



REWOLUCJA ODPADOWA

Przemiany gospodarki odpadami komunalnymi
i działania polskich metropolii na rzecz budowania
systemów gminnych w latach 2013–2024

Raport
Warszawa 2025

Zespół autorski

Bartosz Adamczyk

Katarzyna Błachowicz

dr inż. Marcin Chełkowski

Maciej Kiełbus

dr Tymoteusz Marzec

Alicja Sopińska

Opracowanie

Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich

im. Pawła Adamowicza

Redakcja

Małgorzata Arażny

Skład i opracowanie graficzne

Małgorzata Arażny

ISBN 978-83-67574-34-1



SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	4	Organizacja systemu w miastach UMP.....	31
NOTA METODOLOGICZNA.....	6	Metody naliczania opłat i ich wysokość w miastach UMP oraz wyzwania z tym związane z perspektywy samorządów.....	33
GLÓWNE LICZBY.....	8	Podmioty i typy nieruchomości objęte gminnym systemem w miastach UMP.....	37
1. EWOLUCJA GMINNYCH SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI.....	9	Dochody i wydatki w systemach miast UMP.....	39
Początkowy kształt systemu.....	9	Finansowy bilans systemu w miastach UMP.....	43
Rewolucja odpadowa.....	10	Inwestycje i nakłady inwestycyjne – przykłady z miast UMP.....	45
Szybka nowelizacja.....	13	5. SKŁADOWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH I LIKWIDACJA SKŁADOWISK W POLSCE.....	49
Rewolucja odpadowa w Trybunale Konstytucyjnym.....	13	6. SELEKTYWNA ZBIÓRKA ODPADÓW I ZWIĄZANE Z NIĄ POSTAWY MIESZKAŃCÓW W MIASTACH UMP I W POLSCE.....	55
Rewolucja odpadowa w wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.....	14	Edukacja mieszkańców miast UMP w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.....	58
Standaryzacja selektywnej zbiórki.....	14	Segregacja odpadów komunalnych w deklaracjach mieszkańców Polski.....	60
In-house w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.....	15	Trudności z prawidłową segregacją odpadów „u źródła” w miastach UMP.....	63
Obowiązkowa selektywna zbiórka.....	16	7. SPOSOBY ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW W POLSCE I W MIASTACH UMP.....	66
Co przed nami?.....	17	Poziomy recyklingu.....	68
Współpraca.....	18	8. PRZYSZŁOŚĆ GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE – KONIECZNE ZMIANY LEGISLACYJNE I DZIAŁANIA DO PODJĘCIA W OPINII PRZEDSTAWICIELI MIAST UMP.....	70
Rola orzecznictwa.....	18	9. ROLA RECYKLINGU W NOWOCZESNYM SYSTEMIE GOSPODARKI ODPADAMI.....	74
Czas na nową ustawę.....	18	Rola samorządów w rozwoju recyklingu.....	77
2. ODBIÓR I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH – SYTUACJA OGÓLNOPOLSKA.....	19	Synergia działania.....	77
3. ODPADY KOMUNALNE Z GOSPODARSTW DOMOWYCH W MIASTACH UMP I W POLSCE.....	24	10. EWOLUCJA SYSTEMU GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE.....	78
4. REWOLUCJA ODPADOWA OD 2013 R. W MIASTACH UMP I W POLSCE.....	28		
Początki systemu gminnej gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.....	28		
Zasady organizacji gminnych systemów gospodarki komunalnej w Polsce.....	29		

WSTĘP

Na czym polegała rewolucja odpadowa w Polsce zapoczątkowana w 2011 r.? W jaki sposób przebiegał proces tworzenia samorządowych systemów gospodarki odpadami komunalnymi w największych miastach w kraju? Jesteśmy świadkami systemowego sukcesu czy ciągłej adaptacji do wciąż zmieniających się realiów prawnych, finansowych i społecznych? Te m.in. trudne pytania płyną z licznych w ostatnim czasie dyskusji nad systemem gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce, które zapoczątkowano pracami legislacyjnymi nad projektami znaczących zmian prawa w zakresie wprowadzenia systemu kaucyjnego oraz systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP), na który cały czas w Polsce czekamy.

Z uwagi na przedmiot dyskusji, którym jest gospodarka odpadami komunalnymi, stanowiąca zespół powiązań ekonomicznych tworzących rynek o wartości wielu miliardów złotych rocznie, toczące się debaty są burzliwe i wywołują liczne kontrowersje. W trakcie ich przebiegu część uczestników „gani” gminy za wykonywanie swoich zadań w tym obszarze, podczas gdy inni stawiają je jako pozytywny

przykład, porównując polskie gminy nawet z miastami Europy Zachodniej. Gospodarka odpadami to system naczyń połączonych, w którym uczestniczy wiele podmiotów działających w łańcuchu wartości: od producentów żywności, przez samorządy i instalacje, aż po recyklerów i konsumentów. Każdy z tych aktorów realizuje specyficzne zadania, które muszą zostać zintegrowane w spójny system, pomimo występujących konfliktów interesów oraz możliwych sprzeczności między działalnością gospodarczą a celami środowiskowymi. Regulacje dotyczące gospodarki odpadami wymagają zatem wnikliwej analizy każdego z tych elementów.

Przez ostatnią dekadę miasta Unii Metropolii Polskich przeszły długą i wymagającą drogę – od budowania systemów gospodarki odpadami niemal od zera, po ambitne inwestycje i poszukiwanie coraz skuteczniejszych metod selekcji, recyklingu i ograniczenia składowania. W tym miejscu warto zaznaczyć, że punktem odniesienia do oceny osiągniętych przez gminy rezultatów nie powinien być wyłącznie obecny stan gospodarki odpadami w państwach Europy Zachodniej.



Aby uzyskać rzetelną ocenę, należy wziąć pod uwagę także dynamiczny proces zmian, zarówno w Polsce, jak i na świecie. Każde z państw Unii Europejskiej może mieć inny punkt startowy, inny poziom rozwoju gospodarczego czy nawet inne doświadczenia historyczne, a także inne przyzwyczajenia mieszkańców związane z segregacją odpadów. Nie sposób abstrahować od wspomnianych kontekstów w szczególności przy formułowaniu ocen wypełniania swoich zadań przez aktorów gospodarki odpadami.

Tym raportem chcemy przyczynić się do tego, aby debata w Polsce oparta była na rzetelnych danych oraz płynących z nich wnioskach. Zależy nam, aby przedstawić obraz dynamicznych i znaczących zmian modernizacyjnych, prawnych i ekonomicznych w kontekście gospodarki odpadami komunalnymi, które zaszły w ostatnich 10-leciach w Polsce.

Niniejszy raport opieramy zarówno na ogólnodostępnych źródłach, jak i na danych ilościowych pozyskanych w ankietach oraz wywiadach jakościowych przeprowadzonych w miastach członkowskich Unii Metropolii Polskich. Za ramy czasowe naszego raportu przyjęliśmy lata 2013–2024, jako że jest to okres wypełniania przez gminy nowych zadań i budowania systemów gminnych po tzw. rewolucji odpadowej. Pokazujemy w nim, jak gospodarka odpadami komunalnymi wygląda w liczbach – jakie są jej rozmiary i koszty oraz nakłady inwestycyjne poczynione przez sektor komunalny.

Ukazujemy także, jak zmieniały się postawy społeczne wobec selektywnej zbiórki. Dane ilościowe przeplatamy głosami praktyków – urzędników miejskich odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami. Uzupełnieniem raportu są wypowiedzi ekspertów, którzy przedstawiają kontekst prawny pozycji gminy w gospodarce odpadami komunalnymi, wskazując rolę miast w wypełnianiu zadań związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki prowadzących do osiągnięcia ostatecznego celu – zwiększenia poziomów recyklingu w Polsce. Pokazujemy nie tylko dotychczasowe doświadczenia, ale też ograniczenia obecnego systemu.

Jesteśmy pewni, że przedstawione w raporcie tezy oraz dane odegrają ważną rolę w trwającej debacie publicznej nad przyszłością gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Chcemy, by był on nie tylko zapisem przeszłości, ale też solidnym punktem odniesienia w debacie o kierunkach jej rozwoju. Mamy nadzieję, że nasz raport ułatwi wskazanie decyzji, jakie powinny zostać podjęte na poziomie krajowym, by system mógł być efektywny, sprawiedliwy i odporny na kryzysy. Zarówno dane ilościowe, jak i doświadczenia największych miast udokumentowane podczas tworzenia raportu wskazują, że samorządy wykonały ogromną pracę przy budowie nowoczesnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Pomimo licznych wyzwań prawnych, finansowych i organizacyjnych ostatniej dekady udowodniły,

że są istotnym i odpowiedzialnym partnerem. Właśnie w ten sposób samorządy powinny być postrzegane przez stronę rządową przy projektowaniu kolejnych zmian legislacyjnych w systemie gospodarki odpadami, ponieważ niewątpliwie znacząco wpłynie to na skuteczność ich wdrażania.



NOTA METODOLOGICZNA

Niniejszy raport stanowi podsumowanie przebiegu rewolucji w gospodarce odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2013–2024. W szczegółowy sposób przedstawia drogę, którą przeszły miasta UMP, aby stworzyć nowoczesne systemy gospodarki odpadowej. W publikacji przyjrano się danym ilościowym i jakościowym dotyczącym m.in. ilości zbieranych odpadów, sposobów ich zagospodarowania czy osiągniętych przez miasta poziomów recyklingu i ograniczenia składowania odpadów. Jednocześnie starano się przedstawić, w jaki sposób zorganizowane są gminne systemy gospodarowania odpadami komunalnymi i jakie są tego konsekwencje z perspektywy mieszkańców i samorządów. Pokazano typy inwestycji zrealizowanych w miastach UMP w analizowanym okresie oraz działania organizacyjne i edukacyjne podejmowane przez największe samorządy w Polsce. Przyjrano się również temu, jak na przestrzeni lat zmieniały się postawy mieszkańców dotyczące segregacji odpadów. W końcu przedstawiono działania, które zdaniem ekspertów należy podjąć, aby dalej rozwijać i modernizować komunalną i prywatną infrastrukturę przetwarzania odpadów w celu spełniania wymogów narzuconych przez krajowe i unijne przepisy.

Źródła danych przedstawionych w raporcie:

- Główny Urząd Statystyczny (GUS):
 - » Bank Danych Lokalnych (BDL),
 - » System monitorowania rozwoju STRATEG,
- Eurostat,
- Biuletyny Informacji Publicznej miast UMP,
- urzędy miast UMP.

Publikacje przywołane w raporcie:

- *Ochrona Środowiska 2024*, GUS, Warszawa 2024;
- *Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski*, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, lata 2012–2022;
- *Wyzwania gospodarki odpadami komunalnymi w gminach*, Instytut Spraw Publicznych, 2023;
- *Świadomość ekologiczna Polaków*, komunikat z badań nr 163/2020, CBOS, 2020.

W celu pogłębienia analizy danych ilościowych zrealizowano 5 wywiadów eksperckich. Przedstawicielami miast UMP byli:

- **Janusz Bobik**
Dyrektor Biura Gospodarowania Odpadami Urzędu Miejskiego w Białymstoku
- **Klaudia Subutkiewicz**
Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami Urzędu Miasta Bydgoszczy
- **Olga Goitowska**
Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Gdańsku
- **Katarzyna Madoń-Kremeś**
Zastępca Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin
- **Agnieszka Jakubowska**
Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami Urzędu m.st. Warszawy

W raporcie zaprezentowano również 3 ekspertyzy tematyczne opracowane na zlecenie Unii Metropolii Polskich, których autorami są:

- **Maciej Kielbus**
Partner Zarządzający w ZIEMSKI&PARTNERS KANCELARIA PRAWNA Kostrzewska, Kołodziejczak i Wspólnicy sp.k., Przedstawiciel Związku Miast Polskich w zespole doradczym do spraw systemowych rozwiązań w gospodarce odpadami przy Ministrze Klimatu i Środowiska
- **Katarzyna Błachowicz**
Wiceprezes Zarządu, Klaster Gospodarki Cyrkularnej i Recyklingu
- **dr inż. Marcin Chełkowski**
członek Zarządu Krajowej Izby Gospodarki Odpadami



GŁÓWNE LICZBY

ILOŚĆ ODPADÓW

○ **34%** wzrosła masa odpadów komunalnych zebranych w Polsce:

10 mln ton w 2010 r.

13,4 mln ton w 2023 r.

○ **36%** wzrosła masa odpadów komunalnych zebranych w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca:

263 kg w 2010 r.

357 kg w 2023 r.

W miastach UMP w latach 2017-2023 z gospodarstw domowych zebrano średnio nieco więcej odpadów niż w całej Polsce:

87% w miastach UMP

85% w Polsce

KOSZTY

○ **62%** wzrósł średni koszt odbioru i zagospodarowania tony odpadów komunalnych w Polsce:

563 zł/t w 2019 r.

914 zł/t w 2023 r.

○ **565%** wzrosły koszty miast UMP łącznie związane z obsługą systemu gospodarki odpadami komunalnymi:

458 mln zł w 2013 r.

3 mld zł w 2024 r.

5,8 mld zł – wartość inwestycji zrealizowanych przez miasta UMP na rzecz gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2013–2024.

ZAGOSPODAROWANIE

○ **52%** zmniejszyła się liczba czynnych składowisk odpadów w Polsce:

527 w 2012 r.

254 w 2023 r.

○ **30 punktów proc.** wzrósł udział odpadów zebranych selektywnie wśród odpadów komunalnych w Polsce:

11% w 2012 r.

41% w 2023 r.

8 z 9 spalarni odpadów funkcjonujących w całej Polsce znajduje się w miastach UMP.

1. EWOLUCJA GMINNYCH SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI

Maciej Kielbus

Partner Zarządzający w ZIEMSKI&PARTNERS KANCELARIA PRAWNA Kostrzewska, Kołodziejczak i Wspólnicy sp.k., Przedstawiciel Związku Miast Polskich w zespole doradczym do spraw systemowych rozwiązań w gospodarce odpadami przy Ministrze Klimatu i Środowiska

POCZĄTKOWY KSZTAŁT SYSTEMU

Od samego początku funkcjonowania zreaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce do zadań gminy należały sprawy dotyczące utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych¹. Od 1 stycznia 1997 r. zagadnienia te reguluje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ucpg)². Ta niewielka początkowo ustawa³ pierwotnie określała zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Od samego początku ucpg uznawała utrzymanie czystości i porządku w gminach za obowiązkowe zadanie własne gminy. Rola gminy w ówczesnym

systemie gospodarowania odpadami komunalnymi nie była jednak szczególnie istotna. Podstawowe kompetencje jej organów sprowadzały się do uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, fakultatywnego określania górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz do wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności polegającej m.in. na usuwaniu, wykorzystywaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych. To właściciele nieruchomości⁴ zobowiązani byli do usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych poprzez zawarcie umowy o świadczenie usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub podmiot posiadający zezwolenie na wykonywanie usług usuwania odpadów komunalnych. Jedynie w przypadku gdy właściciele

nieruchomości nie udokumentowali korzystania z ww. usług, obowiązek usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przejmowała gmina, pobierając opłaty. Szczegółowe zasady rozliczania świadczonych usług ustalała rada gminy. Kluczowym elementem ówczesnego systemu było zatem samodzielne zawieranie umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości, którzy samodzielnie rozliczali się z wykonawcą. Cywilnoprawne wynagrodzenie w tym zakresie było co do zasady uzależnione od ilości odebranych i zagospodarowanych odpadów. Czym tych odpadów właściciel nieruchomości przekazywał mniej, tym mniejsze było obciążenie ekonomiczne po jego stronie. Istniał zatem bodziec o charakterze finansowym do niezgodnego z prawem zaniżania wielkości strumienia przekazywanych odpadów komunalnych i pozbywania

¹ Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95) – obecnie: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm., t.j.) [dalej: usg].

² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm., t.j.) [dalej: ucpg].

³ Na moment uchwalenia zawierała zaledwie 14 artykułów, z czego 4 z nich to przepisy końcowe.

⁴ Od początku rozumiani na gruncie ucpg w sposób szczególny odbiegający od cywilnoprawnego ujęcia tego terminu – por. art. 2 ust. 1 pkt 1 ucpg.

się ich w sposób nielegalny. Gminie przysługiwały w tym zakresie jedynie dość nieefektywne narzędzia kontrolne. Jednocześnie odbierane odpady komunalne w większości przypadków zagospodarowywane były w dość prosty sposób, sprowadzający się do ich deponowania na wysypiskach śmieci. Selektywna zbiórka odpadów nie była zjawiskiem powszechnym.

REWOLUCJA ODPADOWA

Powyższy model ulegający w początkowym okresie obowiązywania ucpg nieznacznym korektom uległ fundamentalnej zmianie na skutek uchwalenia i wejścia w życie ustawy z dnia 1 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁵. Ustawa ta zapoczątkowała trwającą do dziś tzw. rewolucję odpadową. Niestety wbrew podstawowym regułom legislacji⁶ nie zdecydowano się wówczas na uchwalenie całkowicie nowej ustawy, lecz na istotną – zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym – zmianę ustawy dotychczasowej.

W rządowym projekcie ustawy nowelizującej⁷ jako cele wprowadzanych zmian wskazano:

- uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów;
- zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
- całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych;

- prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i przez prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstawania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Na skutek powyższej ustawy gmina stała się kluczowym elementem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nałożono na nią szereg nowych zadań, a jej organom – zarówno stanowiącym, jak i wykonawczym – przyznano szereg nowych kompetencji.

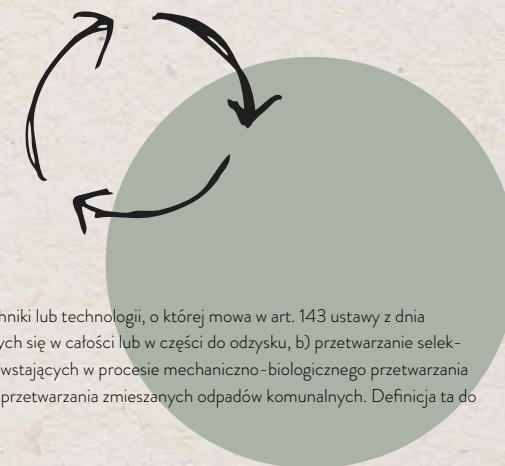
⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 152 poz. 897.

⁶ Zgodnie z § 84 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, t.j.), jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Zarówno ilość zmian dokonanych ustawą nowelizującą z dnia 1 lipca 2011 r., jak i ich systemowy charakter w pełni uzasadniały opracowanie nowego projektu ustawy.

⁷ Druk Sejmu VI kadencji nr 3670.

Do zadań gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zaliczono wówczas:

- tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych⁸;
- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami;
- nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- ustanowienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji;
- tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazywanie miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;
- zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- udostępnianie na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty określonych informacji;
- dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.



⁸ Definiowane pierwotnie jako zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub: a) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, b) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych, c) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Definicja ta do czasu uchylecia w 2019 r. podlegała korektom.

Kluczowym elementem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi było wprowadzenie publicznoprawnej opłaty za ich gospodarowanie stanowiącej dochód gminy, dzięki któremu miało następować finansowanie nowych zadań własnych. Tym samym ustawodawca, kierując się zasadą adekwatności środków do zadań⁹, przyznał gminom możliwość ustalania wysokości nowej daniny publicznej, której wysokość miała być dopasowana do wysokości ponoszonych kosztów. Opłata ta – w przypadku właścicieli nieruchomości zamieszkałych – od samego początku była niezależna od ilości odpadów komunalnych¹⁰ wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości i przekazywanych przez nich do systemu gminnego. Tym samym za fundamentalne założenie nowego systemu uznać należy wyeliminowanie czynnika ekonomicznego mogącego zachęcać właścicieli nieruchomości do niezgodnego z prawem pozbywania się odpadów komunalnych. Koncentrując się na uszczelnianiu systemu odpadowego, na dalszy plan odłożono podstawowe dla gospodarki odpadami założenie o minimalizacji strumienia odpadów oraz akcentowanie konieczności zapobiegania ich powstawaniu.

Organom stanowiącym gmin przyznano szereg nowych kompetencji do podejmowania obligatoryjnych i fakultatywnych uchwał, będących w większości przypadków aktami prawa miejscowego. Uchwały te miały na celu dostosowanie ogólnych i jednolitych rozwiązań ustawowych do specyfiki niezwykle zróżnicowanych gmin, umożliwiając stworzenie lokalnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Od samego początku ustawodawca zakładał znaczącą elastyczność rozwiązań ustawowych celem dopasowania ich do uwarunkowań lokalnych. Zakres tej elastyczności na przestrzeni kolejnych lat ulegał jednak znacznym ograniczeniom, co najlepiej widać w przypadku zasad selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Od samego początku tzw. rewolucji odpadowej dostrzegalna jest próba wyważenia sioście pojmowanych interesów podmiotów publicznych i prywatnych. Polega ona przede wszystkim na istotnym ograniczeniu możliwości samodzielnej realizacji zadań odpadowych przez gminę z wykorzystaniem własnych jednostek organizacyjnych oraz spółek komunalnych w trybie bezprzetargowym. Dostrzegalne jest to również w późniejszym podejściu do nieruchomości,

na których powstają odpady komunalne, ale nie zamieszkują ich mieszkańcy (nieruchomości niezamieszkanne).

W początkowym okresie funkcjonowania nowego systemu odpadowego jego istotnym elementem była także regionalizacja gospodarki odpadami komunalnymi. Trzy kluczowe frakcje odpadów komunalnych (odpady zmieszane, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów przeznaczonych do składowania) mogły być kierowane wyłącznie do Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK) w granicach regionów gospodarki odpadami ustalanych przez sejmik danego województwa.

Ustawa nowelizująca z dnia 1 lipca 2011 r. przewidywała dość długie okresy przejściowe. Po wejściu w życie 1 stycznia 2012 r. zasadniczej części nowelizacji gminy miały 12 miesięcy na uchwalenie kluczowych aktów prawa miejscowego, do 1 stycznia 2013 r., i 18 miesięcy na ich wprowadzenie, do 1 lipca 2013 r. To z tą datą w większości gmin ruszył nowy system odpadowy.

⁹ Zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

¹⁰ Każda z 4 metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi abstrahowała od ilości wytworzonych czy odebranych odpadów komunalnych.

SZYBKA NOWELIZACJA

Nowe rozwiązania prawne wprowadzone ustawą nowelizującą z dnia 1 lipca 2011 r. bardzo szybko zostały skonfrontowane z realiami samorządowymi. Pierwsze trudności interpretacyjne i niedostatki pierwotnie uchwalonych przepisów zostały dostrzeżone poprzez ustawodawcę już na przełomie 2012 i 2013 r., dokonano wtedy korekty nowego systemu odpadowego¹¹. Skorygowane przepisy pozwoliły na poprawienie gminnych aktów prawa miejscowego przed startem nowego systemu.

REWOLUCJA ODPADOWA W TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

Nowe rozwiązania prawne dotyczące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi od samego początku budziły rozmaite wątpliwości prawne ze strony licznych interesariuszy systemu. W szczególności dostrzegalne były spory prawne dotyczące statusu spółdzielni mieszkaniowych w nowym systemie odpadowym oraz granic samodzielności

gminy w wykonywaniu zadań odpadowych przy użyciu własnych jednostek organizacyjnych. Spory w tym zakresie doprowadziły do skierowania do Trybunału Konstytucyjnego 4 wniosków¹² o zbadanie zgodności z Konstytucją RP znowelizowanych przepisów ucpg.

Trzy spośród nich¹³ zostały rozpoznane przez Trybunał w sprawie zakończonej wydaniem niezwykle ważnego wyroku z dnia 28 listopada 2013 r.¹⁴ Trybunał Konstytucyjny orzekł w nim m.in., że:

- przepisy nakazujące gminie organizację przetargów na odbiór odpadów komunalnych i uniemożliwiające w tym zakresie bezprzetargowe korzystanie z własnych jednostek organizacyjnych są zgodne z przepisami Konstytucji;
- przepisy dotyczące nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, w tym obowiązków spółdzielni mieszkaniowych, są zgodne z Konstytucją;

- przepisy dotyczące ustalania stawek opłat za gospodarowanie odpadami w zakresie, w jakim nie przewidują maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, są niezgodne z art. 84 i art. 217 Konstytucji;
- przepisy upoważniające radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego oraz do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości są niezgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Przepisy ucpg w tym zakresie decyzją Trybunału miały utracić moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Jednocześnie postanowieniem z dnia 26 lutego 2014 r.¹⁵ Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do ww. wyroku, umorzył postępowanie zainicjowane najlepiej uzasadnionym pod względem merytorycznym wnioskiem Rady Miejskiej Inowrocławia, czym podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko dotyczące ograniczenia samodzielności organizacyjnej

¹¹ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 228).

¹² Do Trybunału Konstytucyjnego wnioski skierowali: Rada Miasta Świdnik, 2 grupy postów, Rada Miejska Inowrocławia.

¹³ Wniosek Rady Miasta Świdnik oraz 2 wnioski poselskie.

¹⁴ Sygn. K 17/12.

¹⁵ Sygn. K 52/12.

gminy. Należy przy tym podkreślić, iż orzeczenie to pochodzi z tego samego dnia co nowa dyrektywa klasyczna¹⁶ kodyfikująca zasady in-house, które w późniejszym czasie wpłynęły na obecny kształt ucpg.

REWOLUCJA ODPADOWA W WYKONANIU WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego doprowadził do rozpoczęcia prac nad kolejną dużą nowelizacją ucpg zwieńczoną uchwaleniem ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Doprecyzowała ona dotychczasowe przepisy dotyczące wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Nowelizacja ta wprowadziła także mechanizm stawki maksymalnej dotyczącej nieruchomości zamieszkałych. Mechanizm ten oparty jest na ustawowo określonych współczynnikach procentowych przypisanych do każdej z metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz corocznie publikowanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok poprzedni. Stawka maksymalna uzupełniła,

a nie zastąpiła, pierwotny mechanizm ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o prawidłowo sporządzoną kalkulację uwzględniającą elementy (w tym elementy kosztowe) określone w ucpg. Pośród szeregu innych zmian zawartych w ustawie nowelizującej znalazł się także nowo dodany art. 4a ucpg. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia może określić: szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony; które odpady komunalne podlegają obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 – kierując się potrzebą ujednolicenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz uzyskania wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania. Przepis ten stał się zarzewiem kolejnego sporu, który istotnie wpłynął na obecny kształt gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

STANDARYZACJA SELEKTYWNEJ ZBIÓRKI

Na podstawie art. 4a ucpg przedstawiciele ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy środowiska bardzo szybko rozpoczęli prace nad wydaniem fakultatywnego rozporządzenia ograniczającego samodzielność gmin w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Pierwsze rozporządzenie na podstawie tego przepisu zostało wydane 29 grudnia 2016 r.¹⁸ Przewidywało ono standaryzację selektywnej zbiórki w systemie 5-pojemnikowym/5-workowym. Rozporządzenie wprost nakazywało zbierać odpady selektywnie zebrane w pojemnikach/workach: niebieskim – odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury; zielonym – odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła (rozporządzenie przewidywało możliwość rozdzielania tego strumienia na szkło kolorowe i szkło bezbarwne, określając odpowiednie kolory pojemników/worków dla każdego ze strumieni); żółtym – odpady z metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady z tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe; brązowym –

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/24/UE z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 87.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19 z późn. zm.).

odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Pojemnik/worek piąty – niewymieniony w rozporządzeniu – przeznaczony był na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne mające postać tzw. odpadów resztkowych. Rozporządzenie przewidywało dość długie okresy przejściowe, które następnie i tak zostały wydłużone. Podstawowy model wynikający z tego rozporządzenia został utrzymany w kolejnym rozporządzeniu standaryzującym selektywną zbiórkę¹⁹.

