalanie jest najlepszym sposobem na zredukowanie objętości odpadów i utrzymanie higieny. Poza tym wytworzona dzięki spalaniu energia może zostać ponownie wykorzystana, np. do ogrzania domów.

**Kompostowanie** to naturalny proces rozkładu związków organicznych przez mikroorganizmy. Wykorzystuje się je nie tylko w gospodarstwach domowych, ale również na większą skalę do utylizacji odpadów komunalnych. Odpady organiczne, wyselekcjonowane z pozostałych kategorii odpadów, poddaje się procesowi kompostowania, w rezultacie którego otrzymuje się nawóz organiczny. Można go wykorzystać do rekultywacji terenów zielonych gmin i miast. Kompostowanie jako sposób gospodarowania odpadami zmniejsza też ilość odpadów składowanych, do tego pozostają one obojętne dla środowiska.

Głównym sposobem unieszkodliwiania odpadów w Polsce jest ich **składowanie**. Jest to rozwiązanie szkodliwe dla środowiska, dlatego wykorzystuje się je wyłącznie dla tych odpadów, których nie można poddać procesom odzysku lub ich odzysk może być jedynie częściowy. Odpady składowane są na wysypiskach utworzonych przez gminy. Ze względu na kategorię odpadów wyszczególniamy składowiska odpadów obojętnych, niebezpiecznych i innych.

Mieszkańcy danej gminy ponoszą co miesiąc opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stawkę opłaty dla gospodarstw za wywóz śmieci oraz tryb i częstotliwość jej uiszczania ustala rada gminy w drodze uchwały. Maksymalna wysokość opłaty w przypadku nieruchomości, w której zamieszkują mieszkańcy, może być obliczona na podstawie liczby mieszkańców, powierzchni nieruchomości lub ilości zużywanego w gospodarstwie wody. Ustalone stawki maksymalne mają chronić mieszkańców przed zbyt dużym wzrostem opłat. W przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, jest ona zależna od ilości zebranych odpadów.

Gminy organizują przetargi na odbiór albo odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Po początkowym okresie „reformy śmieciowej”, gdzie podmioty odbierające odpady ostro rywalizowały między sobą w przetargach na odbiór i zagospodarowanie odpadów, nastąpiło uspokojenie takiej rywalizacji. Podmioty bardziej lub mniej formalnie weszły w porozumienia i w ten sposób została w praktyce wyeliminowana konkurencja o klienta. W praktyce tylko jeden podmiot zgłaszał się do kolejnych przetargów ogłaszanych przez gminę i z nim trzeba było podpisywać umowę o odbiór i zagospodarowanie odpadów na jego warunkach. Jeżeli środki zgromadzone od mieszkańców są niewystarczające, w wyniku ustalonych limitów, gminy z innych swoich źródeł muszą dofinansować system gospodarki odpadami.



## 6. Dane statystyczne<sup>29</sup>

W 2020 r. wytworzono w Polsce 13,117 mln ton odpadów komunalnych (wzrost o 2,9% w stosunku do roku poprzedniego). Daje to 342 kg takich odpadów na jednego mieszkańca Polski (w 2019 r. – 332 kg). Z tej puli trafiło:

- do recyklingu 3499 tys. ton (w 2010 r. – 1783 tys. ton, w 2015 r. – 2867 tys. ton, w 2019 r. – 3192 tys. ton);
- do kompostowania lub fermentacji 1578 tys. ton (w 2010 r. – 181 tys. ton, w 2015 r. – 661 tys. ton, w 2019 r. – 1153 tys. ton);
- do przekształcenia termicznego 2823 tys. ton (w 2010 r. – 39, w 2015 – 1439, w 2019 – 2920).

W porównaniu europejskim Polska posiada jedną z najniższych w Unii Europejskiej ilość wytworzonych odpadów komunalnych na mieszkańca.

Do procesów unieszkodliwienia skierowano 5,4 mln ton odpadów komunalnych, z czego 5,2 mln ton przeznaczono do składowania, a pozostałe 0,2 mln ton zostało unieszkodliwionych termicznie bez odzysku energii.

86% odpadów komunalnych w 2020 r. (11,3 mln ton) zostało odebranych od gospodarstw domowych (było to 5% więcej, niż w roku 2019).

W 2020 r. funkcjonowało 2237 ogólnodostępnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), z czego 36% zlokalizowanych było w miastach, a 64% – na obszarach wiejskich.

Ilość odpadów zbieranych selektywnie z roku na rok rośnie. W 2005 r. było to jedynie 3% (295 tys. ton) zebranych odpadów komunalnych, a w 2020 r. – 38% (4975 tys. ton).

Zmienia się struktura odpadów zbieranych selektywnie – kiedyś były to głównie papier i szkło, a w 2020 r. największy udział miały odpady biodegradowalne (32%) oraz odpady opakowaniowe (11,4%).