Od tego modelu w obecnym stanie prawnym możliwe jest kilka wyjątków zmierzających do:

1. poszerzenia ilości frakcji:

- zbierania szkła w podziale na szkło kolorowe i szkło bezbarwne;
- zbierania odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

- zbierania dodatkowych frakcji odpadów (np. popiołów z palenisk domowych);

2. ograniczenia ilości frakcji:

- łącznego zbierania odpadów tworzyw sztucznych, metali, opakowań wielomateriałowych oraz szkła (za zgodą ministra właściwego do spraw klimatu po spełnieniu określonych w ustawie wymogów);
- odstąpienia od zbierania bioodpadów w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, jeżeli ich właściciele kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

IN-HOUSE W USTAWIE O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Jak już wspomniano, od samego początku tzw. rewolucji odpadowej jednym z najbardziej newralgicznych zagadnień była możliwość samodzielnego realizowania zadań w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez gminne jednostki organizacyjne. Pierwotnie ucpg wprowadziła w tym zakresie bezwzględny obowiązek przetargowy. Spółki komunalne na równi z podmiotami prywatnymi musiały startować w przetargach na odbiór albo odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Gminne zakłady budżetowe musiały zostać uprzednio przekształcone w spółki prawa handlowego, aby móc wystartować w przetargu organizowanym przez gminę. Powyższe ograniczenia dotyczyły wyłącznie odbioru odpadów komunalnych. Nie znajdowały one zastosowania do zagospodarowania odpadów, prowadzenia PSZOK-u i innych zadań odpadowych, o ile nie były one połączone z odbiorem odpadów komunalnych. Zgodność powyższego rozwiązania z Konstytucją RP potwierdził Trybunał Konstytucyjny.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2021 r. poz. 906).

Sytuacja uległa zmianie na skutek swoistej implementacji²⁰ dyrektywy klasycznej, co nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw²¹. Ustawą tą dokonano zmian w ucpg, umożliwiając udzielenie zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i mieszanych we wszystkich trybach przewidzianych w Prawie zamówień publicznych, w tym w trybie tzw. zamówienia z wolnej ręki, które nawiązuje do przesłanek in-house określonych w dyrektywie klasycznej. Bezwzględny obowiązek przetargowy pozostawiono w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych objętych gminnym systemem odbiorowym. W pozostałym zakresie zadań odpadowych pozostawiono gminom pełną swobodę wyboru formy realizacji, poszerzając ją o tryb in-house oparty na Prawie zamówień publicznych.

Regulacje dotyczące kontraktowanego in-house zostały przeniesione w zasadniczo niezmiennym kształcie do

nowego Prawa zamówień publicznych²². Nie wpłynęło to na kształt rozwiązań zawartych w ucpg w tym zakresie.

OBOWIĄZKOWA SELEKTYWNA ZBIÓRKA

Z punktu widzenia analizy ewolucji gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi nie sposób nie wspomnieć o istotnych zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw²³. Ustawa ta dokonała deregionalizacji gospodarki odpadami komunalnymi, znosząc nakaz kierowania określonych frakcji odpadów do RIPOK-ów, zakaz transportu określonych frakcji poza obszar województwa czy wyznaczonego w jego ramach regionu gospodarki odpadami. Poszerzono także istotnie zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach, dodając do niego elementy o charakterze fakultatywnym. Ustawa nowelizująca uzupełniła także ucpg o przepisy dotyczące maksymalnej stawki opłat za gospodarowanie odpadami

komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych, w tym nieruchomości letniskowo-wypoczynkowych. Zbyt niskie stawki maksymalne w tym zakresie sprawiły, że po wejściu w życie nowelizacji część gmin zdecydowała się wyłączyć nieruchomości niezamieszkałe z gminnego systemu odbiorowego. Wprowadzono także mechanizm dobrowolności po stronie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

W wyniku wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do zbierania w sposób selektywny powstałych odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1. Jednocześnie zadaniem gminy stało się zapewnienie (wcześniej: ustanowienie) selektywnego zbierania odpadów obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Wejście w życie tej zmiany oznaczało, iż właściciel nieruchomości nie mógł już dłużej zadeklarować nieselektywnego zbierania odpadów komunalnych.

²⁰ Na gruncie dyrektywy klasycznej zamówienia in-house wyłączone są z zakresu europejskiego prawa zamówień publicznych – w Polsce częściowo włączono je w zakres Prawa zamówień publicznych jako rodzaj tzw. zamówienia z wolnej ręki. Dodatkowo w przypadku zamówień in-house opartych na Prawie zamówień publicznych zastrzono względem regulacji unijnych przesłanki ich udzielenia. Procedurę udzielania zamówień in-house opartych na Prawie zamówień publicznych poddano kontroli Krajowej Izby Odwoławczej.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1020.

²² Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, t.j.).

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1579.

Nowa deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami dotyczyła już tylko selektywnego zbierania odpadów, zaś naruszenie tego obowiązku prowadziło do określenia przez wójta / burmistrza / prezydenta miasta opłaty podwyższonej za miesiące, w których do naruszenia doszło. Podkreślić przy tym należy, iż ustawa nowelizująca przewidywała stosunkowo długie okresy przejściowe na dostosowanie do nowych rozwiązań dotychczasowych aktów prawa miejscowego. Okresy te zostały ostatecznie jeszcze wydłużone do końca 2020 r. **Tym samym dopiero od 1 stycznia 2021 r. obowiązek selektywnej zbiórki odpadów komunalnych stał się powszechny we wszystkich gminach. Dodatkowo ustawą nowelizującą z 2021 r.²⁴ dodano przepis, zgodnie z którym wytwórcy odpadów komunalnych są obowiązani do selektywnego zbierania wytworzonych przez siebie odpadów zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1.**

Nowelizacja z 2021 r. wprowadziła także szereg innych zmian, w tym dotyczących zasad odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz podniesienia stawek maksymalnych dla właścicieli tego typu nieruchomości.

Niestety pomimo sprzeciwu środowisk samorządowych do ucpg wprowadzono szereg kontrowersyjnych przepisów, w tym dotyczących dalszego ograniczenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku stosowania tzw. metody wodnej czy liberalnej możliwości subsydiowania gminnych systemów odpadowych ze środków, które nie pochodzą z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

CO PRZED NAMI?

Na tym nie kończy się jednak pobieżny przegląd kluczowych zmian prawnych kształtujących gminne systemy gospodarowania odpadami komunalnymi. Obecnie gminy – podobnie jak inni uczestnicy systemu odpadowego – czekają na uruchomienie systemów kaucyjnych, które obejmą część strumienia odpadów komunalnych. Uruchomienie systemów kaucyjnych w oderwaniu od systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem środowisk samorządowych oraz branży odpadowej. Niestety pomimo szeregu apeli i postulatów merytorycznych stanowiska te nie zostały de facto uwzględnione, a przesunięcie terminu uruchomienia systemów kaucyjnych z 1 stycznia na 1 października 2025 r. nie może być traktowane za sukces.

Jednocześnie trwają prace nad projektem postulowanej od wielu lat przez samorządowców ustawy mającej wdrożyć w Polsce w sposób realny system Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP). Ustawa ta ma istotnie wpłynąć na wielkość i jakość strumienia odpadów opakowaniowych wchodzących w skład strumienia odpadów komunalnych. Ma ona jednocześnie przesunąć część ciężarów ekonomicznych z mieszkańca na konsumenta, co jest istotne w kontekście zasady „zanieczyszczający płaci”. Z uwagi na ogromny lobbying ze strony przeciwników modelu zaproponowanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, a wspieranego przez środowiska samorządowe i odpadowe, nie sposób przewidzieć, kiedy projekt ustawy w tym zakresie zostanie opublikowany i kiedy trafi do parlamentu. Jednocześnie wraz z projektem dotyczącym ROP-u przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska zapowiadają kolejną dużą nowelizację ucpg.



²⁴ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648).

WSPÓŁPRACA

Analizując ewolucję gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, nie sposób nie wspomnieć o przepisach umożliwiających współpracę międzygminną w zakresie gospodarki odpadami. Realizacja zadań publicznych w tym zakresie wyjątkowo nadaje się do współpracy i podejmowania wspólnych działań na poziomie wykraczającym poza granice 1 gminy. Ucpg wprost odwołuje się do możliwości współpracy w formie związku międzygminnego będącego najbardziej zaawansowaną formą współpracy umożliwiającą jej najszerszy zakres. W oparciu o te przepisy oraz przepisy ustrojowe zawarte w ustawie o samorządzie gminnym na terenie całego kraju powstały związki odpadowe o zróżnicowanym zakresie zadań i kompetencji. Dodatkowo w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi możliwa jest współpraca oparta na modelu porozumienia międzygminnego, spółki międzygminnej czy udzielania wspólnych zamówień publicznych. Każda z tych form z powodzeniem wykorzystywana jest w zakresie zarówno odbioru odpadów komunalnych, ich zagospodarowania, jak i prowadzenia PSZOK-u. Nie można przy tym pominąć niezwykle ważnej roli organizacji samorządowych – zarówno ogólnopolskich, jak i regionalnych – które z jednej strony walczą o lepsze prawo odpadowe, z drugiej zaś ułatwiają jego stosowanie przez zrzeszone w nich gminy.

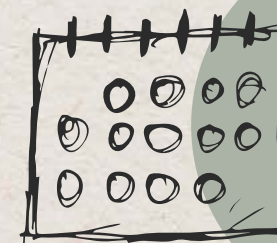
ROLA ORZECZNICTWA

Na kształt gminnych systemów odpadowych oprócz stale zmieniającego się prawa w sposób istotny wpłynęło orzecznictwo sądów administracyjnych oraz organów nadzoru. Niestety nie ma ono charakteru jednolitego, co znacząco utrudnia stosowanie przepisów ucpg. Orzeczenia sądów administracyjnych w szczególności wpłynęły na sposób interpretacji przez gminy przepisów dotyczących metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, kalkulacji stawek opłat, zasad określania opłaty podwyższonej w przypadku naruszenia obowiązku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych czy stawek maksymalnych przy tzw. metodzie wodnej.

Szereg orzeczeń w tym zakresie ma kontrowersyjny charakter. Ich skutki są zaś bardzo daleko idące. Dotyczy to w szczególności skutków orzeczeń stwierdzających nieważność uchwał w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kwestia ta wymaga pogłębionej refleksji ze strony ustawodawcy przy okazji kolejnej nowelizacji.

CZAS NA NOWĄ USTAWĘ

Wszystkie opisane powyżej zmiany ucpg – stanowiące jedynie część nowelizacji tejże ustawy dokonanej w latach 2011–2025 – a także wynikające z orzecznictwa oraz praktyki problemy z jej interpretacją w pełni uzasadniają pilną potrzebę stworzenia nowej ustawy czystościowej. Po zakończeniu prac nad ROP-em i wdrożeniem tego systemu w życie Ministerstwo Klimatu i Środowiska powinno rozpocząć prace koncepcyjne nad nową ustawą. Kluczowe w tym zakresie pytanie sprowadza się do tego, czy powinna mieć ona charakter ewolucyjny czy rewolucyjny. W mojej ocenie – po 14 latach doświadczeń – powinna ona uporządkować dotychczasowe regulacje prawne, bazując na obecnym modelu gospodarki odpadami komunalnymi. Pewność prawa w tym zakresie leży w interesie zarówno gmin, ich mieszkańców, jak i innych interesariuszy systemu odpadowego.

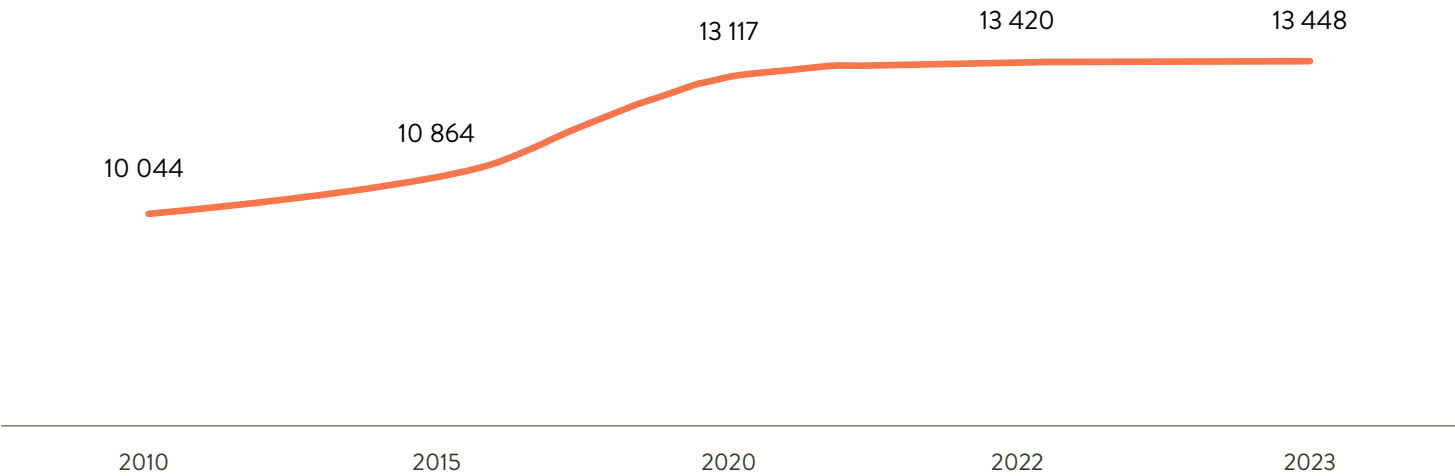


2. ODBIÓR I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH – SYTUACJA OGÓLNOPOLSKA

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminie odpady komunalne (inaczej bytowe) to odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także te, które ze względu na swój charakter i skład są do nich podobne, ale pochodzą od innych wytwórców. Odpady komunalne nie są związane z działalnością przemysłową, powstają w nieruchomościach zamieszkałych (gospodarstwach domowych) i niezamieszkałych²⁵ m.in. w obiektach użyteczności publicznej oraz miejscach związanych z obsługą i świadczeniem usług na rzecz ludności. Do 2013 r. w Polsce odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów komunalnych spoczywała na mieszkańcach i właścicielach nieruchomości, którzy byli zobowiązani do zawierania indywidualnych umów z przedsiębiorstwami zajmującymi się zbiórką i zagospodarowaniem tego typu odpadów. W lipcu 2013 r. wraz z wejściem w życie znowelizowanej w 2011 r. **ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach**²⁶,

ciężar odpowiedzialności za odbiór odpadów komunalnych spoczął na miastach, które stały się organizatorami samorządowych systemów gospodarki odpadami komunalnymi.

Odpady komunalne zebrane w Polsce w latach 2010–2023 (w tys. ton)



²⁵ Art. 3. ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151).
²⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 1996 Nr 132 poz. 622).

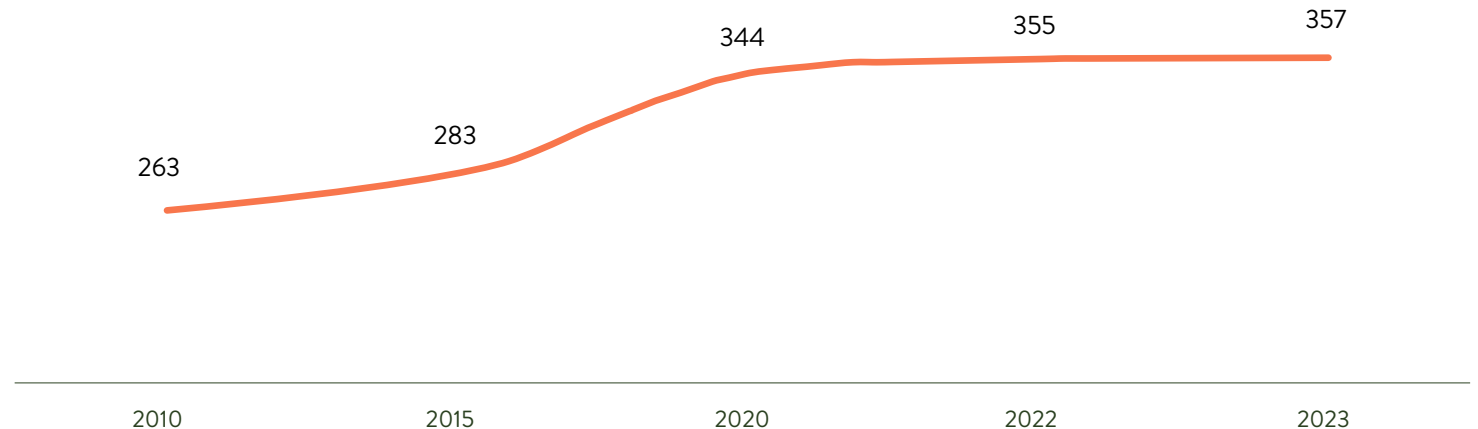
Źródło: Ochrona środowiska 2024, GUS.

W latach 2010–2023 w Polsce notowano rosnący trend ilości zbieranych odpadów komunalnych. W 2010 r. (przed początkiem tzw. rewolucji odpadowej) zebrano ich ponad 10 mln ton, 5 lat później było to już blisko 11 mln. Z kolei w 2020 r. poziom zbierania odpadów komunalnych w kraju przekroczył 13 mln ton i stale wzrastał do poziomu 13,4 mln. **W 2023 r. w porównaniu do roku 2010 masa zebranych odpadów komunalnych wzrosła o 34%.**

W przeliczeniu na 1 mieszkańca w analizowanym okresie ilość zebranych odpadów komunalnych stale rosła. Pomiędzy 2010 a 2020 r. odnotowano wzrost o 31%, **a w 2023 r. w porównaniu do roku 2010 w Polsce na 1 mieszkańca zebrano o 36% odpadów więcej** (zmiana z 263 kg do 357 kg rocznie).

W 2023 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce zebrano o 36% więcej odpadów niż w roku 2010.

Odpady komunalne zebrane w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2010–2023 (w kg)



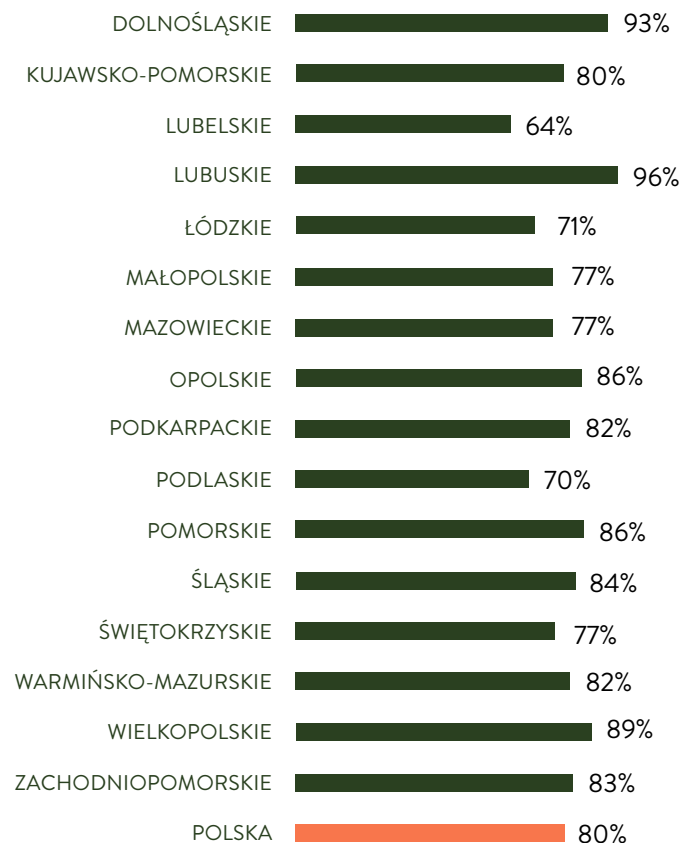
Widoczny na wykresach rezultat za 2015 r. – niecałe 2 lata po wejściu w życie ustawy – może wskazywać jak poważnym i długotrwałym wyzwaniem dla samorządów było „uszczelnienie systemu”, czyli weryfikacja i faktyczne włączenie wszystkich mieszkańców i właścicieli nieruchomości do systemu, a także walka z nadużyciami, m.in. powstawaniem tzw. dzikich wysypisk czy spalaniem odpadów w domowych piecach i kominkach.

Dzięki wprowadzeniu gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi bardzo mocno zmniejszyła się szara strefa, a odpady są bardziej kontrolowane. Jest też coraz mniej dzikich wysypisk, ponieważ gminy nad tym intensywnie pracują. Cały system jest bardziej ustandaryzowany.

Klaudia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

Odsetek ludności objętej zbiórką odpadów komunalnych w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

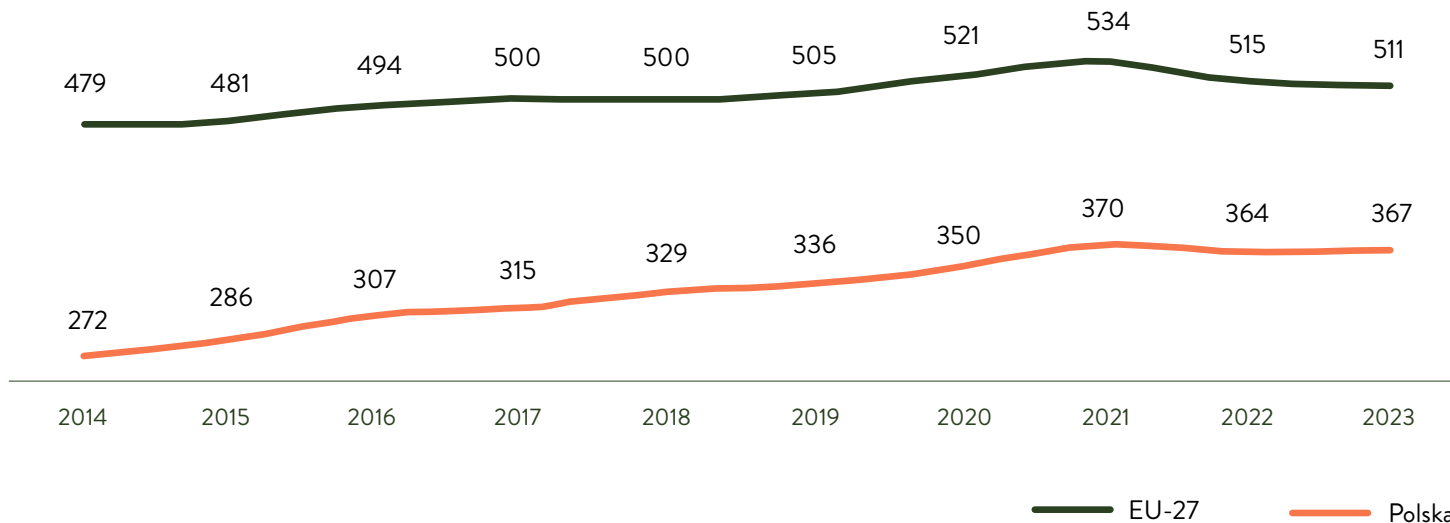
Przyglądając się powyższym wynikom, należy pamiętać, że według danych GUS w 2012 r. – przed obowiązkowym objęciem wszystkich mieszkańców Polski gminnymi systemami odbioru odpadów komunalnych – udział ludności objętej zbiórką tego typu odpadów wynosił 80%, zatem co piąty mieszkaniec kraju mógł generować odpady, które w żaden sposób nie były zagospodarowane i ewidencjonowane w państwowych statystykach. Sytuacja ta była zróżnicowana regionalnie. Najwięcej mieszkańców było objętych zbiórką odpadów w województwach: wielkopolskim (89%), lubuskim (91%) oraz dolnośląskim (93%), z kolei na drugim biegunie znajdowały się województwa: łódzkie (71%), podlaskie (70%) oraz lubelskie, gdzie tylko 64% mieszkańców oddawało wyprodukowane przez siebie odpady zewnętrznym podmiotom w ramach zawartych kontraktów.

Do końca 2012 r. udział mieszkańców Polski objętych zbiórką odpadów komunalnych wynosił 80%.

W państwach Unii Europejskiej ilość zbieranych odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest zróżnicowana, wynika to z wielu czynników, niemniej co do zasady bogatsze i bardziej rozwinięte państwa Europy Zachodniej i Północnej wytwarzają więcej odpadów.

**Z 272 kg w 2014 r. do 367 kg w 2023 r. –
wzrost ilości odbieranych odpadów
komunalnych przypadających
na 1 mieszkańca w Polsce.**

**Odpady komunalne zebrane w Polsce i w Unii Europejskiej w przeliczeniu
na 1 mieszkańca w latach 2014–2023 (w kg)**



Źródło: Eurostat.

Według danych Eurostatu w 2014 r. w Polsce od 1 mieszkańca odbierano średnio 272 kg odpadów komunalnych, w tym samym czasie w UE zbierano ich średnio 479 kg, czyli o ponad 200 kg więcej. W latach 2014–2021 zarówno w Polsce, jak i w UE obserwowano roczny wzrost analizowanego wskaźnika, a 2021 r. odnotowano jego najwyższe wartości. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku Polski dynamika wzrostu ilości zbieranych odpadów komunalnych była znacznie większa. Prawdopodobnie wpływ na te wyniki miały zmiany charakteru konsumpcji spowodowane przemianami stylu życia w skutek pandemii COVID-19. W kolejnych latach masa zbieranych odpadów na mieszkańca nieznacznie spadła, niemniej na koniec analizowanego okresu różnica pomiędzy Polską a państwami UE wciąż wynosiła ponad 140 kg rocznie. W 2023 r. w porównaniu do roku 2014 w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca odebrano o 35% odpadów komunalnych więcej, zaś w UE średnio tylko o 7%.

**W 2023 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca
w Polsce zebrano o 35% więcej odpadów
niż w roku 2014.**

Jak już wspomniano, objęcie systemem zagospodarowania odpadów komunalnych wszystkich właścicieli nieruchomości w Polsce nie jest jedyną przyczyną wzrostu ilości odpadów odbieranych w kraju. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat jako państwo i społeczeństwo doświadczyliśmy znaczącego rozwoju gospodarczego, wzrosły wynagrodzenia i konsumpcja dóbr i usług, co do zasady wpływa na zwiększenie ilości produkowanych odpadów. Nie bez znaczenia są też przemiany społeczne związane ze stylem życia. Wydaje się, że w porównaniu do minionych dekad każdy z nas w codziennym życiu korzysta ze znacznie większej liczby przedmiotów i produktów, które w swoim cyklu życia w końcu stają się odpadami²⁷.

Zdaniem ekspertów obserwowane różnice pomiędzy Polską a krajami UE należy wiązać z rozwojem gospodarczym i poziomem konsumpcji, który w wielu państwach w Europie Zachodniej jest wyższy. Przede wszystkim należy pamiętać, że w krajach tzw. Starej Unii rozwój i ewolucja gospodarki odpadami komunalnymi rozpoczęły się dekady wcześniej niż w Polsce, co z pewnością ma wpływ na wydajność i zaawansowanie technologiczne zachodnich instalacji, a także ugruntowane, proekologiczne postawy i świadomość mieszkańców.



Porównując tempo zmian w budowie całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce względem innych państw Unii Europejskiej, możemy powiedzieć, że jest to zawrotna prędkość. Zachodnie państwa miały 10-lecia na budowanie i doskonalenie swoich systemów. My faktycznie mamy nieco ponad 10 lat za sobą i już niewiele nam brakuje do osiągnięcia ich poziomu.

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

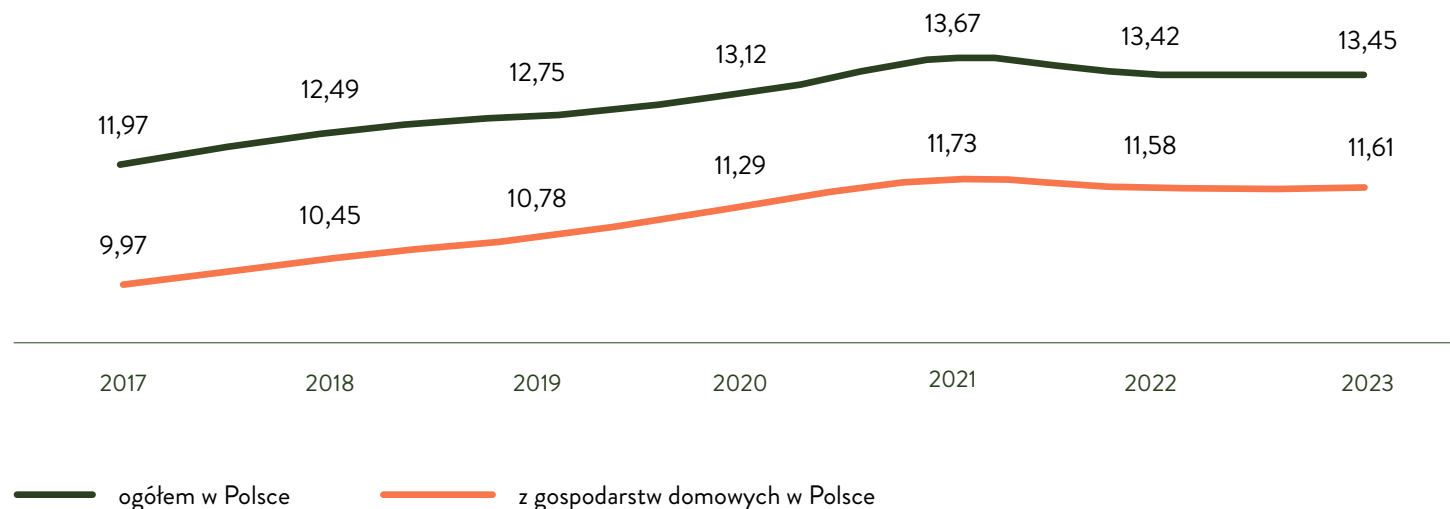
²⁷ Z. Grzymała, *Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce*, Gazeta SGH – Życie uczelni, 25.11.2020, <https://gazeta.sgh.waw.pl/meritum/gospodarka-odpadami-komunalnymi-w-polsce#:~:text=Dynamiczny%20rozw%C3%B3j%20gospodarczy%20jest%20bezpo%C5%9Bredni%C4%85%20przyczyn%C4%85%20generowania,po%C4%85zania%20mi%C4%99dzy%20wzrostem%20gospodarczym%20i%20wytworze> (28.05.2025); K. Nocuń, *Im społeczeństwo jest bogatsze, tym więcej śmieci produkuje*, Gazeta Prawna, 12.06.2019, <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1417088,recykling-smieci-rosnie-ilosc-odpadow.html> (28.05.2025).

3. ODPADY KOMUNALNE Z GOSPODARSTW DOMOWYCH W MIASTACH UMP I W POLSCE

Jak już wspomniano, odpady komunalne powstają zarówno w gospodarstwach domowych, jak i w nieruchomościach związanych z obsługą lub świadczeniem usług na rzecz mieszkańców, m.in. w szkołach, przedszkolach, urzędach, pływalniach czy sklepach. Pomimo tego, że jako mieszkańcy podczas codziennych aktywności generujemy tony różnorodnych odpadów, które trafiają do koszy w nieruchomościach niezamieszkałych lub tych na ulicach miast i gmin, wciąż gros naszych działań bytowych odbywa się w domach, gdzie powstaje większość odpadów tego typu. W niniejszym rozdziale pokazano, jak dużą część odpadów komunalnych stanowią odpady z gospodarstw domowych oraz sprawdzono, czy w ostatnich latach ta tendencja uległa zmianie. Starano się również przedstawić, jak w tym zakresie prezentują się miasta UMP na tle całego kraju.

W latach 2017–2023 w Polsce obserwowano rosnący trend ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych. Najwięcej odebrano ich w 2021 r. (11,7 mln ton). W 2023 r. w porównaniu do roku 2017 analizowany wskaźnik wzrósł o 16%.

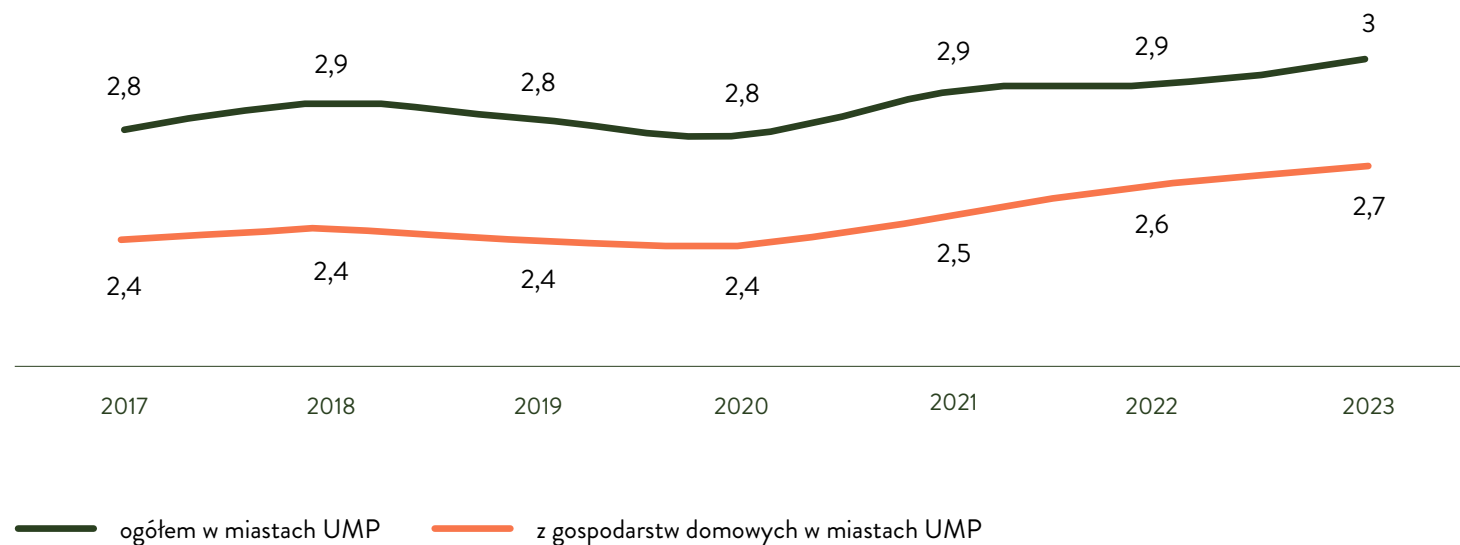
Odpady komunalne wytworzone w Polsce
w latach 2017–2023 (w mln ton)



W odróżnieniu od całego kraju w miastach UMP w latach 2017–2020 nie odnotowano znacznych zmian w ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych. Analizowany wskaźnik utrzymywał się w tym czasie na poziomie około 2,4 mln ton. Po 2020 r. masa odpadów odbieranych z domów w miastach UMP stale rosła, o około 100 tys. ton rocznie, do poziomu 2,7 mln ton w 2023 r. (+10% w porównaniu do roku 2017).

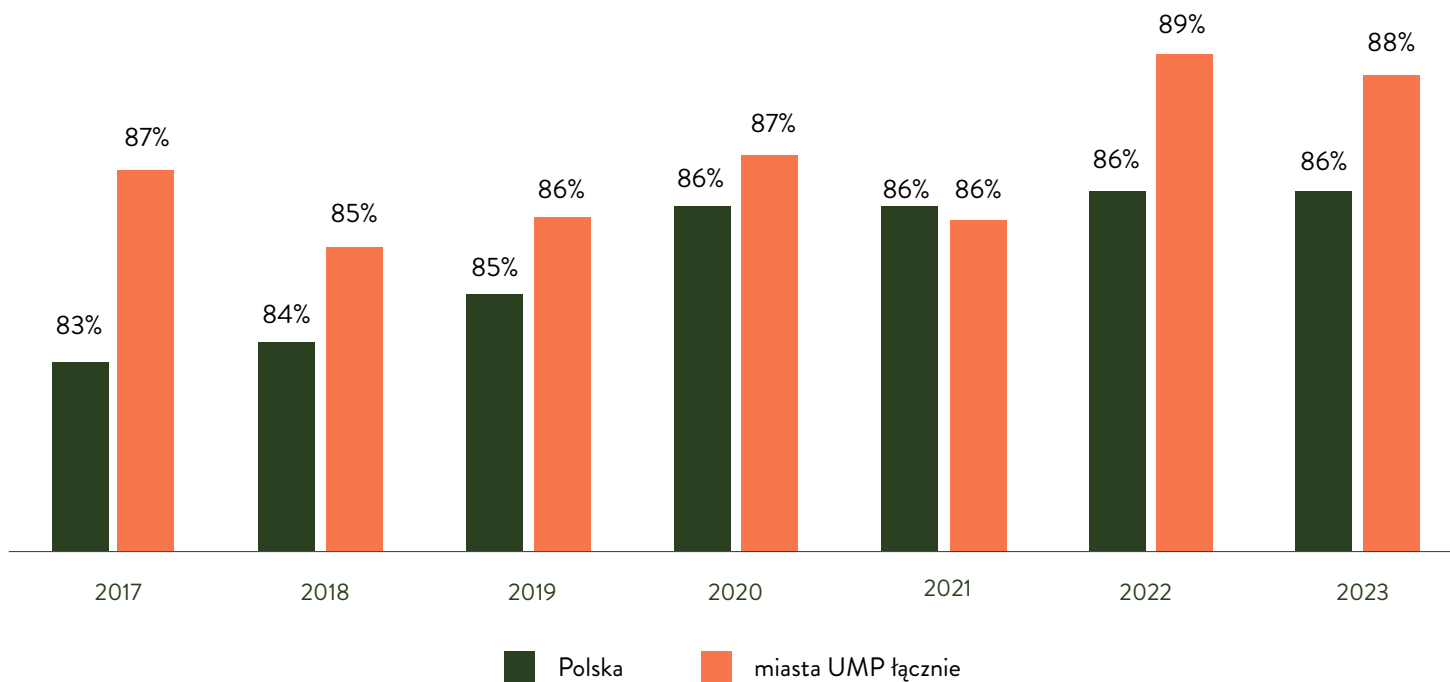
Porównując wartości za 2020 r., czyli okres największych restrykcji i lockdownów związanych z pandemią COVID-19, można zauważyć, że w skali kraju wciąż utrzymywał się trend wzrostowy ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych. Z kolei w tym czasie w miastach UMP odnotowano najniższą liczbę odebranych odpadów w analizowanym okresie. Prawdopodobnie jednoczesny spadek w miastach UMP i wzrost w całej Polsce ma związek z tym, że wielu mieszkańców metropolii (m.in. studentów) w tym roku je opuściło, wyjeżdżając do rodzinnych domów.

Odpady komunalne wytworzone w miastach UMP łącznie w latach 2017–2023 (w mln ton)



Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

Udział odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych w ogólnej masie zebranych odpadów komunalnych w Polsce i w miastach UMP łącznie w latach 2017–2023

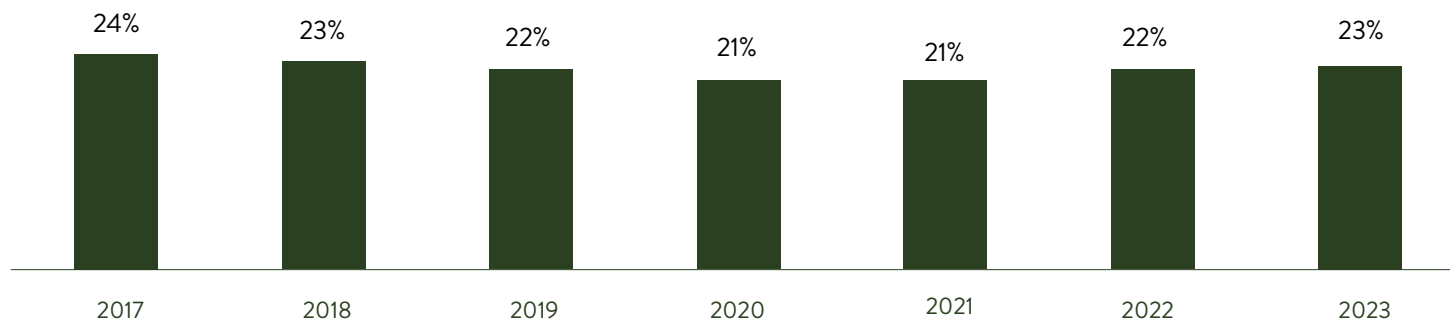


Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

Zarówno w Polsce, jak i w miastach UMP odpady z gospodarstw domowych stanowią przeważającą większość odbieranych odpadów komunalnych. Co więcej, zaobserwowano tendencję wzrostową produkcji odpadów w gospodarstwach domowych w ogólnej masie odpadów komunalnych wytworzonych w kraju. W latach 2017–2023 w Polsce odpady z gospodarstw domowych stanowiły od 83% masy wszystkich odpadów komunalnych w 2017 r. do 86% w roku 2023. W tym samym czasie w miastach UMP łącznie udział odpadów z gospodarstw domowych wahał się od 85% w 2018 r. do 89% w 2022 r.



Udział odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych w miastach UMP łącznie wśród odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych w Polsce w latach 2017–2023



Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

W latach 2017–2023 mieszkańcy miast UMP stanowili około 18% wszystkich mieszkańców Polski. W tym samym czasie udział odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych w miastach UMP wynosił od 24% (2017 r.) do 21% (lata 2020–2021) wszystkich odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych w kraju. To oznacza, że z miast UMP odbiera się więcej odpadów komunalnych niż średnio od wszystkich mieszkańców Polski.

Zasadniczo od mieszkańców w miastach – ośrodkach silnie zurbanizowanych – odbiera się więcej odpadów, ponieważ mają oni ograniczone możliwości zagospodarowania ich w inny sposób, np. poprzez kompostowanie. Potwierdza to raport IOŚ-PIB z 2025 r. na temat segregacji odpadów komunalnych, w którym stwierdzono, że gminy miejskie charakteryzują się największym udziałem bioodpadów w ogólnej masie odpadów wytworzonych²⁸. Ponadto, w miastach mieszkańcy mają wyższe dochody niż na wsi. Większa siła nabywcza przekłada się na wyższy poziom konsumpcji, co wiąże się z wytwarzaniem nieco większej ilości odpadów, szczególnie tych opakowaniowych²⁹.

²⁸ Bioodpady komunalne posegregowane i poddawane recyklingowi u źródła w Polsce 2024, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2025, bioodpady-komunalne-posegregowane-i-poddawane-recyklingowi-u-zrodla-w-polsce-2024-r.pdf (28.05.2025).

²⁹ K. Mokrzycka, Dlaczego eko Duńczycy produkują najwięcej śmieci w Europie, a Polacy – prawie najmniej?, 300GOSPODARKA, 6.09.2019, https://300gospodarka.pl/analizy/dania-polska-produkcja-smieci-recykling#google_vignette (28.05.2025).

4. REWOLUCJA ODPADOWA OD 2013 R. W MIASTACH UMP I W POLSCE

POCZĄTKI SYSTEMU GMINNEJ GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE

Celem znowelizowanej w 2011 r. ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, której zapisy w pełni zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2013 r. było m.in.:

- objęcie zbiórką odpadów wszystkich mieszkańców kraju;
- zmniejszenie kosztów odbioru odpadów;
- wyeliminowanie tzw. dzikich wysypisk i poprawa jakości środowiska naturalnego;
- uzyskanie wymaganych przez Unię Europejską odpowiednich poziomów recyklingu i przeznaczenia odpadów do ponownego użycia;
- ograniczenie składowania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem tych biodegradowalnych.

Narzędziem do osiągnięcia tego celu miało być objęcie kontrolą przez samorządy całego strumienia odpadów komunalnych, począwszy od wytwórcy (np. mieszkańca czy przedsiębiorcy) aż po ich zagospodarowanie lub unieszkodliwienie. Gminy formalnie stały się właścicielem odpadów komunalnych wytworzonych na ich terenie i to one zostały zobowiązane do wdrożenia systemu odbioru i zagospodarowania tego typu nieczystości.



Zdaniem ekspertów z miast UMP była to ogromna, pozytywna zmiana. Jak już wspomniano, przed wejściem w życie omawianych przepisów część mieszkańców Polski nie była objęta żadnym systemem zbiórki odpadów komunalnych. Ponadto odbiorem i zagospodarowaniem odpadów w dużej mierze zajmowały się prywatne przedsiębiorstwa. Ta sytuacja wynikała m.in. z tego, że w latach 90. XX w. i pierwszej dekadzie XXI w. część samorządów w Polsce prywatyzowała swój majątek, np. przedsiębiorstwa zajmujące się oczyszczaniem gmin i miast³⁰. W konsekwencji firmy z branży odpadowej z jednej strony mogły dyktować wysokie stawki za swoje usługi, z drugiej zaś nie podlegały wystarczającej kontroli ze strony gmin czy państwa w zakresie prawidłowej realizacji swoich usług, ponieważ samorządy nie posiadały odpowiednich narzędzi formalno-prawnych do efektywnej kontroli. Dochodziło również do wielu nadużyć po stronie zarówno mieszkańców, jak i przedsiębiorców – m.in. ustalania nieprawdziwych (zaniżonych) ilości odbieranych odpadów w umowach, zawierania fikcyjnych umów, wywożenia śmieci na tzw. dzikie wysypiska (np. do lasów) czy spalania ich w domowych piecach.

Do 2013 r. tak naprawdę gospodarką odpadami rządził rynek. Umowy cywilnoprawne, które każdy właściciel nieruchomości powinien zawrzeć z odpowiednim wykonawcą, dawały pole do nadużyć. Odpady leżały wszędzie i tak naprawdę nie było nad tym żadnej kontroli, oprócz tego, że przedsiębiorcy musieli być wpisani do rejestru firm odbierających odpady, ale w praktyce mało kto kontrolował mieszkańców i firmy.

Kludia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

ZASADY ORGANIZACJI GMINNYCH SYSTEMÓW GOSPODARKI KOMUNALNEJ W POLSCE

Przejęcie przez gminy odpowiedzialności za organizację i zagospodarowanie odpadów komunalnych było ogromnym wyzwaniem organizacyjnym dla samorządów. Po wejściu w życie ustawy z dnia 1 stycznia 2012 r. gminy zaledwie do 31 stycznia musiały przyjąć szereg uchwał, ustalając lokalne zasady funkcjonowania systemu.

Zdaniem ekspertów z miast UMP każda gmina musiała praktycznie od zera stworzyć własny system dostosowany do swoich potrzeb i możliwości organizacyjnych, które w dużej mierze zależały od potencjału inwestycyjnego, posiadania samorządowych spółek komunalnych i instalacji przetwarzania odpadów czy sytuacji na regionalnym rynku odpadowym (np. liczby działających w regionie firm z branży i ich mocy przerobowych).

Eksperci wskazywali, że dla gmin dostosowanie się do reformy przepisów było dużym wyzwaniem organizacyjnym, ze względu na konieczność przyjęcia w krótkim czasie prawa miejscowego, zebrania i weryfikacji tzw. deklaracji

³⁰ J. Krzemiński, *Samorządy w potrzebie sprywatyzują firmy komunalne*, Obserwator Finansowy, 24.03.2011, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/samorzady-w-potrzebie-zaczna-sprzedawac-firmy-komunalne/> (28.05.2025).

odpadowych od mieszkańców, rozpisania przetargów czy przygotowania akcji edukacyjnych i informacyjnych dotyczących nowych zasad funkcjonowania systemu oraz segregacji odpadów.

W ramach tworzenia prawa miejscowego gminy musiały wybrać metodę ustalania stawek opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz określić, jakie podmioty (oprócz nieruchomości zamieszkałych) będą objęte systemem, a także stworzyć harmonogram odbioru nieczystości.

Jeśli chodzi o metody ustalania wysokości tzw. opłaty odpadowej, gminy mogły wybrać spośród 4 metod przewidzianych przez ustawodawcę lub stosować metody mieszane – w zależności od lokalnych uwarunkowań.

Do dziś należą do nich:

- metoda „od gospodarstwa domowego” (ze stawką zależną od liczby osób w gospodarstwie domowym);
- metoda „od osoby”;
- metoda „od powierzchni mieszkania” (ze stawką zależną od liczby m² lub ustalaną w odpowiednich przedziałach powierzchniowych);

- metoda „od zużycia wody” (ze stawką zależną od liczby zużytych w gospodarstwie domowym metrów sześciennych wody).

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach miasta w drodze uchwały mogą ustalić, że obejmują gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych nieruchomości inne niż zamieszkałe, a także szczegółowo określić typy tych nieruchomości. Wobec tego, w zależności od prawa miejscowego, gmina może odbierać odpady m.in. z cmentarzy komunalnych, budynków użyteczności publicznej, przedsiębiorstw i lokali usługowych czy ogródków działkowych, domów letniskowych i rekreacyjnych.

Zdaniem ekspertów objęcie gminnym systemem wielu typów nieruchomości i podmiotów niewątpliwie daje samorządom większą kontrolę nad strumieniem odpadów, co przekłada się na lepszą jakość ich zagospodarowania i może pozytywnie wpływać na osiągnięte poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego ich użycia. Jednak z drugiej strony, każdy kolejny typ nieruchomości w systemie może zwiększać koszty obsługi oraz stanowi wyzwanie logistyczne, organizacyjne i administracyjne. Z reguły na objęcie systemem większej liczby podmiotów decydowały się te miasta i gminy, które posiadały własne instalacje i spółki komunalne.

System transportu oraz zagospodarowania odpadów w polskich gminach co do zasady opiera się na 1 z 2 modeli. W pierwszym z nich gmina wykorzystuje głównie własne zasoby, czyli miejskie spółki oraz instalacje. W takiej sytuacji samorząd w ramach zamówień z tzw. wolnej ręki (in-house) zleca zadania własnym spółkom. Drugi model zaś opiera się na wyłonieniu drogą przetargu wykonawców tego zadania spośród zewnętrznych firm. Należy pamiętać, że wiele gmin w Polsce nie posiada własnych instalacji i spółek komunalnych lub ich możliwości przetwórcze są niewystarczające. Zatem w zależności od potrzeb i możliwości w polskich samorządach często występuje model mieszany.



Jeśli chodzi o organizację przetargów, to – w zależności od lokalnych uwarunkowań – odbiorem i zagospodarowaniem odpadów może zajmować się ta sama firma w ramach 1 umowy lub wiele różnych firm, które w ramach wykonywania odrębnych zadań odbierają i/lub zagospodarowują śmieci z całego terenu lub poszczególnych obszarów (sektorów) gmin.

W Polsce są miasta, które nie mają żadnych instalacji i w 100% polegają na rynku komercyjnym. Ale są też miasta jak Gdańsk, które posiadają własne instalacje, z których korzystają również sąsiednie gminy. W skali całego kraju trochę ponad połowa z nich to instalacje komunalne [samorządowe], a reszta jest w prywatnych rękach.

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

ORGANIZACJA SYSTEMU W MIASTACH UMP

Tak jak w całej Polsce w miastach Unii Metropolii Polskich systemy gospodarki odpadami komunalnymi zorganizowane są w różny sposób. W zakresie odbioru i gospodarowania odpadami we wszystkich miastach UMP stosuje się system mieszany oparty o działalność własnych spółek komunalnych i instalacji oraz korzystanie z usług zewnętrznych podmiotów, również w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Większość miast UMP, m.in. Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Poznań, Kraków czy Warszawa, posiada własne spółki komunalne oraz wiele instalacji takich jak składowiska, sortownie odpadów, biogazownie czy instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych z odzyskiem energii w postaci miejskiego ciepła i energii elektrycznej. Z drugiej strony część miast, np. Lublin, w swoim zasobie posiada jedynie składowiska odpadów oraz PSZOK-i.

Nasz model mamy rozdzielony według funkcji. Oddzielnie organizujemy odbiór i transport i oddzielnie zagospodarowanie odpadów. Zagospodarowaniem odpadów zajmuje się spółka MPO, której jedynym właścicielem jest miasto. MPO jest odpowiedzialne za zagospodarowanie odpadów odbieranych z nieruchomości objętych gminnym systemem w pierwszej kolejności we własnych instalacjach. W przypadku braku mocy przerobowych spółka ma obowiązek wyłonić podmioty odpowiedzialne za zagospodarowanie z zastosowaniem trybu zamówień publicznych. Z kolei w kwestii odbioru i transportu odpadów przetargi konkurencyjne organizuje miasto, wskazując w specyfikacji warunków zamówienia instalacje, do których mają trafiać odpady odebrane z terenu miasta.