W 2020 r. ilość odebranych lub zebranych selektywnie odpadów komunalnych wyniosła w Polsce prawie 130 kg na mieszkańca, w tym:

- odpadów biodegradowalnych – 42 kg;
- szkła – 19 kg;
- odpadów wielkogabarytowych – 19 kg;
- zmieszanych odpadów opakowaniowych – 14 kg;
- papieru i tektury – 13 kg;
- tworzyw sztucznych – 13 kg.

---

<sup>29</sup> Z opracowania „GUS. Ochrona środowiska 2021”

W miastach zebrano w 2020 r. w zbiórce selektywnej 144 kg odpadów na mieszkańca, a na obszarach wiejskich – 108 kg. Ilość selektywnie zebranych odpadów jest zróżnicowana w poszczególnych gminach. W 2020 r. 11 gmin uzyskało ponad 90-procentowy poziom selektywnej zbiórki wobec wszystkich odebranych odpadów, natomiast w 2 gminach zebrano selektywnie poniżej 3% odpadów.

Wśród odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych dominują zmieszane odpady komunalne. W 2020 r. ich ilość wyniosła 8,1 mln ton, czyli 62% wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych. To głównie takie odpady wymagają unieszkodliwienia poprzez składowanie; w 2020 r. procesowi takiemu poddane zostało 39,8% (w 2019 r. było to 43,0%).

Zmniejsza się liczba składowisk odpadów: wg stanu na 31 grudnia 2020 r. w Polsce było 272 czynnych składowisk kontrolowanych (w 2010 r. – 633, w 2015 r. – 347, w 2019 r. – 278), na których w ciągu roku zdeponowano 5218 tys. ton odpadów komunalnych (w 2010 r. – 8037 tys. ton, w 2015 r. – 5897 tys. ton, w 2019 r. – 5487 tys. ton). Składowiska te zajmowały powierzchnię 1692,3 ha.

W 2020 r. ponad 94% składowisk było wyposażonych w instalacje służące do odgazowywania.

- 35% tych instalacji stanowiły instalacje z gazem uchodzącym bezpośrednio do atmosfery,
- 37% – instalacje, w których gaz był unieszkodliwiany przez spalanie bez odzysku energii;
- 28% – instalacje, w których gaz był unieszkodliwiany przez spalanie z odzyskiem energii.

U.c.p.g. wskazała, że to gminy są właścicielami odpadów komunalnych. Takie rozwiązanie miało umożliwić jak najlepsze ich zagospodarowanie, zapobiegając nielegalnemu pozbywaniu się śmieci na nielegalnych wysypiskach. Jednak problem ten nie zginął – w 2020 r. zlikwidowanych zostało w Polsce ok. 10 tys. dzikich wysypisk, z których wywieziono łącznie ok. 72 tys. ton odpadów komunalnych. 79% tych wysypisk znajdowało się w miastach.

Spory problem stanowią pożary miejsc gromadzenia odpadów. Przynajmniej w części z nich przyczyną pożarów są umyślne podpalenia, dokonywane w celu pozbycia się odpadów. W wyniku pożarów wysypisk do atmosfery dostają się m.in.. substancje niebezpieczne dla zdrowia ludzi. W 2020 r. odnotowano 111 takich pożarów (średnio 9 miesięcznie), co było znacznym spadkiem w stosunku do roku 2019 (177 pożarów). Najczęściej paliły się składowiska odpadów w województwach śląskim, podlaskim i łódzkim.

## **7. Informacja na podstawie opracowania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu „Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017-2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce”, Opole, sierpień 2022 r.**

W roku 2021, po ustaleniach na forum Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w ramach kontroli prowadzonych przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe, zebrano w wybranych 123 gminach z terenu całej Polski dane dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020. Koordynatorem przedsięwzięcia była Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu. Badanie dotyczyło gmin, które samodzielnie realizowały zadania związane z gospodarką odpadami komunalnymi. Przygotowana przez RIO w Opolu analiza jest podsumowaniem zebranych w trakcie tego badania informacji z jednostek samorządu terytorialnego (jst) na temat problemów, z którymi spotykają się one w praktyce gospodarowania odpadami komunalnymi.

Obowiązujące przepisy pozwalają na stosowanie dla nieruchomości zamieszkałych następujących metod określania wysokości opłaty za odbiór odpadów: od mieszkańca, od m<sup>3</sup> zużytej wody, od m<sup>2</sup> 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” (funkcjonowała ona w 98 spośród 123 badanych gmin). Jednocześnie jst wskazują na niemożność weryfikacji danych dotyczących liczby osób faktycznie zamieszkujących daną nieruchomość. Skutkiem tej sytuacji jest niemożność oszacowania ilości odpadów komunalnych wytworzonych przez mieszkańców, a co za tym idzie – trudności z przewidzeniem łącznych rocznych kosztów związanych z odbiorem odpadów komunalnych, za które odpłatność na rzecz gminy jest ustalana od tony odebranych odpadów. Niedoszacowanie liczby mieszkańców skutkuje przyjęciem zaniżonej ilości wytworzonych odpadów komunalnych, która to wielkość jest jednym z podstawowych parametrów podczas przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Konieczne jest wyposażenie gmin w skuteczne narzędzia weryfikacji rzetelności deklaracji składanych przez mieszkańców, dotyczących liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, a także sankcji na nieprawidłowości w deklaracji oraz za jej niezłożenie.

Powodem niebilansowania się systemu jest zbyt niska stawka opłaty uiszczanej przez mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Jednocześnie ustalenie stawki opłaty w odpowiedniej wysokości jest często problematyczne lub wręcz niemożliwe ze względów społecznych, stanowi bowiem dodatkowe obciążenie finansowe dla mieszkańców. Ciężar ponoszenia rosnących wydatków na zagospodarowanie odpadów komunalnych bierze na siebie gmina, uzupełniając potrzebne środki z innych źródeł. W latach 2017-2020 koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych rosły szybciej niż dochody z tytułu opłat. Część gmin nie ewidencjonuje wszystkich kosztów systemu (np. administracyjnych czy osobowych). Innym

problemem, z którym mają do czynienia gminy, jest brak systematycznego opłacania przez mieszkańców należności za wywóz śmieci, co również wpływa na brak bilansowania się systemu.

W przetargach organizowanych w 2020 r. w 60% gmin złożona została tylko jedna oferta na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Oznacza to, że konkurencja w tym sektorze rynku jest znikoma. W typowym przetargu składane są jedna lub dwie oferty. Niewielka liczba podmiotów uczestniczących w postępowaniach pozwala na nieuzasadnione podwyższanie cen w przetargach. Skutkiem braku konkurencji są więc rosnące wydatki gmin na operatora systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W tej sytuacji uprawnione jest stwierdzenie, że mechanizmy wolnego rynku w obszarze odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych nie sprawdzają się. Konieczność nieprzerwanej realizacji usługi odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców sprawia, że gminy powinny rozważyć wspieranie rozwiązań opartych o formułę *in-house* (we własnym zakresie).

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) określało poziomy recyklingu podstawowych frakcji odpadów – papieru, szkła, metali i tworzyw sztucznych na każdy rok z przedziału 2017-2020 r. (Utraciło ono moc z końcem 2020 r.). Generalnie w większości badanych gmin udało się osiągnąć wymagane w rozporządzeniu poziomy recyklingu, chociaż były też incydentalne przypadki niespełnienia tych poziomów w pewnych latach.

Ilość odpadów zbieranych od mieszkańców stale rośnie, co wymaga większej ilości kursów śmieciarek do Regionalnych Stacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych. Znany jest też problem nieprzyjęcia odpadów przez instalację, co wymusza na kierowcy konieczność przejazdu do innej stacji przetwarzania – wydłużenie drogi transportu oraz czasu pracy kierowcy i samochodu.

Gminy obserwują stały wzrost kosztów administracyjnych związanych z funkcjonowaniem systemu – koszty zatrudnienia pracowników, wzrost cen paliwa i energii, wzrost kosztów działania PSZOK-ów.

Kolejnym problemem z zagospodarowaniem odpadów komunalnych odbieranych od mieszkańców jest fakt, iż – mimo deklarowania przez nich wysokiego poziomu segregowania odpadów – w odpadach zmieszanych stale znajdują się surowce wtórne, których tam nie powinno być. Dzieje się tak mimo prowadzenia zarówno na poziomie ogólnopolskim, jak i lokalnym, kampanii informacyjnych. Efektem nieprawidłowej segregacji jest zbyt duży udział zmieszanych odpadów komunalnych, co w konsekwencji prowadzi do dużej masy pozostałości po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych kierowanej na składowisko. Są też kłopoty z nieprawidłowym postępowaniem z odpadami biodegradowalnymi – są one niechętnie wydzielane przez mieszkańców ze strumienia odpadów zmieszanych, co niepotrzebnie zwiększa ich ilość i nie są one zagospodarowane przez kompostowanie.

Gminy stale odnotowują zjawisko „podrzucania” śmieci – do pojemników w miejscach publicznych, na parkingach, cmentarzach, koszach ulicznych, pod altany śmieciowe przy zabudowie wielorodzinnej. Porzucone w ustronnych miejscach śmieci wielkogabarytowe (meble,

sprzęt AGD, opony samochodowe, materiały rozbiórkowe) tworzą z czasem dzikie wysypiska śmieci.