Agnieszka Jakubowska

Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami
Urzędu m.st. Warszawy



W przypadku samorządów, które nie posiadają własnych instalacji, jednym ze sposobów radzenia sobie z zagospodarowaniem odpadów może być dofinansowanie i udział w budowie wspólnej infrastruktury, która obsługuje wiele gmin.

W zależności od mocy przetwórczych i typów posiadanych instalacji miasta UMP są w stanie samodzielnie zagospodarować odpady zebrane na swoim terenie lub muszą posilkować się zlecaniem tego zadania zewnętrznym podmiotom. Jednocześnie np. w Białymstoku, Bydgoszczy i Gdańsku wolne moce przerobowe instalacji udostępnia się gminom sąsiadnim w ramach międzygminnych porozumień.

*Nie mamy jako miasto
swojej spółki ani swojego zakładu
zagospodarowania odpadów, więc ich odbiór
i zagospodarowanie zlecamy podmiotom
zewnętrznym w ramach przetargów. Odpady
oddajemy do zakładu zagospodarowania
w Wólce Rokickiej, ponieważ
partycypowaliśmy w kosztach
jego budowy.*

Katarzyna Madoń-Kremeś

Zastępca Dyrektora Wydziału
Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin

*Mamy składowisko odpadów, ale
prawie cały strumień odpadów zmieszanych
trafia do spalarni, gdzie dodatkowo wytwarzana
jest energia cieplna i elektryczna, którą możemy
sprzedawać. Odpady posegregowane jadą
do sortowni, skąd gotowy surowiec trafia do
recyklera. Tak że niewielka ilość odpadów, które
nie nadają się do spalania, trafia na składowiska.
Z kolei odpady zielone są u nas kompostowane
i powstaje z nich certyfikowany produkt
w postaci kompostu, który ludzie
chętnie kupują.*

Janusz Bobik

Dyrektor Biura Gospodarowania Odpadami
Urzędu Miejskiego w Białymstoku



METODY NALICZANIA OPŁAT I ICH WYSOKOŚĆ W MIASTACH UMP ORAZ WYZWANIA Z TYM ZWIĄZANE Z PERSPEKTYWY SAMORZĄDÓW

W miastach Unii Metropolii Polskich od 2013 r. stosowano różnorodne metody ustalania opłat za odbiór odpadów od mieszkańców. Co więcej, w części miast w analizowanym okresie stosowane metody się zmieniały. Przyjmowanie kolejnych metod z reguły wynikało z próby kalkulacji opłat dla mieszkańców odpowiadających realnym kosztom ponoszonym przez gminy.

Zdaniem ekspertów wybór metody w wielu miastach był trudnym procesem, związanym z licznymi protestami mieszkańców, lokalnych polityków i aktywistów oraz spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Decyzje podejmowane przez gminy były wielokrotnie zaskarżane, m.in. jako niesprawiedliwe społecznie czy dyskryminujące część mieszkańców. Wiele tego typu konfliktów miało swój finał na salach sądowych, gdzie kolejne instancje rozważały argumenty gmin i mieszkańców, przyznając rację raz jednej, raz drugiej stronie. Wydaje się, że przyczyn tego zjawiska należy szukać w nieprecyzyjnych i niejednoznacznych przepisach regulujących funkcjonowanie gminnych systemów gospodarki odpadami.

Każda z metod ma swoje wady i zalety, a wybór odpowiedniej zależy od lokalnych warunków, takich jak: liczba mieszkańców, stopień zurbanizowania i udział zabudowy jednorodzinnej, obecność dużej liczby studentów i turystów czy trudności w uszczelnianiu systemu, i możliwości organizacyjnych związanych z weryfikacją informacji zawartych w deklaracjach odpadowych przez mieszkańców.

Rada Miasta Lublin podjęła nową uchwałę ws. wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Od 1 sierpnia 2025 r. w przypadku zabudowy wielolokalowej przyjęto system „od wody”, ponieważ przy obecnej metodzie „od osoby” system nam się z reguły nie bilansuje.

Katarzyna Madoń-Kremeś

Zastępca Dyrektora Wydziału
Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin

Najczęściej stosowaną zasadą, która obowiązywała w 2013 r. – gdy gminy stały się „operatorem” gospodarki odpadami komunalnymi – były metody naliczania opłat od osoby lub od gospodarstwa domowego (ze stawką uzależnioną od liczby osób w gospodarstwie). W ten sposób wyliczano opłaty w Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie oraz Warszawie.



Z kolei we Wrocławiu przez pierwsze kilka lat obowiązywał system mieszany, w którym mieszkaniiec mógł wybrać, czy ponosi opłatę od liczby osób w gospodarstwie domowym czy od powierzchni lokalu. W Białymstoku oraz w Gdańsku w całym analizowanym okresie obowiązywał system naliczania opłat od powierzchni gospodarstwa domowego.

Metoda powierzchniowa jest jednym z najrzadziej stosowanych rozwiązań. Ale właśnie z uwagi na charakter nieruchomości oraz wysoki udział budynków wielolokalowych i dużą liczbę turystów ta metoda pozwala nam bardzo szczerze operować finansami i walczyć z szarą strefą, czyli z osobami, które próbują unikać wnoszenia opłat.

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

Kolejną metodą służącą do określenia wysokości tzw. opłaty odpadowej jest metoda „od zużycia wody”. W analizowanym okresie funkcjonowała ona w niewielu miastach UMP (m.in. w Warszawie przez część 2020 r.), a jej zakres był różny. W tym systemie opłatę wylicza się jako iloczyn liczby zużytych metrów sześciennych wody i ustalonej stawki za 1 m³. Obecnie tę metodę stosuje się w Łodzi jako element metody mieszanej (w przypadku zabudowy wielorodzinnej) oraz w Szczecinie (zarówno dla budynków wielorodzinnych i jednorodzinnych), gdzie obowiązuje od 2013 r. Warto jednak zauważyć, że w przypadku gdy mieszkańcy Szczecina w zabudowie jednorodzinnej przekroczą 6 m³ zużycia wody w miesiącu, podbiera się opłatę odpadową o jednolitej stawce wedle metody od gospodarstwa domowego. Ten mechanizm wymaga, aby operator (miasto) posiadało dane z wodomierzy w każdym z zamieszkałych gospodarstw domowych, co może stanowić pewne wyzwanie organizacyjne. Niemniej często podkreśla się, że ta metoda jest sprawiedliwa społecznie, a jej dodatkową wartością jest zachęta mieszkańców do oszczędzania wody, co ma pozytywny wpływ na środowisko i domowe budżety.

Po 2020 r. w miastach UMP najczęstszą metodą pobierania opłaty jest metoda „od osoby”, ustalana według deklaracji złożonych przez mieszkańców. System ten nie obowiązuje tylko w Białymstoku, Gdańsku, Łodzi (w zabudowie wielorodzinnej), Szczecinie oraz Warszawie, która jest jedynym miastem, gdzie opłata pobierana jest od gospodarstwa domowego niezależnie od liczby mieszkańców.

Wybór przez gminę konkretnej metody, a także praktyki i podstawy naliczania opłaty podwyższonej (karnej) za odbiór odpadów lub sposoby informowania mieszkańców o nieprawnej segregacji odpadów na przestrzeni lat budziły wiele emocji oraz sporów prawnych pomiędzy miastami UMP a mieszkańcami, wspólnotami i spółdzielniami mieszkaniowymi czy przedsiębiorcami. W przypadku wyboru konkretnej metody najczęściej kwestionowano jej aspekty związane ze sprawiedliwością społeczną. Z kolei jeśli chodzi o naliczania podwyższonej opłaty dotyczącej niedopełnienia obowiązku segregacji śmieci, spory sądowe skupiały się wokół kwestii związanych z zasadnością stosowania odpowiedzialności zbiorowej w zabudowie wielolokalowej.

Zdecydowaliśmy się na przyjęcie metody „od gospodarstwa domowego”. Najprostszej metody, ale takiej, która gwarantuje nam bezpieczeństwo prawne i zbilansowanie systemu. Z perspektywy czasu to była bardzo dobra decyzja. Ta metoda obowiązuje do dziś. Zgodność uchwały rady miasta w sprawie wyboru metody z przepisami prawa i Konstytucją RP została kilkunastokrotnie zweryfikowana przez sądy administracyjne.

Agnieszka Jakubowska

Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami
Urzędu m.st. Warszawy

Przykładem spraw sądowych, które stwarzają dodatkowe komplikacje dla działalności systemu gospodarki odpadami, są postępowania przed sądami administracyjnymi dotyczące powiadomienia o niedopełnieniu obowiązku selektywnej zbiórki odpadów. Wobec obowiązywania przepisów

budzących wątpliwości interpretacyjne oraz niejednorodnego orzecznictwa sądów administracyjnych miasta niejednokrotnie mierzą się z podważeniem ich decyzji. Pomimo że obowiązujące przepisy nie określają formy powiadomienia organu i właściciela nieruchomości przez podmiot odbierający odpady o niedopełnieniu obowiązku selektywnej zbiórki, sądy przynajmniej 3-krotnie stwierdzały, że powiadomienie poprzez naklejenie na pojemniku informacji o nieprawidłowej zbiórce odpadów nie jest wystarczającym sposobem wymaganej komunikacji, co było powodem unieważniania decyzji o nałożeniu opłaty podwyższonej³¹.

W tych miastach, w których miejskie przedsiębiorstwa odpowiedzialne za odbiór odpadów zbierają je również z nieruchomości niezamieszkałych, stosuje się opłatę ustaloną wedle zasady „od pojemnika”. Właściciel nieruchomości lub najemca prowadzący w niej działalność płaci ustaloną stawkę od każdego odebranego pojemnika odpadów.

Oprócz stosowania różnorodnych metod wysokość opłat za odbiór odpadów przez lata zależała także od kwestii segregowania odpadów przez mieszkańców – w przypadku braku segregacji najczęściej opłata była 2-krotnością stawki. Sytuacja zmieniła się po nowelizacji przepisów w 2019 r. –

wszyscy mieszkańcy zostali objęci obowiązkiem segregacji odpadów. Ostatecznie od 1 stycznia 2021 r. z założenia wszyscy mieszkańcy płacą stawkę podstawową, a opłatę podwyższoną można nałożyć tylko wtedy, gdy odbiorca nieczystości stwierdzi nieprawidłowości w segregacji odpadów z danej nieruchomości.

Ponadto kwoty opłat zależne są od rodzaju zabudowy, z której odbierane są odpady. Z reguły mieszkańcy nieruchomości wielorodzinnych ponoszą niższe koszty usługi odbioru odpadów niż mieszkańcy domów jednorodzinnych. Różnica w dużej mierze wynika z faktu, że w zabudowie wielorodzinnej koszty odbioru odpadów są niższe, m.in. dlatego, że śmieciarki muszą pokonać mniej kilometrów, aby odebrać tę samą ilość odpadów.



³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2024 r., sygn. III FSK 805/23; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2024 r., sygn. III FSK 720/24; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2024 r., sygn. III SA/Wa 749/24.

Wraz ze wzrostem kosztów funkcjonowania systemu, na przestrzeni lat zmieniały się również wysokości opłat ponoszonych przez mieszkańców. Zdaniem ekspertów w analizowanym okresie miasta były zmuszone podnosić opłaty odpadowe m.in. ze względu na coraz bardziej restrykcyjne wymogi dotyczące osiągania poziomów recyklingu i związaną z tym konieczność inwestycji. Kolejnym powodem jest ogólny wzrost kosztów funkcjonowania systemu wynikający z coraz wyższych stawek u prywatnych podmiotów obsługujących gminy czy też obniżenia wpływów do systemów gminnych na skutek wprowadzenia nowych przepisów (np. regulujących ustalanie maksymalnej stawki za odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych).



Opłaty za odbiór odpadów komunalnych w miastach UMP w 2024 r.

Miasto	Metoda	Wysokość miesięcznej stawki
Białystok	od powierzchni gospodarstwa domowego	do 40 m ² – 20 zł, 40–80 m ² – 44 zł, powyżej 80 m ² – 56 zł
Bydgoszcz	od osoby	21 zł/os
Gdańsk	od powierzchni gospodarstwa domowego	do 110 m ² – 0,88 zł/m ² , od 110 m ² – dodatkowo 0,1 zł za każdy kolejny m ²
Katowice	od osoby	35,2 zł/os. od 1 września 2024 r.
Kraków	od osoby	27 zł/os.
Lublin	od osoby	29,5 zł/os. w zabudowie wielorodzinnej
Łódź	od osoby w zabudowie jednorodzinnej, od zużycia wody w zabudowie wielorodzinnej	34 zł/os. 9,6 zł/m ³
Poznań	od osoby	28 zł/os. w zabudowie jednorodzinnej 25 zł/os. w zabudowie wielorodzinnej
Rzeszów	od osoby	32 zł/os. w zabudowie jednorodzinnej 27 zł/os. w zabudowie wielorodzinnej
Szczecin	od zużycia wody w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej, od gospodarstwa domowego w zabudowie jednorodzinnej po przekroczeniu 6 m ³ wody miesięcznie	10,3 zł/m ³ 115 zł – w przypadku przekroczenia limitu 6 m ³ /m-c
Warszawa	od gospodarstwa domowego niezależnie od liczby mieszkańców (opłata różnicowana ze względu na rodzaj zabudowy)	91 zł w zabudowie jednorodzinnej 60 zł w zabudowie wielorodzinnej
Wrocław	od osoby	41,24 zł/os.

Źródło: dane z urzędów miast UMP.

Ze względu na różnorodne metody naliczania opłat i wspomniane już czynniki, które mają na nią wpływ, przedstawienie średnich kwot dla miast UMP łącznie jest skomplikowane. **Niemniej dla przykładu, opłata pobierana od 1 mieszkańca lub 1-osobowego gospodarstwa domowego w zabudowie wielorodzinnej (przy założeniu, że mieszkańiec deklaruwał segregację odpadów) w 2013 r. średnio wynosiła około 13 zł. W 2023 r. było to już około 30 zł (+132%).** W analizowanym okresie średnie opłaty ponoszone przez 1 mieszkańca wzrosły od 40% w Krakowie do prawie 400% w Łodzi – biorąc pod uwagę najniższą możliwą opłatę dla danego roku. Należy przy tym dodać, że wzrost ten nastąpił w czasie, w którym nie implementowano w Polsce zasady „zanieczyszczający płaci” związanej z systemem Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. W ramach oczekiwanego systemu ROP to podmioty wprowadzające na rynek produkty mają pokrywać pełny koszt zagospodarowania i transportu powstałych odpadów opakowaniowych, a nie jak obecnie mieszkańcy w opłacie na rzecz gminy. Szacunkowy koszt systemu ROP (zakładając, że koszt odbioru i zagospodarowania frakcji opakowaniowych to około 30% całości systemu komunalnego o wartości około 15 mld zł), który powinni finansować producenci, to około 5 mld zł rocznie. Do tej pory poprzez system dokumentów potwierdzających recykling (DPR) producenci finansowali jedynie ułamek tej kwoty – od 0,268 mld zł w 2019 r. do 1,142 mld zł w roku 2023. A zatem producenci do roku 2019 finansowali około

5% potrzebnej kwoty, która ze względu na uszczelnienie i wzrost wartości systemu DPR urosła w 2023 r. do około 23% wymaganej kwoty.

PODMIOTY I TYPY NIERUCHOMOŚCI OBJĘTE GMINNYM SYSTEMEM W MIASTACH UMP

Jak już wspomniano, każda gmina w Polsce może w ramach prawa miejscowego objąć gminnym systemem gospodarki odpadami również nieruchomości niezamieszkałe według swoich potrzeb i możliwości. W tym zakresie w miastach UMP występują różne praktyki, a na przestrzeni ostatniej dekady część podmiotów czasowo była włączana lub wyłączana z systemu.

Obecnie tylko w Lublinie i Katowicach gminnym systemem objęte są wyłącznie **nieruchomości zamieszkałe**. Właściciele pozostałych nieruchomości zobowiązani są do zorganizowania odbioru odpadów i podpisania indywidualnych umów z 1 z firm wpisanych do gminnego rejestru działalności regulowanej we własnym zakresie. Niemniej gmina wciąż ma prawo do kontroli m.in. jakości odbioru tych odpadów. W pozostałych 10 miastach gminny system obejmuje również tzw. **nieruchomości mieszane** – częściowo zamieszkałe, takie jak domy, w których się zarówno mieszka, jak i prowadzi działalność gospodarczą.

Oczywiście kontrolujemy też przedsiębiorców, czyli niezamieszkałe nieruchomości. Sprawdzamy, czy mają podpisane umowy na odbiór i zagospodarowanie i czy te umowy obejmują selektywną zbiórkę, bo wiemy, że w przeszłości bywało różnie.

Katarzyna Madoń-Kremeś

Zastępca Dyrektora Wydziału
Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin

Z kolei z **nieruchomości niezamieszkałych**, na których powstają nieczystości (np. lokale usługowe czy targowiska), odpady odbierane są przez miasto częściowo lub w całości w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu.

Dodatkowo w Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Poznaniu oraz Warszawie gmina zapewnia odbiór odpadów z **nieruchomości lotniskowych i rekreacyjnych**. Natomiast odbiór odpadów z **cmentarzy komunalnych** w ramach miejskiego systemu gospodarki odpadami odbywa się tylko w Krakowie, Szczecinie i w niewielkim zakresie w Białymstoku (odpady wytworzone wyłącznie przez pracowników). Niemniej należy zaznaczyć, że przez kilka lat funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami cmentarze komunalne były włączone do systemu również w Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie oraz Wrocławiu.

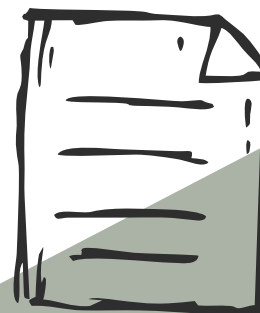
W Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie oraz Wrocławiu gminnym systemem odbioru odpadów objęte są również **nieruchomości, na których prowadzona jest działalność miasta** (np. urzędy, instytucje kultury czy szkoły), z tym że w przypadku Szczecina odbiorem odpadów objęto wyłącznie placówki oświatowe oraz publiczne żłobki.

Zdaniem ekspertów możliwości objęcia systemem gminnym tak wielu typów nieruchomości w dużej mierze uzależnione są od posiadania przez miasto własnych instalacji – im jest ich więcej, tym łatwiej gospodarować odpadami niepocho- dzącymi wyłącznie od mieszkańców. W takiej sytuacji miasto ma również większą kontrolę nad jakością segregacji odpadów oraz ich zagospodarowaniem, przedsiębiorcy zaś, będąc w systemie, nie muszą samodzielnie organizować odbioru odpadów ze swoich lokali. Ponadto z reguły system miejski zapewnia również niższe i bardziej stabilne w długoletniej perspektywie opłaty za odbiór odpadów niż podmioty rynkowe.

Ponieważ u nas stawki są na dość niskim poziomie, to większość (około 90% przedsiębiorców) korzysta z miejskiego systemu odbioru odpadów. Niewiele podmiotów podpisało indywidualne umowy z firmami zewnętrznymi. Myślę, że w skali całego miasta to jest około 500 podmiotów, które nie korzystają z naszego systemu.

Janusz Bobik

Dyrektor Biura Gospodarowania Odpadami
Urzędu Miejskiego w Białymstoku



DOCHODY I WYDATKI W SYSTEMACH MIAST UMP

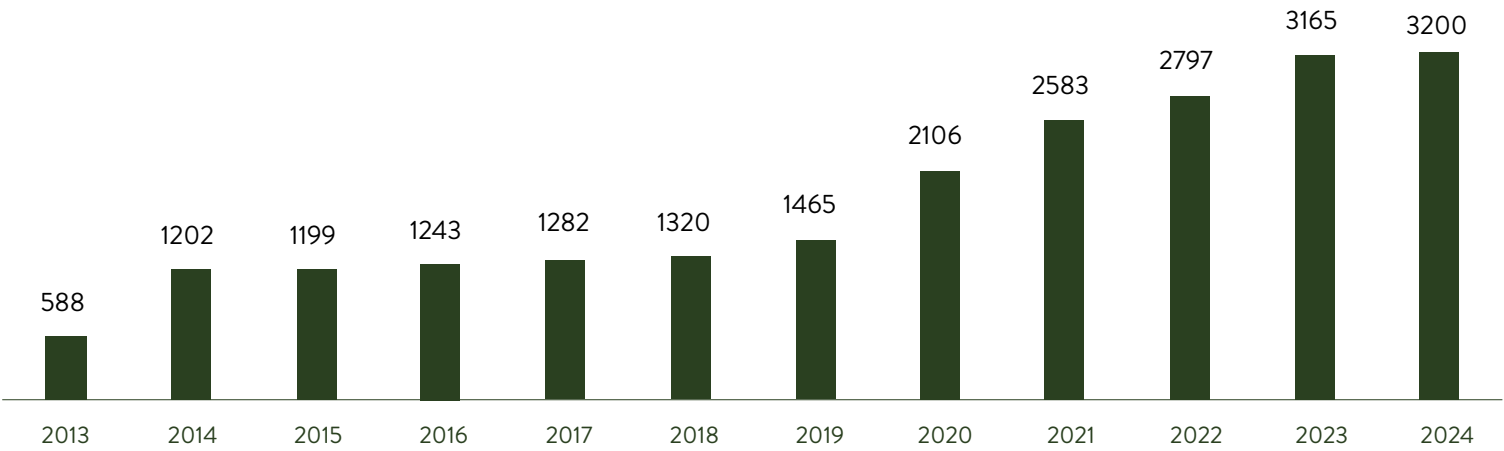
Zgodnie z zapisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w każdej z gmin system gospodarki odpadami powinien się samofinansować – środki pieniężne pochodzące z opłat pobieranych od mieszkańców i podmiotów objętych systemem oraz środki wypracowane przez miejskie instalacje z założenia powinny być wystarczające na pokrycie bieżących kosztów obsługi systemu.

W 2013 r. łączne dochody miast UMP związane z gospodarką odpadami komunalnymi wyniosły 588 mln zł. Niemniej w 2014 r. – w pierwszym pełnym roku obowiązywania gminnych systemów, czyli po objęciu wszystkich mieszkańców tzw. opłatą odpadową oraz ustaleniu jej nowych stawek – odnotowano ponad 2-krotny wzrost dochodów do poziomu 1,2 mld zł (+104%). Od tego czasu do 2024 r. obserwowano stały wzrost dochodów miast UMP w analizowanym zakresie. W roku 2020 wiele miast zdecydowało się podnieść opłaty lub zaczęło stosować metodę naliczania opłaty od osoby w celu uszczelnienia systemu. W efekcie łączne dochody miast UMP wzrosły do ponad 2,1 mld zł (+44%) w porównaniu do roku poprzedniego). W kolejnych latach wciąż obserwowano coroczny wzrost dochodów, do poziomu 3,2 mld zł w 2024 r., co oznacza, że w porównaniu do 2013 r. dochody miast UMP łącznie

z tytułu opłaty odpadowej wzrosły o 445%. W analizowanym okresie w 12 miastach UMP dochody związane z gospodarką odpadami komunalnymi wyniosły łącznie blisko 22,2 mld zł.

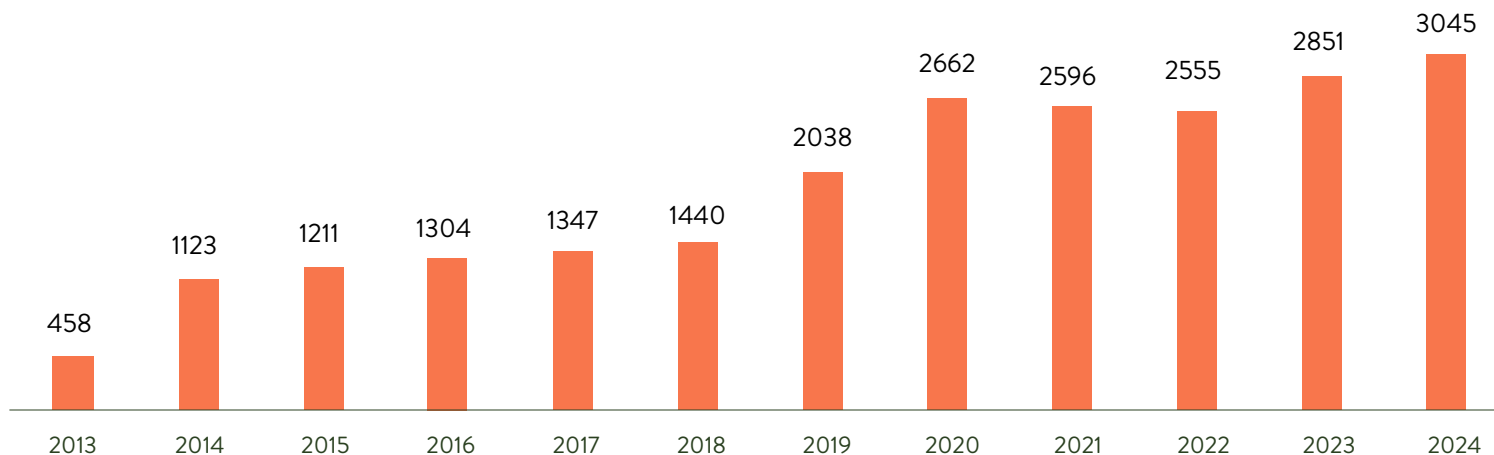
+445% – wzrost dochodów związanych z gospodarką odpadami komunalnymi miast UMP łącznie w 2024 r. w porównaniu do roku 2013.

Dochody miast UMP i podlegających im spółek miejskich łącznie związane z obsługą systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2013–2024 (w mln zł)



Źródło: dane z urzędów miast UMP.

Koszty miast UMP i podlegających im spółek miejskich łącznie związane z obsługą systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2013–2024 (w mln zł)



Źródło: dane z urzędów miast UMP.

+565% – wzrost kosztów obsługi gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi w miastach UMP łącznie w 2024 r. w porównaniu do roku 2013.