Problemem jest też pozbywanie się niektórych śmieci poprzez ich spalanie (zwłaszcza przez mieszkańców zabudowy jednorodzinnej, w sezonie jesienno-zimowym).

W związku z nieprawidłowościami w segregacji odpadów przez mieszkańców, wielu gminom grozi nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu.

Jednak mieszkańcy zgłaszają również szereg krytycznych uwag odnośnie funkcjonowania systemu odbioru odpadów, najczęściej dotyczą one nieprzestrzegania terminarza odbioru.

Specyficzna sytuacja ma miejsce w miejscowościach turystycznych: nikt nie ewidencjonuje ile osób przyjeżdża na wypoczynek do gospodarstw agroturystycznych, więc nie ma możliwości oszacowania ilości odpadów, które zostaną wytworzone w takiej nieruchomości. Podobne problemy sprawiają gminom znajdujące się na ich terenie domki letniskowe (przez większą część roku niezamieszkałe).

Problemem dla jst są również częste zmiany przepisów dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi oraz niejednoznaczna ich interpretacja. Nowe lub zmodyfikowane przepisy wymuszają konieczność zmian w systemie gospodarowania odpadami (dostosowanie prawa miejscowego oraz rozwiązań organizacyjnych), co utrudnia długoterminowe planowanie działania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Gminy borykają się z brakiem wystarczającej ilości PSZOK-ów oraz z brakiem nadzoru nad miejscami zagospodarowania odpadów papierowych, metalowych, szklanych i z tworzyw sztucznych, co ma wpływ na nieosiągnięcie przez nie wymaganego poziomu recyklingu tych odpadów.

Gminy nie dysponują centralną ewidencją osób objętych gminnym systemem zbierania odpadów komunalnych, która usprawniłaby kwestie poboru opłat za odbiór odpadów. Jst sugerują, że należałoby opracować takie rozwiązania prawne, które pozwoliłyby określić wysokość opłaty za wywóz śmieci w zależności od ilości produkowanych w danym gospodarstwie odpadów.

Jednym z problemów jest także brak ustawowej możliwości utworzenia przez gminę ogólnodostępnego kompostownika, do którego trafiałyby odebrane od mieszkańców odpady i z którego można byłoby nieodpłatnie pobrać gotowy kompost.

Inną bolączką, na którą wskazują gminy, są częste podwyżki opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych w instalacjach, których nie da się uwzględnić w planach budżetowych gminy.

Dodatkowym obciążeniem dla gmin są nakładane na nie obowiązki administracyjne związane z działaniem nowo powstałego systemu Bazy Danych Odpadowych (BDO), takie jak szkolenia pracowników i inne dodatkowe zadania.

Jednym z działań prowadzących do obniżenia kosztów zbiórki odpadów komunalnych mogłoby być wprowadzenie rozszerzonej odpowiedzialności producentów opakowań. Należałoby m.in. zintensyfikować prace nad wprowadzeniem finansowanego przez nich systemu kaucyjnego. Mogłoby to w istotny sposób zachęcić mieszkańców do bardziej efektywnego segregowania

odpadów, z większym odzyskiem opakowań zwrotnych (czemu znaczna część mieszkańców nie jest przeciwna).

## 8. Podsumowanie

Najwyższa Izba Kontroli w swojej Informacji o wynikach kontroli NIK „Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych” z marca 2020 r. wskazała na szereg uchybień, związanych m.in. z:

- 1) niezgodną ze stanem faktycznym ewidencją odpadów i dotyczącą ich sprawozdawczością;
- 2) nieprawidłowościami w systemie kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów w instalacjach MBP i na składowiskach odpadów;
- 3) stałym wzrostem opłat za przyjęcie odpadów komunalnych do przetworzenia w badanych instalacjach MBP;
- 4) mieszaniami różnych odpadów w instalacjach MBP i traktowaniem ich jako odpadów zmieszanych;
- 5) nieprawidłowym magazynowaniem odpadów przyjmowanych do instalacji MBP;
- 6) przekazywaniem wytworzonych w instalacjach odpadów do dalszego przetworzenia;
- 7) niezgodną z przepisami eksploatacją składowisk odpadów;
- 8) nieprawidłowościami w monitorowaniu przez marszałków województw oraz Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska gospodarowania odpadami w instalacjach MBP i na składowiskach odpadów.

Żyjemy w świecie, w którym śmieci stanowią poważny problem. Człowiek produkuje coraz większe ich ilości. Trzeba je zagospodarować – odzyskać wartościowe składniki, a resztę bezpiecznie składować na wysypiskach. Myśląc o zachowaniu naszej planety dla przyszłych pokoleń, trzeba do tematów związanych z produkowanymi przez człowieka odpadami podchodzić w sposób bardzo świadomy, również dlatego, że ich zagospodarowanie wymaga inwestowania dużych środków.