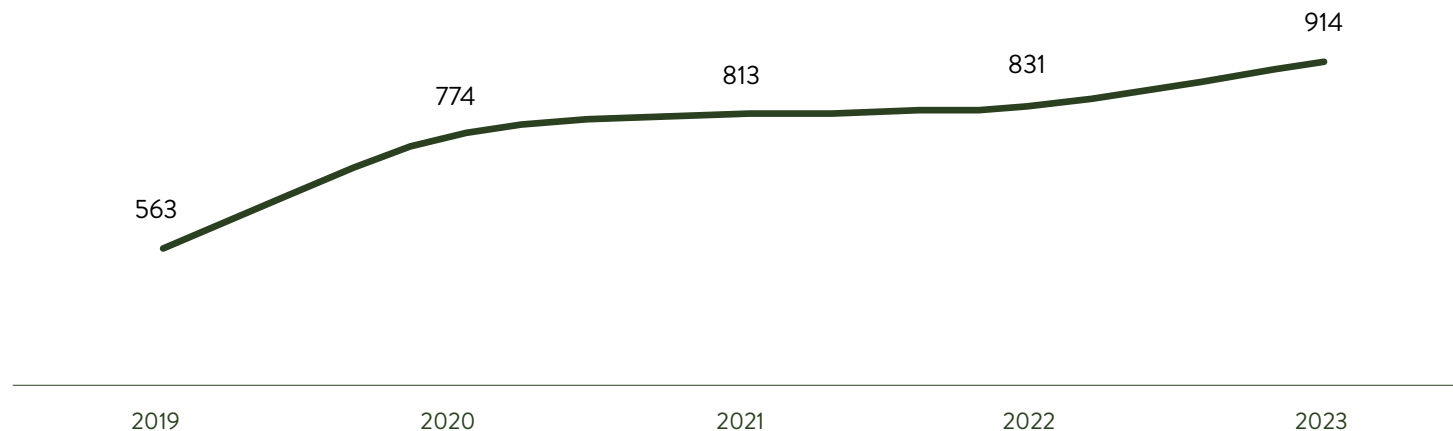
W 2013 r. w miastach UMP na funkcjonowanie gminnych systemów gospodarki łącznie wydano 458 mln zł. W 2014 r. – pierwszym pełnym roku funkcjonowania gminnych systemów na nowych zasadach – ich łączne koszty dla miast UMP wyniosły już ponad 1,1 mld zł (+145%). W latach 2015–2018 wydatki miast UMP w analizowanym obszarze rosły rokrocznie w tempie od 3% do 8%. W 2019 r. nastąpił ich gwałtowny wzrost – związany m.in. z podniesieniem stawek za odbiór i zagospodarowanie przez prywatne podmioty obsługujące miasta UMP. W efekcie na gospodarkę odpadami komunalnymi wydano łącznie ponad 2 mld zł (+42% w porównaniu do roku poprzedniego). Rok 2020 był drugim z rzędu rokiem, w którym tak wyraźnie wzrosły omawiane wydatki, osiągając poziom blisko 2,7 mld zł (+31% rok do roku). W latach 2021–2022 udało się chwilowo zatrzymać wzrost kosztów, które osiągnęły poziom poniżej 2,6 mld zł. **W kolejnych latach znowu zaobserwowano wzrost kosztów obsługi systemu, który w 2024 r. wyniósł ponad 3 mld zł, co oznacza, że roczne wydatki miast UMP w porównaniu do 2013 r. wzrosły aż o 565%.** W analizowanym okresie całkowite koszty funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi w miastach UMP wyniosły ponad 22,6 mld zł.

W kontekście zaprezentowanych powyżej dochodów i wydatków miast UMP na gospodarkę odpadami komunalnymi warto się przyjrzeć temu, jak w skali całej Polski w ostatnich latach wzrosły koszty odbioru zagospodarowania odpadów komunalnych. W tym celu zaprezentowano wskaźnik efektywności kosztowej ogółem usług odebranych odpadów komunalnych, który w 2019 r. w Polsce wynosił 563 zł za tonę odpadów, obejmujący łączny koszt odbioru, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, a także tworzenia i utrzymywania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługę administracyjną systemu. W analizowanym okresie wskaźnik ten stale wzrastał w tempie od 2% do 38% rocznie i **w 2023 r. osiągnął poziom 914 zł za tonę (+62% w porównaniu do 2019 r.).**

Zdaniem przedstawicieli miast UMP odpowiednia kalkulacja corocznych kosztów funkcjonowania systemu jest skomplikowana i uzależniona od wielu czynników, na które gminy często nie mają bezpośredniego wpływu. Należy pamiętać, że wśród mieszkańców zdarzają się tacy, którzy uchylają się od uiszczania opłat lub składają nieprawdziwe deklaracje odpadowe (np. zaniżają liczbę osób zamieszkujących dany lokal). Co więcej, trudności z ustaleniem optymalnej stawki opłaty odpadowej wynikają również z dużych wahań liczby użytkowników miasta w ciągu roku (np. w miejscowościach turystycznych lub w miastach, które są dużymi ośrodkami akademickimi). Ponadto gminy, które nie posiadają

własnych instalacji i spółek komunalnych lub ich moce przetwórcze są niewystarczające, są w znacznym stopniu uzależnione od proponowanych przez prywatnych przedsiębiorców stawek, a te z reguły wzrastają co 2–3 lata wraz z rozpisywaniem kolejnych przetargów.

Średni koszt odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce w latach 2019–2023 (zł/t)



Eksperti wskazywali, że kilkukrotne zmiany przepisów dotyczących organizacji systemu gospodarki odpadami na przestrzeni ostatniej dekady w istotny sposób utrudniały zaplanowanie i utrzymanie stabilności finansowej systemu. Ponadto nowe obowiązki nałożone na gminy (np. konieczność osiągania odpowiednich poziomów recyklingu) generowały dodatkowe koszty inwestycyjne.

Wśród największych wyzwań w tym zakresie wymieniano:

- **Przepisy znoszące obowiązek zagospodarowania odpadów z konkretnej gminy w instalacjach na terenie tego samego województwa** – od września 2019 r. odpady zebrane w konkretnej gminie mogły być kierowane do dowolnej instalacji w całym kraju w celu ich zagospodarowania, a nie tak jak wcześniej wyłącznie do instalacji regionalnej. W większości miast efektem wprowadzenia tych przepisów był wzrost stawek u operatorów prywatnych. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku Warszawy zmiana ta pozwoliła obniżyć koszty ponoszone przez miasto.
- **Ustawowe objęcie wszystkich mieszkańców obowiązkiem segregacji** – gminy nie mogły już pobierać wyższych opłat od mieszkańców, którzy wcześniej nie segregowali odpadów, do momentu stwierdzenia nieprawidłowości w segregacji i nałożenia „karnej” opłaty.
- **Wprowadzenie ujednoliconego systemu segregacji odpadów** – gminy były zmuszone do szeregu inwestycji i zmian organizacyjnych.

W pewnym momencie weszło w życie rozporządzenie, które wprowadziło górne stawki opłaty za pojemnik w przypadku odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkałych. Nagle z około 150 zł opłaty za pojemnik (1100 l) musieliśmy zejść do 54 zł. To bardzo mocno zmniejszyło nam dochody, ponieważ wpływy z opłat z tego typu nieruchomości to 1/4 wszystkich opłat, które pobieramy.

Klaudia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

Na finanse systemu bardzo duży wpływ mają zmiany legislacyjne. W 2019 r., kiedy wprowadzono obowiązek selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, już nikt nie mógł zadeklarować, że nie segreguje odpadów. A wiemy, że w poprzednich latach około 10% mieszkańców wolało zapłacić więcej i ich nie segregować. Zatem z perspektywy gminy jakość segregacji nie zmieniła się – koszty były na tym samym poziomie. Natomiast spadły wpływy z tytułu opłat.

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

FINANSOWY BILANS SYSTEMU
W MIASTACH UMP

Zgodnie z intencją ustawodawcy gminny system gospodarki odpadami komunalnymi winien się bilansować. Jednak ze względu na wiele czynników, które negatywnie wpływają na stabilność finansów w tym zakresie, przepisy ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zakładają odstępstwa od tej reguły.

Po pierwsze, w sytuacji gdy koszty funkcjonowania systemu przewyższają wpływy pochodzące z tzw. opłaty odpadowej lub celem działania władz miasta jest obniżenie wspomnianej opłaty, rada gminy drogą uchwały może podjąć decyzję o wykorzystaniu środków własnych pochodzących z innych źródeł na dopłatę do systemu.

Jednocześnie ustawa w szczegółowy sposób reguluje możliwości wykorzystywania nadwyżki środków finansowych pochodzących z opłaty odpadowej. Zgodnie z ustawą powstałą nadwyżkę gmina może wykorzystać w kolejnych latach wyłącznie na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym m.in. na wyposażenie nieruchomości oraz przestrzeni publicznych w pojemniki na odbiór odpadów oraz utrzymanie ich w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym, likwidację dzikich wysypisk czy czasowe obniżenie opłaty dla mieszkańców.

Dochody i wydatki – bilans sytemu (w mln zł)

Miasto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Lata 2013–2024 łącznie
Białystok	14	10	-3	-5	-1	-7	-11	6	-6	2	3	3	6
Bydgoszcz	3	1	1	-3	-1	2	0	11	-2	2	1	-15	-0,3
Gdańsk	9	20	15	5	2	-8	-9	3	12	-11	27	-8	57
Katowice	5	3	3	1	1	1	-7	-0,2	-0,3	0	0	1	8
Kraków	43	30	1	3	-0,3	-5	-19	-6	-3	14	7	-16	49
Lublin	1	2	0	-3	-3	-9	-7	-5	-15	-11	4	-4	-52
Łódź	32	28	-3	-17	-15	-20	-6	-30	-13	-4	-7	-6	-62
Poznań	-15	-21	7	17	0	7	24	-11	5	51	57	16	136
Rzeszów	-3	2	3	3	4	3	1	-7	3	4	1	-2	11
Szczecin	11	8	2	-11	-11	-21	-28	3	-13	-5	-2	-3	-69
Warszawa	13	-2	-28	-40	-31	-58	-506	-517	6	180	205	163	-615
Wrocław	17	-4	-8	-13	-9	-4	-5	-2	14	20	16	27	49
Miasta UMP łącznie	130	78	-13	-62	-66	-120	-573	-555	-13	242	314	155	-482

Źródło: dane z urzędów miast UMP.

Taka sytuacja miała np. miejsce w Warszawie w październiku 2024 r., gdy stawki obniżono o 15% dla zabudowy jednorodzinnej i 30% dla zabudowy wielolokalowej.

Przyglądając się danym na temat dochodów i wydatków miast UMP związanych z organizacją gminnych systemów gospodarki odpadami należy zauważyć, że w związku z wieloma wspomnianymi już czynnikami, które mają wpływ na możliwość zaplanowania optymalnego finansowania tego typu zadań gminy, stopień samofinansowania systemu był zróżnicowany w poszczególnych miastach UMP.

W ujęciu łącznym w latach 2013–2014 odnotowano nadwyżkę dochodów na poziomie 130 mln zł w 2013 r. i ponad 78 mln w roku 2014. Prawdopodobnie wiąże się to z tym, że gminy pobierały już opłaty liczone według nowych stawek od wszystkich mieszkańców, a koszty (związane np. z koniecznością inwestycji) jeszcze wyraźnie nie wzrosły ze względu na krótki czas obowiązywania nowych przepisów. W latach 2015–2020 obserwowano rosnący z roku na rok deficyt finansowy, który w 2019 r. osiągnął rekordowy poziom, a miasta UMP łącznie do systemu dołożyły ponad 570 mln zł. W 2021 r. w wyniku działań podjętych przez miasta UMP związanych z jednej strony z uszczelnieniem systemu opłat, a z drugiej z redukcją kosztów udało się znacznie zniwelować deficyt, który jednak utrzymał się na poziomie –13 mln zł.

W latach 2022–2024 sytuacja się odwróciła. Systemy w części miast zaczęły generować znaczne nadwyżki na poziomie od 154 mln do 314 mln zł łącznie. Zgromadzenie tak dużych nadwyżek nie zniwelowało jednak deficytów z lat poprzednich – w ujęciu łącznym w analizowanym okresie miasta UMP dołożyły do systemu przynajmniej 482 mln zł.

**482 mln zł – łączna kwota,
którą miasta UMP dopłaciły do
systemu w latach 2013–2024.**

W poszczególnych miastach UMP poziom samofinansowania systemu był bardziej zróżnicowany. Każde z miast przynajmniej 3 razy w analizowanym okresie odnotowało deficyt finansów. Przyglądając się wynikom dla poszczególnych miast za cały okres funkcjonowania gminnych systemów, należy zauważyć, że aż 7 z 12 (Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań, Rzeszów i Wrocław) odnotowało skumulowaną nadwyżkę dochodów na poziomie od 6 mln zł w Białymstoku do 136 mln zł w Poznaniu. Z kolei w Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Warszawie w analizowanej dekadzie notowano deficyt przez przynajmniej 4 lata (w Bydgoszczy) aż do 10 lat (w Łodzi). W analizowanym

okresie skumulowany deficyt w tych miastach wyniósł od –0,3 mln zł w Bydgoszczy do aż do –615 mln zł w Warszawie.

Z perspektywy mieszkańca może się wydawać, że skoro w danym okresie w mieście powstała nadwyżka finansowa w systemie, to miasto próbuje zarabiać na gospodarce odpadami. Jednak w związku z ustawowymi regulacjami, które obligują gminy do przeznaczenia nadwyżki wyłącznie na cele związane z funkcjonowaniem systemu, środki, które w danym roku nie zostały przeznaczone na pokrycie kosztów, można traktować jako rezerwę systemu na kolejne lata.



INWESTYCJE I NAKŁADY INWESTYCYJNE – PRZYKŁADY Z MIAST UMP

Historia polskiej rewolucji odpadowej to również opowieść o rozwoju spółek komunalnych oraz miejskich instalacji służących zagospodarowaniu odpadów. Aby dostosować się do nowych wyzwań i obowiązków w zakresie odbioru i zagospodarowania nieczystości, a także w celu spełnienia wymogów ograniczania składowania odpadów oraz przeznaczania co roku coraz większej części z nich do recyklingu i ponownego użycia, od 2013 r. miasta UMP oraz podległe im spółki zrealizowały szereg większych i mniejszych inwestycji.

Z informacji przekazanych przez urzędy miast UMP wynika, że w latach 2013–2024 na ten cel przeznaczono co najmniej 5,8 mld zł.



Wybrane typy inwestycji służących do zagospodarowania odpadów zrealizowane przez miasta UMP lub spółki z udziałem miast w latach 2013–2024:

- instalacje termicznego przekształcenia odpadów komunalnych z odzyskiem energii (tzw. spalarnie śmieci),
- sortownie odpadów,
- instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów,
- kompostownie bioodpadów i odpadów zielonych,
- biogazownie/bioelektrownie przy składowiskach odpadów,
- instalacje recyklingu tworzyw sztucznych,
- doświadczalne i eksperymentalne linie do produkcji nowych wyrobów z odpadów komunalnych,
- punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (mobilne i stacjonarne),
- pola składowe,
- instalacje do demontażu odpadów wielkogabarytowych.

Poziom nakładów inwestycyjnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w miastach UMP jest silnie zróżnicowany i bezpośrednio wynika z logiki oparcia systemu odbioru i gospodarowania odpadami o zasoby miejskich spółek i własnych instalacji lub korzystania z usług zewnętrznych podmiotów. W przypadku kiedy gminy zlecają zadania prywatnym przedsiębiorstwom, naturalny jest dość niski poziom nakładów inwestycyjnych, ponieważ w tym systemie miasto nie ponosi kosztów budowy dużych instalacji, których wartość często przekracza dziesiątki, a nawet setki milionów złotych. Najwięcej środków wydawano w tych miastach, które na przestrzeni ostatnich 15 lat postawiły na budowę szerokiego wachlarza różnorodnych instalacji (własnych lub współfinansowanych w ramach porozumień międzygminnych czy w ramach PPP), m.in. w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu czy Warszawie.

**5,8 mld zł – wartość inwestycji
zrealizowanych przez miasta UMP na
rzecz gospodarki odpadami komunalnymi
w latach 2013–2024.**

W analizowanym okresie w miastach UMP zainwestowano w duże projekty, m.in. instalacje do sortowania odpadów, kompostownie, instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych z odzyskiem energii (tzw. spalarnie śmieci), zakłady recyklingu tworzyw sztucznych czy eksperymentalne instalacje wytwórcze, w których odpady stają się tworzywem produkcyjnym.

Jednocześnie stale udoskonalano wykorzystywane już zasoby, m.in. modernizowano składowiska odpadów i instalacje sortujące, kupowano nowe maszyny i pojazdy do transportu i zagospodarowania odpadów, rozwijano bazy logistyczne czy tworzone sieci PSZOK-ów.

Zdaniem ekspertów posiadanie własnych instalacji oraz wykonywanie odbioru i zagospodarowania we własnym zakresie pozytywnie wpływa na możliwość utrzymywania stawek opłaty pobieranej od mieszkańców na relatywnie niskim poziomie, ponieważ miasta nie są uzależnione od podmiotów zewnętrznych, które często przy kolejnych przetargach (organizowanych najczęściej co 2–4 lata) podnoszą swoje stawki nawet o 20–30%.

Dzięki własnym instalacjom gminy mogą lepiej planować przyszłe koszty utrzymania systemu, a także bilansować finanse dzięki możliwości odpłatnego udostępnienia mocy przerobowych innym gminom lub sprzedaży części odpadów nadających się do recyklingu (np. plastikowych butelek PET) czy produktów powstałych w procesie gospodarowania odpadami (np. kompostu).

Jeżeli w gminie są możliwości finansowe, to warto budować własne instalacje. To przekłada się na większą kontrolę nad cenami za zagospodarowanie odpadów. Tam, gdzie tych instalacji nie ma, samorządy są właściwie uzależnione od rynku i tego, o ile dane przedsiębiorstwo podniesie swoje stawki.

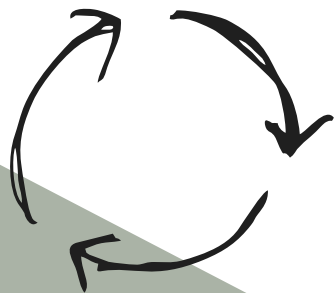
Klaudia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

W ostatnim przetargu stawki wzrosły o około 20%. Ciągłe rosnące koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz brak wpływu na ceny zagospodarowania odpadów oferowane przez instalacje przekładają się na ceny odbioru i zagospodarowania, jakie muszą ponosić mieszkańcy. Dlatego, żeby nie podnosić stawek opłat zdecydowaliśmy się na zmianę systemu naliczania opłat w zabudowie wielolokalowej „od wody”.

Katarzyna Madoń-Kremeś

Zastępca Dyrektora Wydziału
Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin



Nie sposób wymienić wszystkich inwestycji powstałych przy udziale środków finansowych miast UMP od 2013 r., niemniej warto przywołać chociaż część tych najbardziej istotnych lub innowacyjnych.

Tzw. ITPOK-i (czyli spalarnie odpadów) oprócz tego, że pozwalają na unieszkodliwienie odpadów, które nie nadają się do przetworzenia i w przeciwnym razie trafiłyby na składowisko, mają jeszcze jeden podstawowy walor, którym jest odzysk energii. Dla przykładu energia powstała w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku pozwala zasilić energią elektryczną 16 tys. gospodarstw domowych i ogrzać blisko 900 domów jednorodzinnych energią ciepłą³².

W całej Polsce obecnie istnieje tylko **9 spalarni odpadów**, z czego aż 8 działa w miastach UMP: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie (instalacja jest w fazie tzw. gorących rozruchów). Część z nich powstała w ramach porozumień międzygminnych lub PPP, w którym miasta – w ramach często kilkustronnej umowy – w zamian za częściowy udział w kosztach budowy, udostępnienie gruntów, pozyskanie finansowania ze środków europejskich czy zobowiązanie

Spalarnie odpadów są ogniwem, które pozwala nam domykać system, i w obecnych warunkach jest to najlepszy sposób na ograniczanie składowania odpadów. Instalacje nie są w stanie wysortować wszystkich odpadów, nie wszystkie odpady nadają się również do recyklingu, więc to, co pozostaje po sortowaniu odpadów zebranych selektywnie i odpadów zmieszanych, u nas trafia do spalarni. Dzięki temu nie musimy składować odpadów i zanieczyszczać środowiska, a dodatkowo odzyskujemy energię dla miasta i mieszkańców. Jednocześnie w procesie spalania powstają m.in. żużle, które można ponownie wykorzystać np. przy budowie dróg.

Klaudia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

dostarczania odpowiedniej ilości odpadów zyskują od podmiotu prywatnego wieloletnią gwarancję przetworzenia odpadów pochodzących z miasta w relatywnie niższych i przewidywalnych kosztach.

8 z 9 spalarni funkcjonujących w całej Polsce znajduje się w miastach UMP.



³² Spalarnia w Białymstoku przekazana do eksploatacji, Sozofsfera, <https://sozofsfera.pl/odpady/spalarnia-w-bialymstoku-przekazana-do-eksploatacji/> (29.05.2025).

Niemal we wszystkich miastach UMP (z wyjątkiem Lublina oraz Szczecina, gdzie obecnie przygotowywana jest budowa) w analizowanym okresie powstały **kompostownie**, w których unieszkodliwia się odpady zielone przeznaczone do produkcji nawozu. Jest to jednocześnie sposób na ograniczanie składowania odpadów, które ulegają biodegradacji. Część tego typu instalacji w Polsce wyposażona jest w technologię odzysku energii i produkcji biogazu, dzięki czemu powstają energie elektryczna i ciepła, które mogą być wykorzystywane na potrzeby gminy i mieszkańców.

W każdym z 12 miast zrealizowano również wiele mniejszych inwestycji. To m.in. stacjonarne i mobilne Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, kontenery na odzież, tekstylia i drobne elektrośmieci czy wyposażanie aptek w pojemniki na przeterminowane leki. Tego typu infrastruktura poprawia komfort mieszkańców, a także pozwala z powodzeniem zwiększać liczbę surowców odzyskanych z odpadów lub unieszkodliwiać te, które mogą stanowić zagrożenie.

Jeśli chodzi o innowacyjne rozwiązania w zakresie przetwarzania odpadów, warto przywołać przykład doświadczalnej linii do produkcji płyt i desek z odpadów wielomateriałowych i folii, która powstała w Białymstoku we współpracy z naukowcami z Politechniki Poznańskiej³³. W tej instalacji m.in. kartony po sokach i mleku, tzw. tetrapaki, oraz folia przerabiane są na kompozyt o szerokim zastosowaniu, który można wykorzystywać w budownictwie, m.in. jako deski szalunkowe, podkłady do tarasów czy deski do ulicznych ławek.



³³ Deski kompozytowe z odpadów powstaną w Białymstoku, PUHP LECH, 20.07.2020, <https://www.lech.net.pl/aktualnosci/deski-kompozytowe-z-odpadow-powstana-w-bialymstoku.html> (29.05.2025).

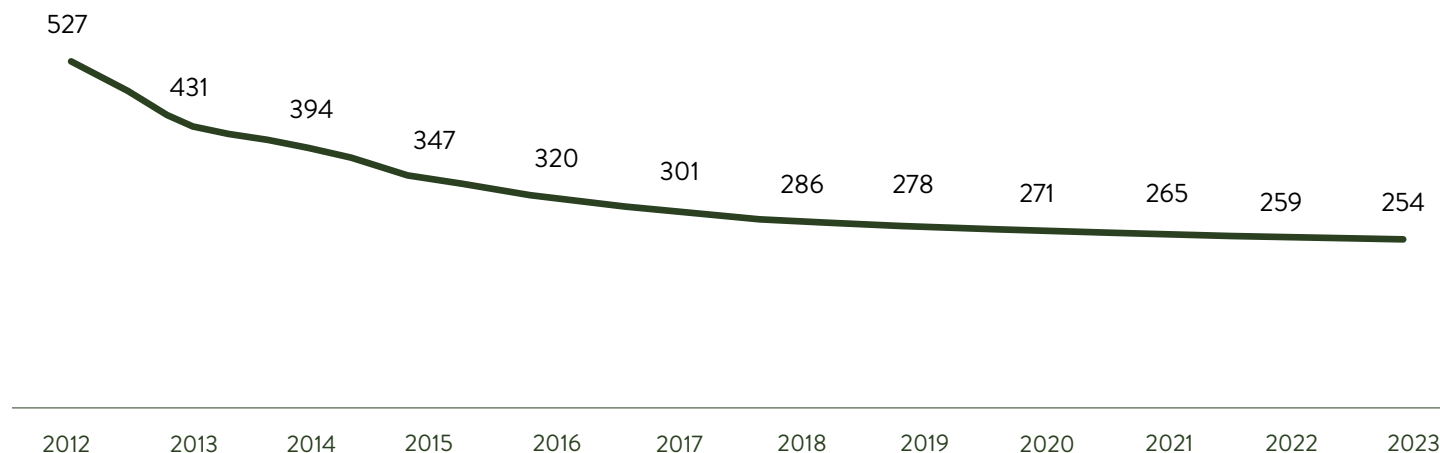
5. SKŁADOWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH I LIKWIDACJA SKŁADOWISK W POLSCE

Przepisy wprowadzające tzw. rewolucję odpadową w Polsce miały służyć ochronie środowiska naturalnego m.in. za sprawą ograniczenia wykorzystywania składowisk w gospodarce odpadami komunalnymi, a także ich stopniowej likwidacji i rekultywacji terenów poskładowiskowych.

W 2012 r. – przed pełnym wejściem w życie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach – w Polsce funkcjonowało 527 składowisk odpadów. Od tego czasu obserwujemy stały spadek ich liczby. Już w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów zamknięto aż 96 składowisk (spadek o 18% rok do roku). W kolejnych latach tempo ich likwidacji co roku się zmniejszało. **Po przeszło dekadzie systematycznej likwidacji składowisk ich liczbę udało się ograniczyć ponad 2-krotnie – w 2023 r. czynne były tylko 254 składowiska (o 52% mniej niż w 2012 r.).**

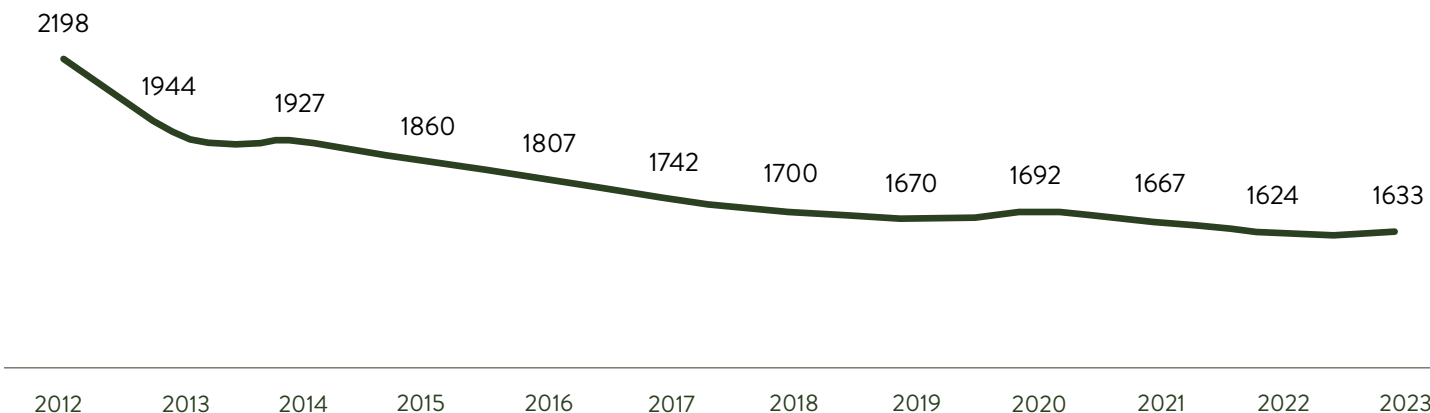
Składowiska odpadów, na których unieszkodliwiane były odpady komunalne, czynne w Polsce w latach 2012–2023

Z 527 do 254 spadła liczba czynnych składowisk odpadów w Polsce w 2023 r. w porównaniu do roku 2012.



W latach 2012–2023 w Polsce obserwowano trend ograniczania powierzchni czynnych składowisk odpadów komunalnych. W 2012 r. pola składowe zajmowały powierzchnię 2200 ha – dla porównania, jest to obszar odpowiadający prawie 3100 boiskom piłkarskim. Już w pierwszym roku funkcjonowania gminnych systemów gospodarki odpadami powierzchnię czynnych składowisk zmniejszono o 254 ha (–12% rok do roku). **W kolejnych latach z wyjątkiem 2020 i 2023 r. stale ograniczano powierzchnię czynnych składowisk, które w roku 2023 zajmowały 1633 ha – o 26% mniej niż w 2012 r.**

Powierzchnia całkowita składowisk, na których unieszkodliwiane były odpady komunalne, czynnych w Polsce w latach 2012–2023 (w ha)



O 26% zmniejszyła się powierzchnia czynnych składowisk odpadów w Polsce w porównaniu do roku 2012.

Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

W pewnym momencie bardzo ambitnie podeszliśmy do zamykania składowisk w krajowych planach gospodarki odpadami. Wydaje się, że trochę zbyt optymistycznie zakładaliśmy, jak to będzie wyglądało. W tym momencie okazuje się, że z uwagi na stale niewystarczający poziom segregacji odpadów wśród mieszkańców, a także brak spalarni odpadów zaczyna brakować nam powierzchni na składowiskach.

Katarzyna Madoń-Kremeś
Zastępca Dyrektora Wydziału
Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin

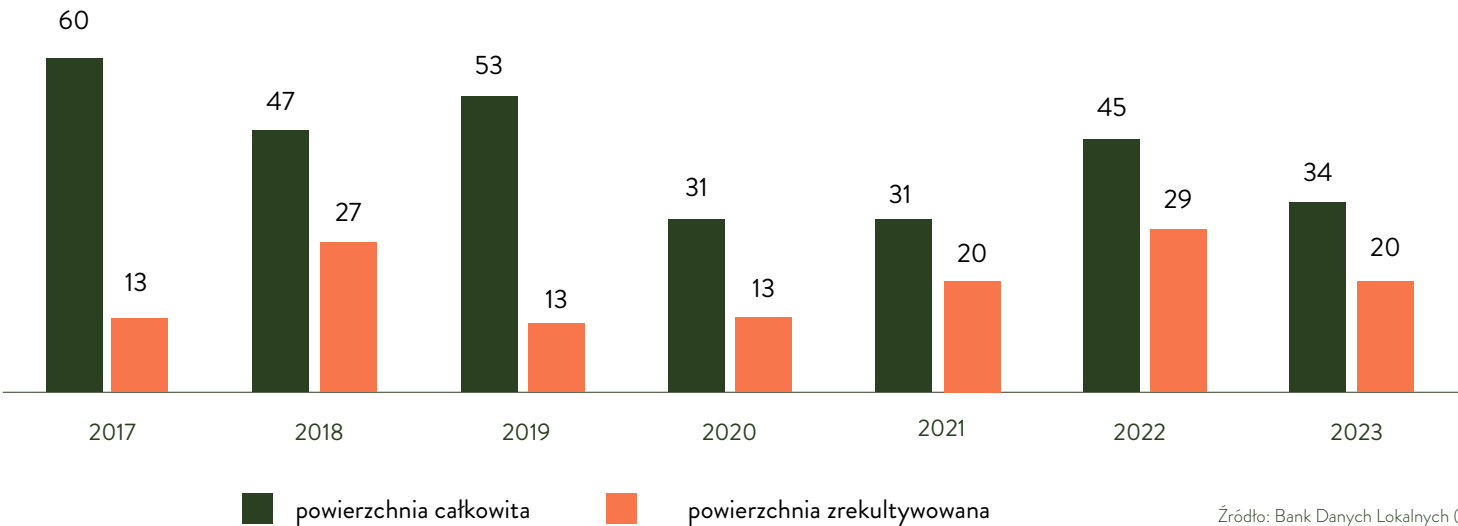
Zdaniem ekspertów w skali zarówno całego kraju, jak i w części miast UMP, pomimo dużego spadku liczby składowisk oraz wielu działań służących ograniczeniu depowania odpadów na składowiskach podjętych przez gminy w ostatnich latach, wciąż konieczne jest utrzymywanie tego typu obiektów, a nawet ich rozbudowa. Sytuacja ta wynika ze zbyt małej liczby i ograniczonych mocy przerobowych istniejących instalacji takich jak kompostownie i spalarnie odpadów. Przykładowo w Lublinie, który nie ma w swoim

zasobie niezbędnych instalacji, w ostatnim czasie podjęto decyzję o powiększeniu miejskiego składowiska.

Pomimo zastrzeżeń ekspertów odnośnie do konieczności otwierania nowych składowisk przedstawione dane wskazują, że w skali kraju systematycznie udaje nam się nie tylko zamykać składowiska odpadów, ale również rekultywować ich teren.

W latach 2017–2023 w Polsce zamknięto składowiska o łącznej powierzchni ponad 300 ha. W tym czasie rocznie wygaszano od 31 ha do 60 ha składowisk rocznie. Jednocześnie w analizowanym okresie zrehabilitowano ponad 135 ha zamkniętych już składowisk – najwięcej terenów poskładowiskowych poddano temu procesowi w 2022 r. (ponad 29 ha).

Powierzchnia całkowita oraz powierzchnia zrehabilitowana składowisk, na których unieszkodliwiane były odpady komunalne, zamkniętych w ciągu danego roku w Polsce w latach 2017–2023 (w ha)



Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

Rekultywacja polega na zabezpieczeniu wód powierzchniowych i powietrza przed szkodliwym oddziaływaniem składowiska odpadów, a w konsekwencji na przywróceniu wartości przyrodniczych i użytkowych na terenie poskładowiskowym. Zrekultywowane składowiska mogą pełnić m.in. funkcje leśne, rolnicze, rekreacyjne czy nawet budowlane. W całej Polsce znajdziemy wiele przykładów wykorzystania zrekultywowanych składowisk odpadów w celach rekreacyjnych, m.in. jako pole golfowe, skatepark czy park. Dla przykładu, warszawska Górka Szczęśliwicka, na której obecnie znajduje się syntetyczny stok narciarski, przed II wojną światową była wysypiskiem śmieci, a po wojnie zwożono na nią gruz z ruin Warszawy. Z kolei w Lublinie, na terenie dawnego składowiska odpadów zamkniętego w 1974 r. powstał park Zawilcowa o powierzchni blisko 14 ha.

Zdaniem ekspertów w większości miast UMP obecnie na składowiska odpadów trafiają głównie śmieci, których nie da się zagospodarować w inny sposób. Są to m.in. odpady budowlane, odpady zmieszane, pozostałości po sortowaniu odpadów surowcowych czy pozostałości z mechaniczno-biologicznych instalacji przetwarzania odpadów, a także te, których ze względu na brak spalarni w regionie lub charakterystykę energetyczną strumienia odpadów nie da się przetworzyć termicznie.

*Składowanie w Bydgoszczy
jest na poziomie zero, ponieważ poza
odpadami budowlano-remontowymi my
właściwie nic nie składujemy. Cała reszta
jest termicznie przekształcana.*

Klaudia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

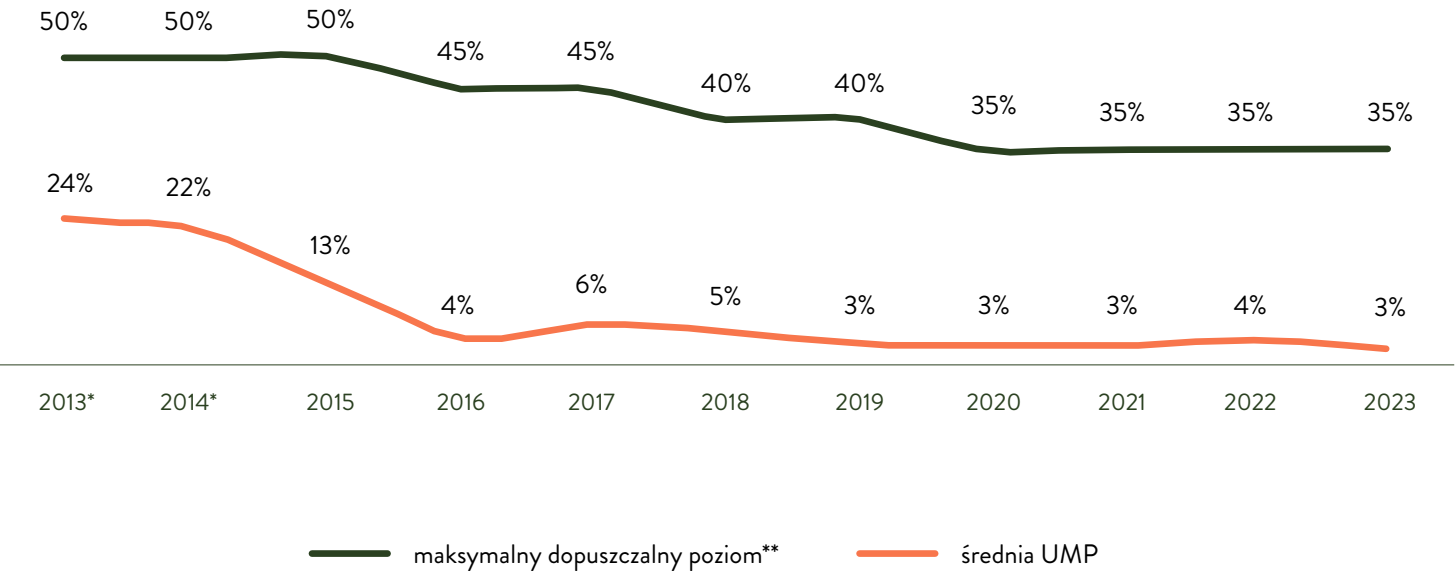
*Jeśli chodzi o Warszawę,
to nie mamy obecnie problemów
z poziomami składowania. To, co trafia u nas
na składowiska, to głównie pozostałości
z mechaniczno-biologicznego
przetwarzania.*

Agnieszka Jakubowska

Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami
Urzędu m.st. Warszawy



Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowisk w miastach UMP w latach 2013–2023



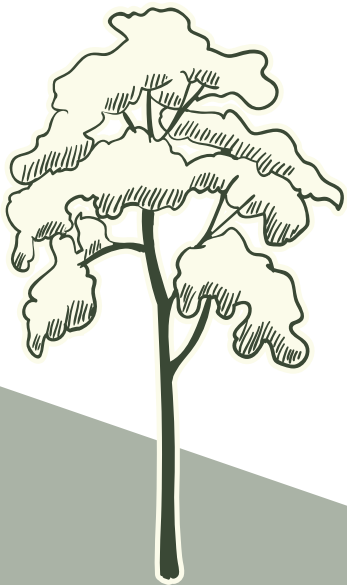
Od początku rewolucji odpadowej miasta UMP spełniały wymogi dotyczące ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. **W 2013 r. w miastach UMP analizowany wskaźnik wyniósł średnio 24%, czyli był 2-krotnie niższy od dopuszczalnego dla całej Polski poziomu 50%. W kolejnych latach sukcesywnie ograniczano ilość odpadów biodegradowalnych trafiających na składowiska do poziomu około 3%.**

Źródło: dane z urzędów miast UMP.

* Brak danych dla miasta Szczecina.

** Zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, gminy zobowiązane są do ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Maksymalny dopuszczalny poziom oznacza maksymalny udział tego typu odpadów, który trafia na składowiska w danym roku, w porównaniu do całkowitej masy zebranych odpadów ulegających biodegradacji dla 1995 r. Zatem niska wartość omawianego wskaźnika świadczy o dużym stopniu ograniczenia składowania odpadów podlegających biodegradacji.

W przypadku ograniczenia składowania odpadów zielonych oraz odpadów selektywnie zbieranych w ramach frakcji bio najlepszym i niemal powszechnie stosowanym w miastach UMP rozwiązaniem jest tworzenie kompostowni odpadów. Ich działalność w dużym stopniu odpowiada za przedstawione, pozytywne wyniki. Produktem wytworzonym w ramach fermentacji i kompostowania odpadów zielonych jest gotowy nawóz organiczny, który może być wprowadzany do obiegu i sprzedawany mieszkańcom i przedsiębiorcom, a także wykorzystywany do pielęgnacji zieleni miejskiej.



Zdaniem ekspertów w przypadku zagospodarowania bioodpadów wciąż istnieją potrzeby inwestycyjne oraz możliwości wprowadzania innowacyjnych rozwiązań, które ułatwią przetwarzanie bioodpadów nie tylko zbieranych od mieszkańców i z terenów zieleni, ale także powstałych w procesie sortowania i przetwórstwa pozostałych odpadów.

Brakuje nam infrastruktury do przetwarzania odpadów, szczególnie odpadów poprocesowych powstających w wyniku przetwarzania odpadów odbieranych od mieszkańców, czyli instalacji do recyklingu. Na zachodzie myślą o odpadach od początku do końca. Ostatnio wizytowałam instalację w mieście Porto i to, co oni tam robią z kompostem wytworzonym w wyniku przetwarzania odpadów zielonych i bio, to jest bajka. Mają własne laboratorium, robią komposty z różnymi domieszkami. U nas bardzo brakuje tego ostatniego elementu systemu.

Agnieszka Jakubowska

Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami
Urzędu m.st. Warszawy

Obecnie mamy instalację do kompostowania odpadów zielonych.

Na początku stycznia 2019 r. uzyskaliśmy certyfikat na kompost, tzw. Kompośniaczek, który jest sprzedawany i cieszy się dużym zainteresowaniem wśród mieszkańców. Aczkolwiek wciąż mamy problem z pełnym zagospodarowaniem odpadów kuchennych, ponieważ jakość segregacji tego typu odpadów przez mieszkańców jest niewystarczająca. Dlatego podjęliśmy decyzję o budowie drugiej kompostowni, również do przetwarzania odpadów bio – pochodzących z brązowych pojemników. Ta kompostownia ma być oddana do użytku jeszcze w tym roku.

Janusz Bobik

Dyrektor Biura Gospodarowania Odpadami
Urzędu Miejskiego w Białymstoku

6. SELEKTYWNA ZBIÓRKA ODPADÓW I ZWIĄZANE Z NIĄ POSTAWY MIESZKAŃCÓW W MIASTACH UMP I W POLSCE

Wraz z wejściem w życie zapisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach 1 lipca 2013 r. mieszkańcy i przedsiębiorcy zostali zobowiązani do segregacji odpadów komunalnych. Warto zaznaczyć, że już wcześniej – od lat 90. XX w. – część gmin w Polsce zaczęła organizować własne systemy selektywnej zbiórki odpadów. Były to jednak inicjatywy lokalne o niewielkiej sile oddziaływania, które pozwalały przeznaczyć do recyklingu jedynie kilka procent odpadów. Z reguły tego typu rozwiązania opierały się na tzw. **systemie dzwonowym**, polegającym na umieszczaniu w przestrzeni publicznej dużych kolorowych pojemników na odpady, które swoim kształtem przypominały dzwony. W ten sposób z terenów gminy odbierano różne frakcje odpadów – w zależności od lokalnych zasad – m.in. papier, szkło (często z podziałem na białe i kolorowe), plastik czy metale.

Obowiązek segregacji odpadów „u źródła”, czyli przez mieszkańców, wprowadzony w 2013 r. nie od razu był bezwzględny. W latach 2013–2018 mieszkańcy mogli zadeklarować, że nie będą segregować odpadów, co wiązało się

jednak z ponoszeniem wyższych opłat za ich odbiór i zagospodarowanie. Zmiana dotycząca obowiązku segregacji w ustawie nastąpiła w 2019 r., jednak jak już wspomniano, w wyniku kolejnych nowelizacji przepisów i okresów przejściowych w skali całego kraju pełny obowiązek segregacji „u źródła” nie został wprowadzony do 2021 r.

Ponadto w 2013 r. gminy zostały zobowiązane do zapewnienia swoim mieszkańcom dostępu do Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, do których do dziś trafiają m.in. odpady gabarytowe (np. meble), odpady budowlane, elektronika czy baterie. W pierwszych latach obowiązku system segregacji nie był jednolity w skali kraju, najczęściej segregowano odpady na frakcje: papier, szkło, odpady zmieszane i odpady suche. W części gmin w Polsce (m.in. w Lublinie) występował również podział na frakcje suchą i mokłą.

Od 1 lipca 2017 r. w całym kraju obowiązuje ujednolicony Wspólny System Segregacji Odpadów (WSSO), w ramach którego mieszkańcy zostali zobowiązani do

segregacji odpadów na 5 frakcji do odpowiednio oznaczonych, kolorowych pojemników. Obecnie w ramach tego systemu dzielimy odpady na: zmieszane, papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz bioodpady.

Jednym z kamieni milowych w najnowszej historii selektywnej zbiórki odpadów był 2021 r., kiedy to ostatecznie wszedł w życie **bezwzględny obowiązek segregacji odpadów**. Oznacza to, że mieszkańcy nie mogli już wybrać, czy chcą ponosić wyższe opłaty w zamian za brak konieczności segregacji. Co prawda gminy zachowały prawo do odstąpienia od tego wymogu, jednak dotyczy to nielicznych, wyjątkowych przypadków wymienionych w ustawie.

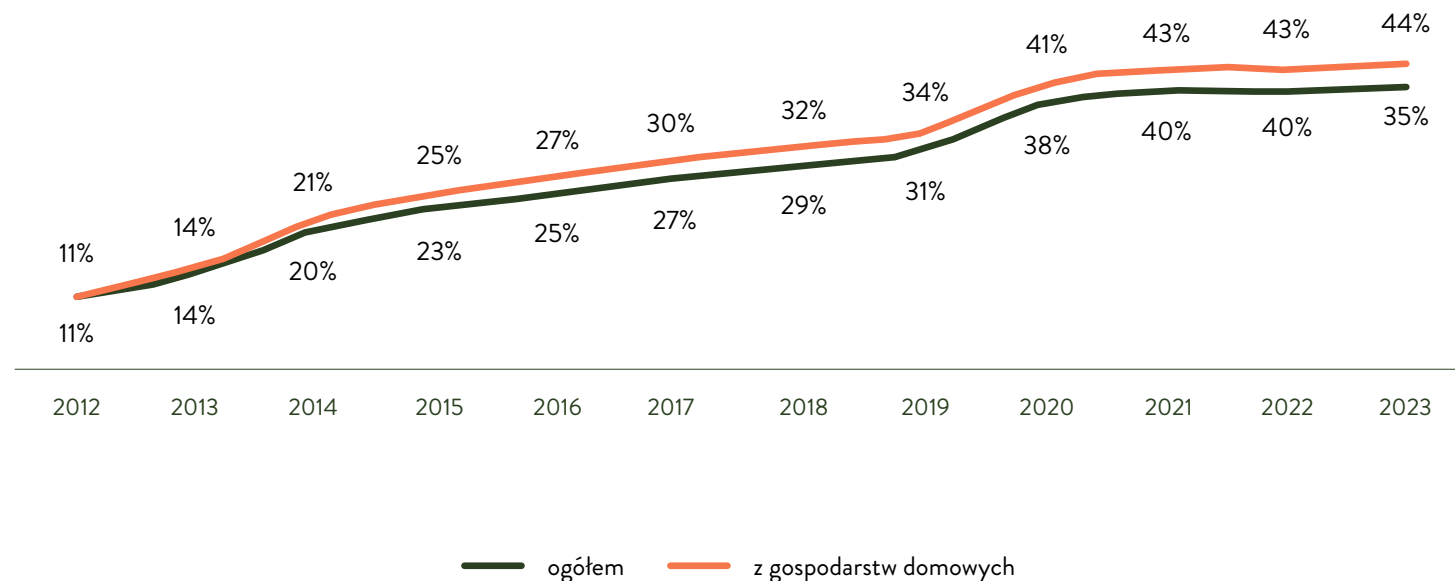
Kolejnym krokiem na drodze do poprawy jakości segregacji odpadów, a zatem do odzyskiwania z nich możliwie wielu surowców, było wprowadzenie od 2025 r. obowiązku oddawania tekstyliów do PSZOK-ów, zamiast – jak wcześniej – traktowania ich jako odpady zmieszane.

W 2012 r. w Polsce odpady zebrane selektywnie stanowiły tylko 11% wszystkich zebranych odpadów, zarówno wśród ogółu odpadów, jak i w przypadku tych odebranych z gospodarstw domowych. Od 2013 r. w Polsce obserwowano stały przyrost udziału odpadów segregowanych „u źródła” w ogólnej masie odbieranych odpadów komunalnych. Warto również zaznaczyć, że w analizowanym okresie był on większy niż w przypadku ogółu odpadów. **W latach 2013–2023 udział odpadów zebranych selektywnie wśród ogółu odpadów komunalnych wzrósł z 14% w 2013 r. do 41% w roku 2023, a biorąc pod uwagę tylko odpady zebrane z gospodarstw domowych w 2023 r. analizowany wskaźnik osiągnął poziom 44%.**

41% wszystkich odpadów z gospodarstw domowych w Polsce w 2023 r. stanowiły odpady zebrane selektywnie.

Warto zauważyć, że najwyższe roczne przyrosty analizowanego wskaźnika miały miejsce w 2014 r., czyli pierwszym „pełnym” roku objęcia wszystkich mieszkańców Polski gminnymi systemami gospodarki odpadami, oraz w 2020 r. – pierwszym roku po uchwaleniu bezwzględnie obowiązku segregacji odpadów przez mieszkańców.

Udział odpadów zebranych selektywnie wśród odpadów komunalnych zebranych ogółem i z gospodarstw domowych w latach 2012–2023*



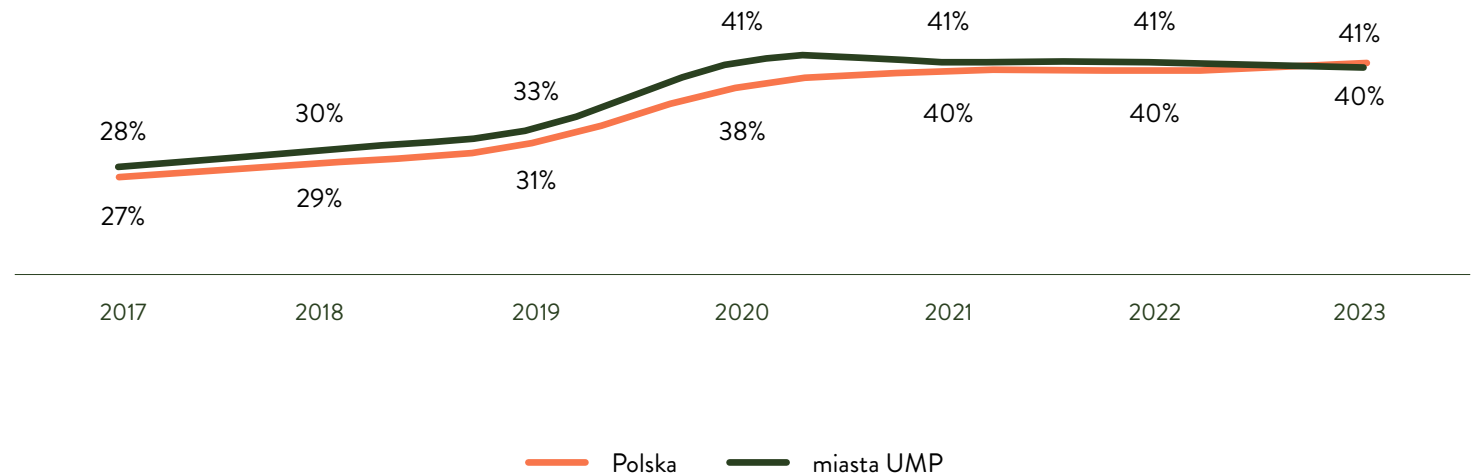
Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

* Do 1 lipca 2017 r. nie funkcjonował wspólny, jednolity dla całego kraju system segregacji odpadów. Gminy miały dowolność ustalania, na ile frakcji mieszkańcy mają segregować odpady i jakiego rodzaju mają one być. Od 1 lipca 2017 r. w całym kraju należy segregować odpady komunalne na 5 frakcji. Jednak m.in. ze względu na konieczność zapewnienia nowych i oznaczenia istniejących kontenerów, dostosowania altanek śmietnikowych czy czas trwania obowiązujących umów na odbiór odpadów w poszczególnych samorządach prawodawca przewidział 5-letni okres przejściowy, zgodnie z którym na wdrożenie nowych zasad segregacji gminy miały czas do 30 czerwca 2021 r., a wymianę wszystkich pojemników na odpady rok później – do 30 czerwca 2022 r.

W 2017 r. – gdy w Polsce ujednolicono zasady segregacji odpadów – w miastach UMP łącznie zbierano selektywnie 28% wszystkich odpadów komunalnych. W latach 2018–2020 zarówno w Polsce, jak i w miastach UMP udział odpadów zbieranych selektywnie w ogólnej masie odbieranych odpadów komunalnych wzrósł, w Polsce z 29% do 38% oraz z 30% do 41% w miastach UMP. W kolejnych latach analizowany wskaźnik ustabilizował się na poziomie 40–41%.

Z informacji na stronach internetowych urzędów miast oraz w Biuletynach Informacji Publicznej wynika, że we wszystkich miastach UMP pełne wdrożenie nowych zasad segregacji trwało do 1 września 2020 r., jednak większość miast wprowadziła nowy system w latach 2018–2019. Segregowanie odpadów na 5 frakcji najwcześniej zaczęli mieszkańcy Gdańska, Białegostoku i Lublina. Widoczny na wykresie dla miast UMP skokowy wzrost udziału odpadów zbieranych selektywnie w ogólnej masie odpadów komunalnych w 2019 r. prawdopodobnie jest wynikiem wdrożenia w tym okresie nowych zasad.

Udział odpadów zebranych selektywnie wśród odpadów komunalnych zebranych w Polsce ogółem i w miastach UMP łącznie w latach 2017–2023



Źródło: Bank Danych Lokalnych (BDL).

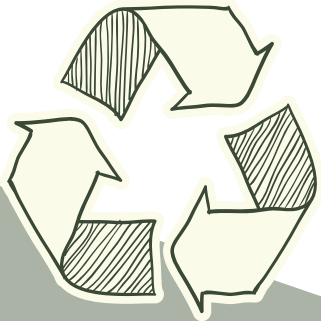
EDUKACJA MIESZKAŃCÓW MIAST UMP W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

Od początku rewolucji odpadowej w miastach UMP urzędy miast, miejskie instytucje oraz służby oczyszczania miasta prowadziły różnego rodzaju stałe i cykliczne kampanie informacyjne i edukacyjne skierowane do mieszkańców i przedsiębiorców. Celem tego typu działań jest informowanie o nowych zasadach i obowiązkach wtedy, gdy w życie wchodzi nowe przepisy, a także ugruntowanie wiedzy dotyczącej poprawnej segregacji. W każdym z miast UMP roczny budżet na finansowanie działań edukacyjnych na przestrzeni ostatnich lat wahał się od kilkuset tysięcy do kilku milionów złotych. Poprzez budowanie świadomości ekologicznej wśród mieszkańców i przedsiębiorców miasta starają się osiągnąć coraz lepszą jakość segregacji odpadów „u źródła”, ponieważ to głównie od niej zależy, jaką część odpadów będzie można przeznaczyć do recyklingu lub ponownego użycia.

Przykłady działań edukacyjnych i informacyjnych w miastach UMP:

- umieszczanie ulotek, plakatów, billboardów i spotów informacyjnych w przestrzeni publicznej i komunikacji miejskiej;
- oznaczanie pojazdów odbierających konkretne frakcje odpadów;
- wyposażanie wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych w tablice z informacjami o tym, jakiego rodzaju odpady powinny trafiać do konkretnych pojemników, ustawiane przy osiedlowych altanach śmietnikowych;
- organizowanie lekcji, warsztatów i konkursów ekologicznych w instytucjach publicznych (szkołach, bibliotekach czy Uniwersytetach Trzeciego Wieku) oraz prywatnych przedsiębiorstwach;
- organizowanie szkoleń o tym, jak segregować odpady, w spółdzielniach i wspólnotach mieszkaniowych;
- wystąpienia przedstawicieli miast w lokalnych mediach przy okazji dni związanych tematycznie z gospodarką odpadami (np. w Światowy Dzień Recyklingu);
- oznaczanie kolorowymi naklejkami pojemników na odpady, w których nieprawidłowo posegregowano śmieci w konkretnych altanach śmietnikowych;
- organizowanie wycieczek do instalacji przetwarzania odpadów i spotkań edukacyjnych;
- tworzenie internetowych wyszukiwarek, które pomagają mieszkańcom przypisać dany odpad do odpowiedniego pojemnika;
- organizowanie tematycznych wydarzeń i pikników ekologicznych, na których mieszkańcy oprócz zdobycia wiedzy w zamian za przyniesione odpady mogą otrzymać np. sadzonki drzew czy roślin ozdobnych.

Zdaniem ekspertów pomimo tego, że zaprezentowane działania edukacyjne są skierowane do wszystkich mieszkańców, szczególny nacisk kładzie się z reguły na edukację dzieci i młodzieży oraz seniorów. W przypadku tych pierwszych ważne jest, aby od najmłodszych lat budować świadomość ekologiczną i pozytywne wzorce zachowań. Co więcej, poprzez uczenie dzieci, w jaki sposób poprawnie segregować odpady, miasta pośrednio mają wpływ na jakość segregacji w domach – rodzice sami uczą się od swoich pociech. Seniorom zaś należy poświęcić czas, aby przekonać ich do zmiany wieloletnich nawyków, a także pomóc odnaleźć się w nowych zasadach postępowania ze śmieciami.



Jeździmy po osiedlach i do różnych firm, uczymy administratorów budynków i pracowników przedsiębiorstw. Na przestrzeni lat widać bardzo pozytywne rezultaty, a ludzie zmieniają podejście. W wielu firmach, ale też w naszych urzędach, pozabierano kosze na śmieci z pokoi i ustawiono zbiorcze pojemniki do segregowania na korytarzach i w częściach wspólnych, i od razu efekt był widoczny. Wprowadziliśmy też edukację altanową – np. wiosną i latem idziemy na cały dzień i rozmawiamy z mieszkańcami wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, tłumaczymy, jakie odpady wyrzucać do konkretnych pojemników.

Janusz Bobik

Dyrektor Biura Gospodarowania Odpadami
Urzędu Miejskiego w Białymstoku

Od kilku lat mamy mobilną szkołę recyklingu. Nasze edukatorki – wyposażone w skrzynie z różnymi odpadami i surowcami na poszczególnych etapach przetworzenia – odwiedzają różne instytucje. Mieszkańcy mogą zobaczyć, co powstaje z odpadów, które wyrzucają. Prowadzimy też działania w instalacjach – przed-stawiciele spółek oprowadzają mieszkańców i tłumaczą, w jaki sposób śmieci zamieniają się w surowce czy energię. Co do systemowych rozwiązań, to na wszystkich śmieciarkach umieściliśmy kolorowe tablice oznaczające, które odpady odbiera dany pojazd – to była reakcja na narrację części mieszkańców, jakoby odpady z różnych frakcji były mieszane w śmieciarkach.

Klaudia Subutkiewicz

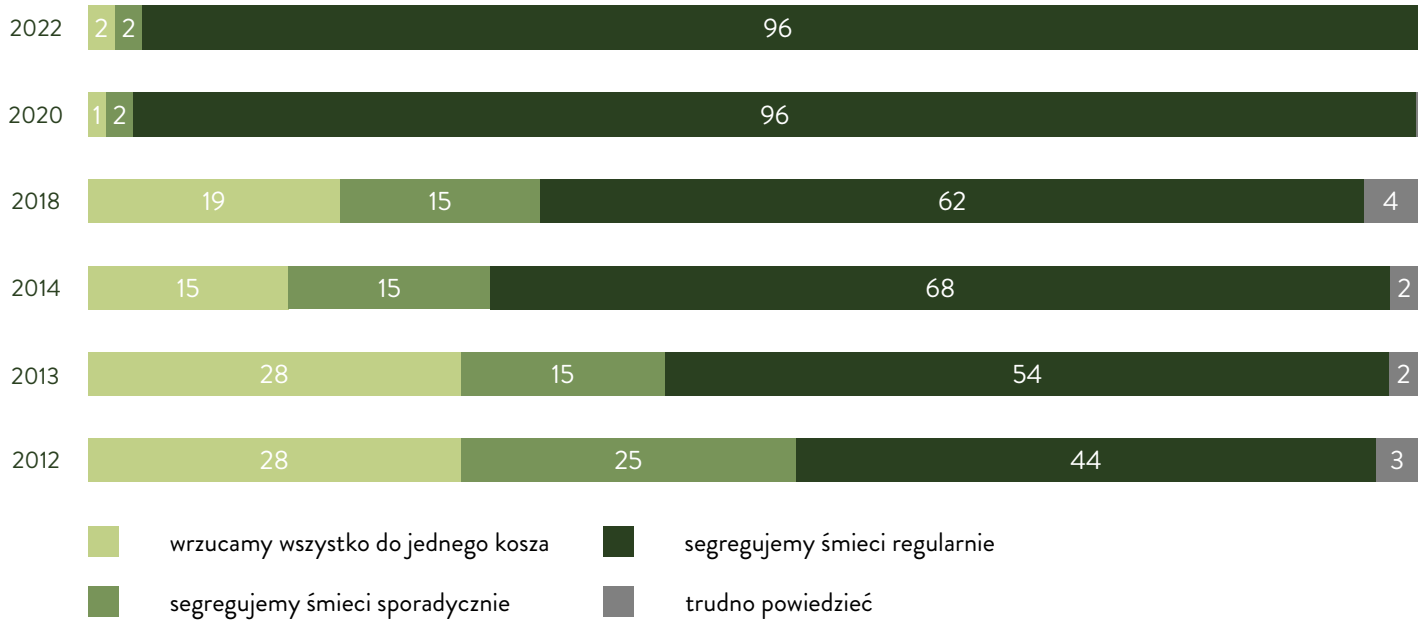
Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

SEGREGACJA ODPADÓW KOMUNALNYCH
W DEKLARACJACH MIESZKAŃCÓW POLSKI

Monitorowaniem świadomości ekologicznej oraz postaw Polaków wobec wymogów gminnych systemów gospodarki odpadami (w tym postaw dotyczących segregacji śmieci) od lat zajmuje się wiele organizacji społecznych i branżowych, a także Ministerstwo Klimatu i Środowiska. MKiŚ od 2012 r. prowadzi cykliczne badanie trackingowe pt. *Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski*³⁴, w którym sprawdza m.in., ilu z nas deklaruje segregację odpadów lub dlaczego tego nie robi, a także to, w jaki sposób segregujemy śmieci.

Z danych MKiŚ wynika, że w 2012 r. – na rok przed rewolucją odpadową – tylko 44% Polaków deklarowało, że w ich gospodarstwie domowym regularnie segreguje się odpady. W tym czasie 25% mieszkańców kraju twierdziło, że robi to sporadycznie, a 28% respondentów przyznawało, że wyrzuca wszystkie odpady do 1 kosza. W kolejnych edycjach badania odsetek mieszkańców deklarujących regularną segregację stopniowo wzrastał. W 2020 r. – rok po tym, gdy wszyscy mieszkańcy obowiązkowo musieli zacząć

Deklaracje mieszkańców Polski na temat postępowania z odpadami komunalnymi
w ich gospodarstwach domowych w latach 2012–2022

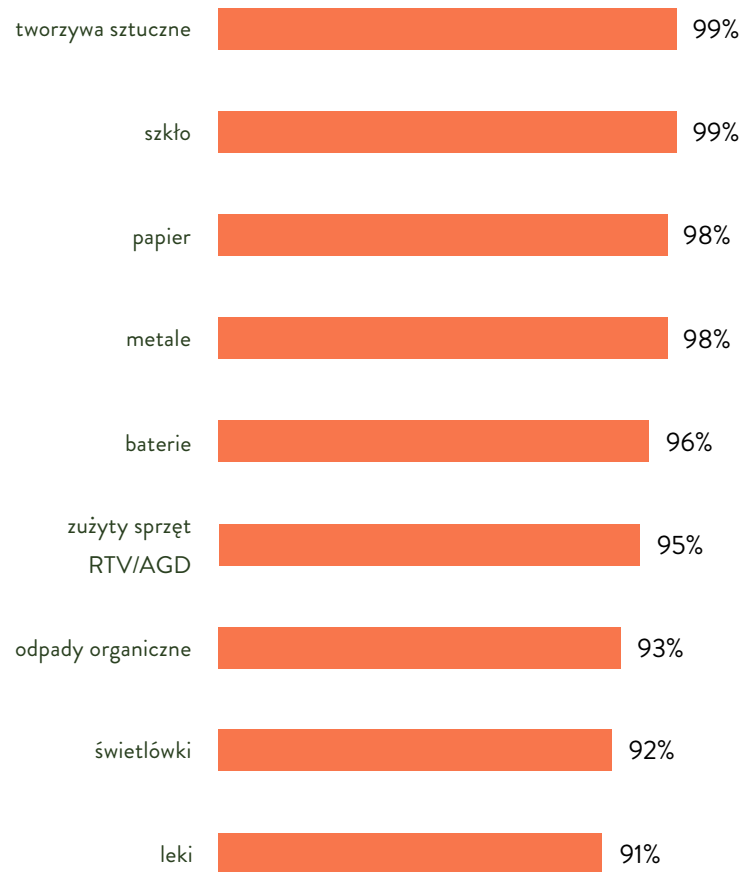


Źródło: Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski, Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

segregować odpady – aż 96% respondentów deklarowało, że robi to regularnie, a tylko nieliczni segregowali odpady sporadycznie lub w ogóle tego nie robili.

³⁴ <https://www.gov.pl/web/edukacja-ekologiczna/badania-swiadomosci-ekologicznej> (30.05.2025).

**Respondenci, którzy deklarowali regularną segregację w 2022 r.,
w podziale na poszczególne rodzaje odpadów**



Wśród mieszkańców Polski, którzy na co dzień segregują odpady, niemal wszyscy przyznają, że segregują tworzywa sztuczne oraz szkło. Nieznacznie mniej (98%) z ogółu odpadów wydziela również frakcję papierową oraz metale. Z kolei 96% respondentów osobno zbiera baterie, a 95% oddziela od odpadów komunalnych zużyty sprzęt RTV/AGD. Bioodpady, które są 1 z 5 podstawowych frakcji, w 2022 r. wyrzucało osobno 93% mieszkańców Polski segregujących odpady. Tzw. świetlówki oddziela 92% badanych, a leki 91%.

Źródło: Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski, Ministerstwo Klimatu i Środowiska.



Zdaniem przedstawicieli miast UMP różnice pomiędzy faktycznym a deklarowanym przez mieszkańców sposobem obchodzenia się ze śmieciami są znaczące. W rzeczywistości wielu z nich nie segreguje wszystkich odpadów lub robi to w niewłaściwy sposób. W kontekście zaprezentowanych wyników przedstawiciele miast UMP są zdania, że deklarowane zachowania często odbiegają od rzeczywistości.

Dla przykładu Urząd Miejski w Gdańsku cyklicznie bada poziom wiedzy na temat zasad segregacji wśród mieszkańców. Zdaniem przedstawicieli urzędu ogromna większość mieszkańców na poziomie ogólnym deklaruje, że nie ma problemów z prawidłową segregacją odpadów i robi to regularnie. Jednak gdy ankieterzy zadają bardziej szczegółowe pytania, np.: do którego pojemnika należy wyrzucić konkretny rodzaj odpadów lub jak postępować ze zużyтыми żarówkami, okazuje się, że ci sami respondenci często nie są w stanie wskazać poprawnej odpowiedzi.

*Gdy zapytaliśmy mieszkańców,
do którego pojemnika wyrzucają tzw.
tetrapaki, czyli kartony po mleku czy sokach,
okazało się, że tylko 40% z nich zaznaczyło
poprawną odpowiedź. W związku z czym
przygotowaliśmy dużą kampanię edukacyjną
na temat tego typu opakowań –
w kolejnym roku już nie 40% a 70% badanych
odpowiedziało poprawnie i wskazało żółty
pojemnik, co pokazuje, jak ważne są dobrze
skonstruowane kampanie społeczne.*

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

Ten przykład pokazuje, że wciąż niezwykle istotne jest rozpowszechnianie i stałe aktualizowanie wiedzy na temat zasad segregacji odpadów wśród mieszkańców. Jest to również dowód na to, że faktyczna segregacja śmieci nie wygląda tak dobrze jak w deklaracjach. Ponadto miasta UMP, ale i inne gminy w kraju, poprzez prowadzenie badań wśród mieszkańców zyskują niezwykle cenną wiedzę, dzięki której mogą lepiej projektować skuteczne i celowane działania edukacyjne i informacyjne.



TRUDNOŚCI Z PRAWIDŁOWĄ SEGREGACJĄ ODPADÓW „U ŹRÓDŁA” W MIASTACH UMP

Pomimo licznych działań podejmowanych przez miasta UMP w celu poprawy jakości segregacji odpadów część mieszkańców i przedsiębiorców wciąż nie robi tego w prawidłowy sposób. W efekcie różne frakcje odpadów są zanieczyszczone oraz zmniejsza się ilość odpadów, które można przeznaczyć do ponownego użycia i recyklingu.

Zdaniem ekspertów w miastach UMP poziom zanieczyszczenia poszczególnych frakcji odpadów jest zróżnicowany, niemniej nieprawidłowości w segregacji występują w każdej z nich:

- **Odpady zmieszane** – to frakcja, do której wciąż część mieszkańców wyrzuca bioodpady oraz odpady segregowane, które znacznie łatwiej byłoby odzyskać jako surowiec, gdyby trafiły do właściwych pojemników, np. kartony po mleku lub plastikowe opakowania po żywności. Takie sytuacje mogą wynikać z wielu czynników, m.in. z niepewności mieszkańców związanych z zasadami segregacji i chęci uniknięcia konsekwencji w przypadku stwierdzenia braku poprawnej segregacji przez podmiot odbierający odpady. Z drugiej strony w budynkach wielolokalowych

na starszych osiedlach altany śmietnikowe są zbyt małe i nie mieszczą pojemników na wszystkie 5 frakcji odpadów, co wielu mieszkańcom utrudnia prawidłową segregację.

- **Szkło** – to relatywnie dobrze segregowany typ odpadów. Niemniej część mieszkańców do pojemnika na szkło błędnie wyrzuca ceramikę, która nie nadaje się do przetworzenia w takim samym procesie. Widocznym problemem jest również wyrzucanie szkła w plastikowych torbach, a także zanieczyszczanie frakcji szklanej odpadami kuchennymi, np. przez wyrzucanie słoików wypełnionych jedzeniem.
- **Metale i tworzywa sztuczne** – to frakcja odpadów, która co do zasady powinna w dużej części składać się z odpadów opakowaniowych. Podobnie jak w przypadku szkła do żółtego pojemnika trafiają nieopróżnione opakowania, które zanieczyszczają cały pojemnik i mogą uniemożliwić odzysk części surowców. Kłopotliwe dla mieszkańców są również przedmioty wielomateriałowe, które ze względu na swój charakter powinny trafić do odpadów zmieszanych lub PSZOK-ów, np. patelnie z powłoką ceramiczną, zabawki czy drobny sprzęt elektroniczny.
- **Papier** – to obok szkła, najlepiej segregowany rodzaj odpadów. Zdaniem ekspertów mieszkańcy nie mają zbyt wielu problemów z poprawną segregacją papieru. Podkreślają jednak, że trudno o pełny recykling tej frakcji, ponieważ zdarza się, że jest ona zanieczyszczona tłuszczami i resztkami jedzenia lub plastikiem.
- **Bioodpady** – to rodzaj odpadów, który zdaniem ekspertów na etapie segregacji sprawia wiele kłopotów. Po pierwsze część mieszkańców do brązowego pojemnika błędnie wyrzuca odpady kuchenne pochodzenia zwierzęcego, które powinny trafiać do odpadów zmieszanych. Ponadto wielu z nich, nawet jeśli prawidłowo oddzieli bioodpady, wyrzuca je w foliowych workach. W konsekwencji szybciej uruchamiają się procesy gnilne, co negatywnie wpływa na sytuację sanitarną w wiatach śmietnikowych, ale przede wszystkim utrudnia poprawny proces kompostowania w instalacjach komunalnych.

Te kłopoty często związane są z altankami, z dostępem do pojemników. Jeśli altanka jest niedużych rozmiarów i te pojemniki są ustawione w bardzo bliskiej odległości od siebie lub nawet do siebie przylegają, to oczywiście jest – i w zasadzie taka jest ludzka natura – że nikt się nie będzie przepychał do tego pojemnika na końcu, tylko wrzuci śmieci do pierwszego.

Agnieszka Jakubowska

Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami
Urzędu m.st. Warszawy

Stale próbujemy wpływać na mieszkańców, tak aby segregacja odpadów była coraz lepsza, ale te 3 pojemniki – żółty, czarny i brązowy – wciąż są najbardziej kłopotliwe i trafiają tam rzeczy, które zanieczyszczają strumienie odpadów. Papier i szkło to w miarę łatwe do segregacji odpady, i tu nie mamy zbyt wielu błędów po stronie mieszkańców.

Klaudia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

Na terenie Białegostoku mamy prawie 20 tys. domów jednorodzinnych i muszę powiedzieć, że segregacja odpadów jest tutaj wzorcowa. Trudno jest znaleźć odpady, które byłyby źle posegregowane, widzimy to przy odbiorze i na instalacjach. Gorzej jest na tzw. blokowiskach, gdzie jest odpowiedzialność zbiorowa i nie każdy stosuje się do zasad, ale i tak w ostatnich latach widzimy znaczną poprawę i zmianę podejścia mieszkańców.

Janusz Bobik

Dyrektor Biura Gospodarowania Odpadami
Urzędu Miejskiego w Białymstoku



Ekspersi z miast UMP jednogłośnie przyznają, że jakość segregacji odpadów jest również zróżnicowana ze względu na rodzaj nieruchomości, z których odbierane są odpady. Ich zdaniem mieszkańcy domów jednorodzinnych zdecydowanie lepiej segregują odpady niż mieszkańcy budynków wielorodzinnych.

Brak problemów z altanami śmietnikowymi, brak odpowiedzialności zbiorowej, możliwość samodzielnego zagospodarowania bioodpadów w przydomowych kompostownikach oraz potencjalnie większa przestrzeń w domach to czynniki, które pozytywnie wpływają na jakość segregacji w nieruchomościach jednorodzinnych.

Ze względu na przedstawione trudności związane z sortowaniem odpadów część miast UMP planuje w niedalekiej przyszłości zwiększyć częstotliwość kontroli odpadów odbieranych od mieszkańców i przedsiębiorców oraz wprowadzić mechanizmy umożliwiające stosowanie adekwatnych kar finansowych w przypadku braku poprawnej segregacji.

Obserwacje przedstawicieli miast dotyczące tych problemów częściowo potwierdzają wyniki wspomnianego już ogólnopolskiego cyklu badań Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W 2022 r. osoby, które deklarowały, że one albo ich domownicy nie segregują odpadów, najczęściej jako przyczynę wskazywały brak przestrzeni w domu na segregację (55% wskazań) lub niedowierzanie w to, że posegregowane odpady trafią do recyklingu (34%). Natomiast zdaniem 21% badanych w okolicy nie ma odpowiednich do segregacji pojemników³⁵.

Z kolei w raporcie *Wyzwania gospodarki odpadami komunalnymi w gminach* opracowanym 2023 r. przez Instytut Spraw Publicznych czytamy, że aż 51% respondentów jest zdania, że ludzie nie segregują odpadów, ponieważ sądzą, że i tak odpady z różnych pojemników zostaną zmieszane w śmieciarce. Uzasadnieniem 34% badanych jest brak miejsca na segregowanie tak wielu frakcji, a 26% respondentów uważa, że ludzie generalnie nie widzą sensu w selektywnym zbieraniu odpadów i nie rozumieją, że przynosi ono korzyści³⁶.



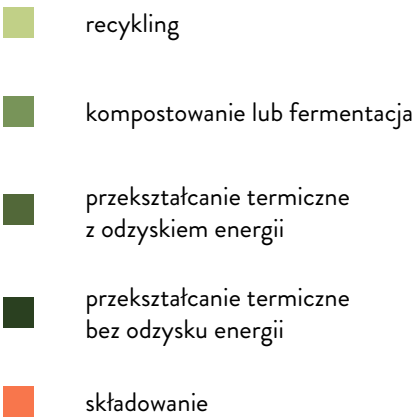
³⁵ Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, lata 2012–2022, <https://www.gov.pl/web/edukacja-ekologiczna/badania-swiadomosci-ekologicznej> (30.05.2025).

³⁶ *Wyzwania gospodarki odpadami komunalnymi w gminach*, Instytut Spraw Publicznych, 2023, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/wyzwania-gospodarki-odpadami-komunalnymi-w-gminach> (30.05.2025).

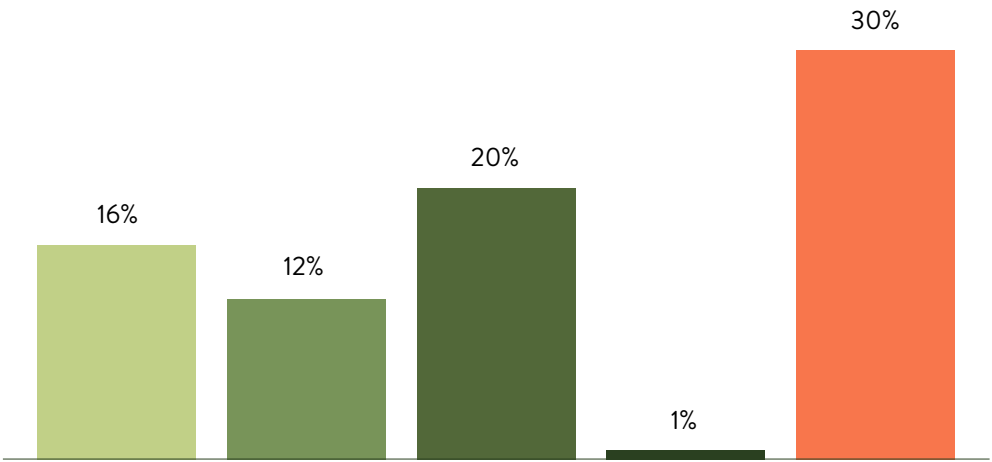
7. SPOSOBY ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW W POLSCE I W MIASTACH UMP

W gospodarce obiegu zamkniętego, do której jako państwa Unii Europejskiej dążymy, optymalnym sposobem zagospodarowania odpadów jest recykling i ponowne wykorzystanie. Co prawda nie każdy rodzaj odpadów nadaje się do recyklingu, niemniej można z nich odzyskać energię elektryczną lub ciepłą.

Z danych GUS-u dotyczących odpadów, które zostały zebrane i poddane różnorodnym procesom zagospodarowania w 2023 r., wynika, że około 48% odpadów trafiło do tzw. odzysku – z czego 12% poddano recyklingowi, 16% przeznaczono do kompostowania lub fermentacji, a 20% do spalania z odzyskiem energii. Jednocześnie 31% odpadów komunalnych zostało unieszkodliwionych – z czego 30% zdeponowano na składowiskach, a około 1% przetworzono termicznie bez odzysku energii.



Sposoby zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce w 2023 r.*



Źródło: Ochrona środowiska w 2023 r. Informacja sygnalna, GUS, 2024.

* Dane nie sumują się do 100% ze względu na przyjętą przez GUS od 2023 r. nową metodologię wyliczania omawianych wskaźników, która bazuje na danych dotyczących odpadów poddanych końcowemu zagospodarowaniu w ciągu roku i dotyczy około 80% wszystkich odpadów krążących na rynku.

Na podstawie danych zbieranych przez GUS w oparciu o sprawozdania na temat końcowego procesu zagospodarowania odpadów nie można jednoznacznie stwierdzić, co stało się z około 20% odpadów zebranych w 2023 r. Zdaniem przedstawicieli GUS-u nie oznacza to jednak, że nie zostały one przetworzone. Część z nich prawdopodobnie została poddana niepełnym procesom przetwarzania (które nie są raportowane do GUS-u), część zmagazynowano w celu przetworzenia w kolejnych latach albo została wyeksportowana i zagospodarowana poza granicami Polski³⁷.

Przedstawione dane wskazują, że pomimo wielu wysiłków samorządów wciąż ponad 30% odpadów trafia na składowiska. Zdaniem ekspertów ze względu na brak odpowiednich instalacji w skali całego kraju nie ma innego sposobu, ponieważ w większości są to odpady, których nie da się przetworzyć inaczej niż w spalarniach, a tych w Polsce jest zbyt mało.

Przedstawiciele miast UMP podkreślają również, że instalacje sortowania odpadów składające się m.in. z systemu sit, nie są w stanie efektywnie wysegregować wszystkich odpadów, które teoretycznie mogłyby nadawać się do recyklingu. Chodzi głównie o drobne plastikowe elementy, potłuczone szkło lub bioodpady, które przelatując przez sita, tworzą tzw. podsitówkę. A tę w zależności od charakterystyki kalorycznej można tylko wywieźć na składowisko odpadów lub spalić.



Można powiedzieć, że w procesie gospodarowania odpadami komunalnymi mamy 3 główne strumienie odpadów, które trafiają do instalacji. Jedna część trafia na kwatery składowisk, druga do spalenia, a trzecia do recyklingu. Jest jeszcze kompost, którego udział z roku na rok rośnie, ale niestety nie wszystko, co trafia do pojemników na bioodpady, nadaje się do przetworzenia w kompostowniach.

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

³⁷ M. Wierzbowska-Kujda, *Tylko 15,8% odpadów komunalnych do recyklingu w Polsce? GUS zmienia metodykę*, Teraz Środowisko, 16.07.2024, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/tylko-15-8-proc-odpadow-komunalnych-do-recyklingu-w-polsce-gus-zmienia-metodyke-15361.html> (30.05.2025).

POZIOMY RECYKLINGU

Wspomniane już nieprawidłowe segregowanie odpadów i wyrzucanie do pojemników przeznaczonych na frakcję zmieszaną odpadów surowcowych w znacznym stopniu negatywnie wpływa na możliwości osiągania poziomów przygotowania do recyklingu i ponownego użycia wymaganych przez Unię Europejską.

W latach 2013–2020 poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu osiągany przez gminy wyliczało się jako iloraz łącznej masy odpadów **papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia oraz łącznej masy wytworzonych odpadów tego typu.**

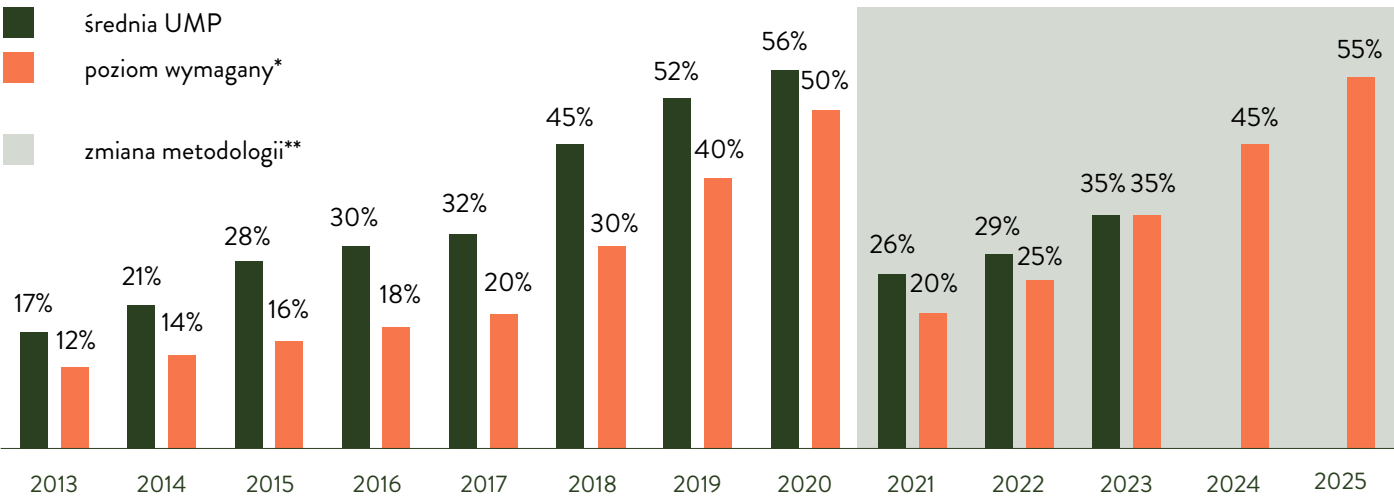
Od 2021 r. wraz z wejściem w życie nowych przepisów zmieniły się metody wyliczania omawianego wskaźnika oraz poziomy, do których osiągnięcia zostały zobowiązane gminy. Od tego czasu **omawiany wskaźnik stanowi stosunek masy zebranych odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu ogółem do masy wszystkich zebranych odpadów komunalnych.**

Wprowadzone w 2021 r. nowe zasady obliczania omawianego poziomu miały na celu ustandaryzowanie wskaźnika w całej Unii Europejskiej w celu zapewnienia

porównywalności pomiędzy państwami. Niemniej zdaniem ekspertów wymagane w kolejnych latach poziomy są niezwykle restrykcyjne i tylko część państw ma szansę je osiągnąć. Dodatkowo Polska, implementując unijne

regulacje, wybrała 1 z najbardziej ambitnych metod wyliczania tego wskaźnika spośród kilku możliwych do wykorzystania.

Poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych ogółem w miastach UMP łącznie w latach 2013–2023



Źródło: dane z urzędów miast UMP.

* Zgodnie z przepisami krajowymi i unijnymi gminy zobowiązane są do osiągnięcia wskazanych poziomów recyklingu dla danego roku.

** W 2021 r. zmieniła się metodologia wyliczania omawianego wskaźnika. Od tego czasu omawiany wskaźnik stanowi stosunek masy zebranych odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu ogółem do masy zebranych odpadów komunalnych ogółem.

W latach 2013–2023 w miastach UMP łącznie obserwowano stały wzrost udziału odpadów przeznaczonych do recyklingu i ponownego wykorzystania. W 2013 r. 17% zebranych odpadów typu: papier, metal, szkło i tworzywa sztuczne przeznaczono do recyklingu (przy wymaganym poziomie 12%). W kolejnych latach wyniki osiągnięte przez miasta UMP stale ulegały poprawie i co roku były powyżej poziomu określonego przez przepisy krajowe i unijne. W 2021 r. wraz ze zmianą metodologii obliczania wskaźnika wprowadzono nowe poziomy, do których osiągnięcia zobowiązuwała ustawa. Pomimo widocznego spadku wyniki miast UMP wciąż utrzymywały się powyżej poziomów wymaganych i rosły z roku na rok, osiągając 35% w 2023 r.

35% – poziom przygotowania do recyklingu i ponownego wykorzystania odpadów komunalnych w miastach UMP łącznie w 2023 r.

Należy jednak pamiętać, że w kolejnych latach gminy zobowiązane są do zwiększania udziału odpadów przeznaczonych do recyklingu w ogólnej masie zebranych odpadów komunalnych. Dla przykładu w 2024 r. poziom do osiągnięcia to 45%, w 2025 r. – 55%. W kolejnej dekadzie wymagany poziom będzie rósł co roku o 1 punkt procentowy, by od 2035 r. wynosić 65%.

Eksperti są zdania, że 2023 r., w którym miasta UMP łącznie osiągnęły średnio wymagany poziom 35%, to prawdopodobnie ostatni rok, w którym wyniki osiągnięte w skali całego kraju – a także w większości miast – mają szansę spełniać wymagania ustawowe.

W 2023 i 2024 r. udało nam się uzyskać wymagane poziomy, tj. 35,5% za 2023 r. i 45,01% za 2024 r., czyli na granicy wymaganych poziomów określonych w ustawie. Obawiamy się, jakie będą wyniki za 2025 r., ponieważ nie mamy wpływu na uzyskiwane przez instalacje poziomy recyklingu. Jednak w wymaganiach do przetargu jako kryterium, które podlega ocenie, wpisaliśmy konieczność uzyskania określonego ustawą poziomu przez firmy ubiegające się o zamówienie.

Katarzyna Madoń-Kremeś

Zastępca Dyrektora Wydziału
Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin



8. PRZYSZŁOŚĆ GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE – KONIECZNE ZMIANY LEGISLACYJNE I DZIAŁANIA DO PODJĘCIA W OPINII PRZEDSTAWICIELI MIAST UMP

Zdaniem przedstawicieli miast UMP zwiększenie możliwości polskich gmin w osiąganiu omawianych poziomów recyklingu czy ograniczenia składowania wymaga pilnego podjęcia szeregu działań inwestycyjnych i legislacyjnych.

Po pierwsze należy dążyć do poprawy jakości segregacji odpadów „u źródła”, czego elementem powinna być też modernizacja altanek śmietnikowych pozostających w gestii spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Oprócz prowadzenia akcji edukacyjnych warto zintensyfikować kontrole jakości odpadów odbieranych od mieszkańców, a także wprowadzić na poziomie ogólnopolskim jednolite mechanizmy prawne pozwalające samorządom na bardziej skuteczne egzekwowanie dbałości o segregację. Obecnie w przypadku braku segregacji w zabudowie wielolokalowej nakładane na wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe kary w postaci podwyższonej opłaty są podważane w sądach, co potwierdza niedoskonałość istniejących rozwiązań prawnych.

Wszystkie gminy obecnie stoją przed ogromnym wyzwaniem osiągania bardzo wyśrubowanych poziomów. Bez odpowiedniej jakości segregacji nie będziemy w stanie ich osiągać, a w tym zakresie wciąż jest dużo do zrobienia, szczególnie w zabudowie wielolokalowej.

Janusz Bobik

Dyrektor Biura Gospodarowania Odpadami
Urzędu Miejskiego w Białymstoku

Po drugie, niezbędne jest zwiększenie nakładów inwestycyjnych zarówno w gminach, jak i w sektorze prywatnym przeznaczonych na budowę nowych i rozbudowę istniejących instalacji przetwarzania odpadów. Zdaniem ekspertów niezbędne są inwestycje w sortownie, biogazownie i kompostownie oraz instalacje recyklingu. Ponadto państwo powinno stwarzać odpowiednie warunki prawne dla inwestorów z branży recyklerskiej, tak aby przybywało tego typu instalacji i jak najwięcej odpadów surowcowych było przetwarzanych lokalnie. By nie zasilaty one zagranicznego biznesu, który obecnie czerpie korzyści z tego, że część odpadów z polskich gmin jest wywożona za granicę.

Instalacje sortujące muszą zostać zmodernizowane technologicznie i dostosowane do wydzielania większej liczby innych surowców niż PET i metale, ponieważ w przyszłości – gdy wejdzie w życie system kaucyjny – znacznie mniej tych odpadów będzie trafiać do instalacji. Ponadto musimy inwestować w kompostownie. Na poziomie samorządowym to największe potrzeby rozwojowe na najbliższe lata.

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

Przedstawiciele miast UMP wskazują również na potrzebę ujednolicenia sposobu kwalifikacji wszystkich rodzajów odpadów, które gminy w swoich rocznych sprawozdaniach mogą zaliczać do poziomów recyklingu. Obecnie w zależności od województwa istnieją różne praktyki zatwierdzania przez urzędy marszałkowskie sprawozdań gmin w zakresie odpadów poddanych recyklingowi.

Nie wiem, czy jakaś gmina w Polsce w tym roku [2025 r.] osiągnie te wymagane 55%, ponieważ 45% dla 2024 r. jest już na granicy możliwości. Nawet przy naszych bydgoskich instalacjach będzie to trudne. Nie uda się osiągnąć wymaganych poziomów recyklingu, jeśli nie zmienimy zasad sprawozdawczości tak, by sprzyjały gminom i pozwalały uwzględniać odpady rzeczywiście poddane recyklingowi, a często dziś pomijane z powodów prawnych

Klaudia Subutkiewicz

Dyrektor Wydziału Gospodarki Odpadami
Urzędu Miasta Bydgoszczy

W konsekwencji odpady, które faktycznie zostały poddane recyklingowi, jak np. zużyte opony zebrane w PSZOK-ach, w jednym województwie pozwalają podnieść osiągnięty poziom recyklingu, a w innym nie są uznawane za odpady, które zostały ponownie wykorzystane.

By zwiększyć osiągnięte poziomy, należy również w odpowiedni sposób wprowadzić tzw. ustawę kaucyjną oraz przepisy o Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. Zdaniem ekspertów wprowadzenie systemu kaucyjnego jest niezbędnym rozwiązaniem, niemniej źle zaprojektowane może negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie gminnych systemów gospodarki komunalnej. W odniesieniu do planowanego wprowadzenia w Polsce systemu kaucyjnego od 1 października 2025 r. – czyli prawdopodobnie przed wejściem w życie przepisów o ROP – przedstawiciele miast UMP mają szereg obaw.

Po pierwsze najbardziej wartościowe odpady takie jak butelki szklane, PET oraz puszki aluminiowe niejako znajdują się poza gminnym systemem, co negatywnie wpłynie na możliwość bilansowania kosztów funkcjonowania całego systemu środkami ze sprzedaży surowców wysortowanych przez miejskie instalacje. Jednocześnie przedsiębiorstwa prywatne, które na zlecenie gmin zajmują się odpadami i zarabiają na ich przetwarzaniu, będą gospodarować mniejszą ich ilością, co przy takich samych kosztach odbioru również może powodować problemy z bilansowaniem działalności. Wobec czego prawdopodobnie będą się starały renegocjować umowy.

Z systemem kaucyjnym nie wiemy, co się wydarzy, nie wiemy, jak zachowają się operatorzy, przedsiębiorcy i mieszkańcy. Przypuszczam, że przynajmniej na początku wzrosną ceny związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów. Firmy odbierające odpady dalej będą musiały odbierać je z tą samą częstotliwością, ale odbiorą ich mniej, więc żeby wyjść na swoje pewnie będą podnosić stawki.

Agnieszka Jakubowska

Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami
Urzędu m.st. Warszawy

Wydaje się, że w obecnym kształcie, system kaucyjny będzie generował wzrost kosztów zagospodarowania odpadów dla gmin, a jednocześnie pozbawi je kontroli nad częścią strumienia odpadów i czerpania z niej zysków (które pozwalają na bilansowanie kosztów systemu), co może przełożyć się na przynajmniej czasowy wzrost opłat dla mieszkańców.

W Polsce recykling opiera się głównie na butelkach PET i metalu. Jeżeli ten najbardziej opłacalny surowiec wyjdzie z gminnych systemów, to wzrosną ogólne koszty zagospodarowania odpadów, które obecnie stanowią ponad 50% stawki opłaty pobieranej od mieszkańców. Z naszych wyliczeń wynika, że system kaucyjny może spowodować wzrost opłat miesięcznych o 3 zł na mieszkańca.

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

Brak kontroli nad strumieniem odpadów wiąże się również z trudnościami w zakresie corocznej sprawozdawczości gminnych systemów, a także szacowaniem kosztów ich obsługi, na podstawie których ustala się opłaty dla mieszkańców.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska od kilku lat trwają prace legislacyjne związane z ustawowym wprowadzeniem Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. Obecnie nie znamy konkretnych zapisów i rozwiązań, które ma wprowadzić ustawa, i nie wiemy, jaki będzie jej ostateczny kształt. Niemniej z założeń przedstawionych przez ministerstwo wynika, że ROP wprowadzi zasadę „zanieczyszczający płaci”, to oznacza, że producenci wprowadzający na polski rynek produkty i opakowania będą zobowiązani do partycypacji w kosztach ich zbiórki i zagospodarowania. Doświadczenia państw europejskich pokazują, że w ten sposób można skutecznie i sprawiedliwie przenieść na producentów odpowiedzialność finansową za cały cykl życia opakowania.

Jednocześnie z założeń przygotowywanej ustawy wynika, że producenci i dostawcy zostaną zobowiązani do wdrożenia tzw. ekoprojektowania, czyli produkowania opakowań możliwie jednorodnych pod względem wykorzystanych materiałów oraz dopasowanych rozmiarem do produktu. To rozwiązanie powinno przełożyć się na ogólne obniżenie masy odpadów, wzrost liczby opakowań nadających się do recyklingu oraz wyeliminowanie opakowań nieekologicznych. Efektem wprowadzenia ROP powinna być możliwość skutecznego zwiększenia poprawy jakości selektywnej zbiórki w gminach, co ułatwi osiąganie wymaganych poziomów recyklingu w kolejnych latach.

Partycypacja producentów w kosztach zagospodarowania odpadów opakowaniowych, które stanowią około 30% całego strumienia odpadów komunalnych, odciąży finansowo gminy i pozwoli na zahamowanie rosnących kosztów funkcjonowania systemu. Ponadto dzięki temu mechanizmowi powinny poprawić się osiągnięte przez gminy poziomy recyklingu, m.in. dlatego, że pojawią się środki finansowe, które można przeznaczyć na inwestycje w instalacje do recyklingu.

Oprócz przybliżenia nas do gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez ograniczenie ilości opakowań, poprawę ich jakości i dofinansowanie instalacji ROP może przynieść korzyści natury społecznej i finansowej, ponieważ część kosztów zagospodarowania odpadów i edukacji z tym związanej zostanie przeniesiona z mieszkańców na producentów.

*To producent powinien
ponosić odpowiedzialność za to,
co wprowadza na rynek, i w zależności od
tego, jakie to jest opakowanie – czy nadaje się
do recyklingu, czy nie – opłaty powinny być
zróżnicowane. Jesteśmy jedynym państwem
w UE, które nie ma przepisów o ROP, co
powoduje, że mieszkańcy ponoszą koszty
działalności producentów. Szacuje się, że
ROP może obniżyć stawki opłaty o kilka,
kilkanaście złotych miesięcznie
na mieszkańca.*

Olga Goitowska

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej
Urzędu Miejskiego w Gdańsku

Eksperti z miast UMP są zgodni, że obecnie oprócz postulowanych zmian, które należy wprowadzić, aby dalej wzmacniać system gospodarki komunalnej w Polsce, gminy potrzebują stabilnej sytuacji prawnej. Odbiór i zagospodarowanie odpadów to zadanie własne gminy, ale to również bardzo duża branża, w której stabilność i przewidywalność przepisów w znaczący sposób wpływa na możliwość finansowej kalkulacji funkcjonowania systemu i planowanie inwestycji, w sektorze zarówno komunalnym, jak i prywatnym.



9. ROLA RECYKLINGU W NOWOCZESNYM SYSTEMIE GOSPODARKI ODPADAMI

Katarzyna Błachowicz

Wiceprezes Zarządu, Klaster Gospodarki Cyrkularnej i Recyklingu

Recykling odgrywa kluczową, choć ewoluującą, rolę w hierarchii gospodarki odpadami. Początkowo plasowany na szczycie, przed koncepcją gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), po 2014 r. ustąpił miejsca ponownemu użyciu i naprawie, co odzwierciedla rosnące znaczenie prewencji i wydłużania cyklu życia produktów. W kontekście kurczących się zasobów surowcowych kierowanie odpadów do odzysku i recyklingu poza granice UE, jak miało to miejsce w przypadku eksportu do Chin, budzi zastrzeżenia co do zrównoważoności takiego modelu.

W 2023 r. w Unii Europejskiej 48% odpadów komunalnych poddano recyklingowi (246 kg na mieszkańca, łącznie 110 mln ton). W porównaniu do 2013 r., kiedy to recyklingowi poddano 37,2% odpadów (199 kg na mieszkańca, łącznie 87 mln ton), widać wzrost efektywności. W Polsce poziom recyklingu odpadów komunalnych wzrósł z niespełna 18% w 2010 r. do około 27% w roku 2022. Po zmianie metodologii obliczania tego wskaźnika przez GUS w 2023 r. wynika, że w tym roku w Polsce recyklingowi

poddano przynajmniej 15,8% odpadów (2,1 mln ton). W kontekście zmieniających się progów recyklingu (35% w 2023, 45% w 2024, 55% w 2025 r.) Polska stoi przed wyzwaniem osiągnięcia ambitnych celów.

Ostatnie lata przyniosły trudności dla branży recyklingu, szczególnie w sektorze tworzyw sztucznych. Spadek popytu na recyklaty, obserwowany na początku 2024 r. w całej UE, wynikał z dysproporcji cenowych między recyklatami a surowcami pierwotnymi (recyklaty droższe średnio o 200 € za tonę). Nagromadzenie zapasów, jak np. 100 tyś. ton regranulatów w Holandii, świadczy o znaczącym problemie zbytu. Choć wstępne ożywienie cen surowców wtórnych na początku 2024 r. dawało nadzieje na poprawę sytuacji, trend ten nie utrzymał się, a od września 2024 r. rynek ponownie zanotował spadek, który doprowadził do zamknięć i wystawiania na sprzedaż zakładów recyklingu.

Warto podkreślić, że Polska dysponuje nowoczesnymi zakładami recyklingu, które wdrażają zaawansowane

technologie w procesach odzysku surowców. Dzięki ciągłym inwestycjom i innowacjom polska branża recyklingu aktywnie przyczynia się do zwiększenia efektywności gospodarki o obiegu zamkniętym i podnoszenia standardów w zakresie ochrony środowiska. Niestety obecnie zamiast dynamicznego rozwoju branży recyklingu mamy do czynienia ze wzrostem kosztów działalności i złożonością obowiązków. Branża zmagą się z problemami biurokratycznymi i niestabilnością legislacyjną. Opóźnienia w wydawaniu decyzji środowiskowych oraz problemy związane z pozwoleniami na gospodarowanie odpadami hamują inwestycje i wdrażanie innowacyjnych technologii. Kluczowe dla sprawnego i sprawiedliwego funkcjonowania systemu jest ujednolicenie interpretacji przepisów i egzekwowania prawa w całym kraju. Tylko takie podejście gwarantuje równe warunki konkurencji i skuteczną ochronę środowiska.

Obserwuje się zamykanie mniejszych przedsiębiorstw recyklingowych, szczególnie w sektorze tworzyw sztucznych, a także przestoje w działalności średnich i dużych

podmiotów. Pomimo perspektywicznych regulacji unijnych, takich jak rozporządzenie PPWR (dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych) i związane z nim zapotrzebowanie na recyklaty, istnieje ryzyko, że krajowy rynek recyklingu nie będzie w stanie w pełni wykorzystać tych możliwości. Branża wskazuje na potrzebę zmian legislacyjnych, w tym zaostreżenia przepisów i egzekwowania sankcji za nielegalne praktyki, zwiększenia wsparcia finansowego dla inwestycji w nowoczesne technologie oraz promocji ekologicznych rozwiązań i rozwoju rynku produktów z recyklatu. Inwestycje w zaawansowane technologie przetwarzania odpadów i rozwój infrastruktury recyklingowej są kluczowe dla zrównoważonego rozwoju gospodarki odpadami.

Szanse na poprawę sytuacji branża upatruje w rozporządzeniu PPWR, zwłaszcza w przepisach o obowiązkowym stosowaniu recyklatów w opakowaniach. Nowe regulacje wprowadzają ambitne cele dotyczące minimalnej zawartości materiałów z recyklingu oraz rozwoju opakowań wielokrotnego użytku. Rozporządzenie, przyjęte przez Parlament Europejski, kompleksowo reguluje aspekty projektowania opakowań (z uwzględnieniem recyklingu) oraz gospodarowania odpadami opakowaniowymi (w celu osiągnięcia celów ponownego użycia i recyklingu). Wprowadzenie PPWR, opublikowanego już w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, stanowi wyzwanie, ale i szansę

na innowacje. Ambitny charakter regulacji ma przyspieszyć transformację w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Niemniej jednak niepewność związana z brakiem szczegółowych rozwiązań, które mają być doprecyzowane w aktach delegowanych, stanowi dla przedsiębiorców istotną przeszkodę w planowaniu przyszłych działań.

Kluczowym, a wciąż brakującym elementem kompleksowych rozwiązań w gospodarce odpadami jest efektywny system ROP. Pomimo intensywnych prac Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz konsultacji z zespołem doradczym szczegółowe propozycje nowego systemu ROP nie zostały jeszcze opublikowane. Priorytetem jest uwzględnienie w tym systemie roli recyklerów, którzy stanowią niedofinansowane, lecz kluczowe ogniwo w procesie zamykania obiegu materiałowego.

Gospodarka o obiegu zamkniętym opiera się na szeregu działań i strategii, których celem jest zrównoważony rozwój. Kluczowe znaczenie ma projektowanie produktów w sposób zapewniający ich trwałość, naprawialność, łatwość modernizacji oraz możliwość ponownego wykorzystania i regeneracji (np. elektronika modułowa). Ekoprojektowanie opakowań dla recyklingu to strategia, która integruje aspekty środowiskowe na każdym etapie cyklu życia opakowania. Obejmuje to pozyskanie surowców, produkcję, użytkowanie i zagospodarowanie

po zużyciu, z naciskiem na możliwość ponownego przetworzenia. Celem jest tworzenie opakowań przyjaznych dla środowiska, łatwych do recyklingu i charakteryzujących się minimalnym negatywnym wpływem na planetę.



Kluczowe zasady ekoprojektowania opakowań dla recyklingu:

- **Monomateriałowość** – preferowanie opakowań wykonanych z jednego rodzaju materiału, co ułatwia recykling i eliminuje potrzebę skomplikowanego rozdzielania różnych tworzyw sztucznych, papieru czy metalu.
- **Łatwość demontażu** – konstruowanie opakowań wieloelementowych w sposób umożliwiający prosty demontaż na frakcje jednorodne materiałowo, co usprawnia sortowanie i przetwarzanie.
- **Redukcja masy** – minimalizacja zużycia materiału przy zachowaniu funkcjonalności i bezpieczeństwa opakowania, co przekłada się na oszczędność surowców i redukcję emisyjności transportu.
- **Czytelne oznakowanie** – precyzyjne i jednoznaczne informowanie o rodzaju materiału i instrukcjach dotyczących recyklingu, wspierające konsumentów w prawidłowej segregacji odpadów.
- **Minimalizacja zanieczyszczeń** – ograniczenie stosowania dodatków (barwniki, kleje, etykiety)

utrudniających recykling i preferowanie rozwiązań umożliwiających ich łatwe oddzielenie od surowca opakowaniowego.

- **Optymalizacja kształtu** – projektowanie opakowań z uwzględnieniem efektywnego wykorzystania przestrzeni podczas transportu i magazynowania, redukujące emisję CO₂.

Korzyści z ekoprojektowania opakowań dla recyklingu:

- **Zmniejszenie ilości odpadów składowanych** – przekierowanie większej ilości opakowań do recyklingu i ograniczenie składowania.
- **Oszczędność zasobów naturalnych** – zmniejszenie zapotrzebowania na surowce pierwotne.
- **Ograniczenie zużycia energii** – niższe zużycie energii w produkcji z recyklatu w porównaniu z produkcją z surowców pierwotnych.
- **Redukcja emisji gazów cieplarnianych** – ograniczenie emisji związanych z produkcją i składowaniem odpadów.

- **Wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym** – promowanie modelu, w którym produkty i materiały pozostają w obiegu jak najdłużej.

Wymogi ekoprojektu obejmują również wymagania informacyjne. Zgodnie z rozporządzeniem wprowadzenie produktu do obrotu jest uzależnione od dostępności jego cyfrowego paszportu. Szczegóły dotyczące cyfrowego paszportu produktu (dane, sposób prezentacji i aktualizacji) zostaną określone w aktach delegowanych. Paszport ma być nośnikiem danych umieszczonym na produkcie, opakowaniu lub w dołączonej dokumentacji. Ekoprojektowanie opakowań to kluczowy element zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialności producentów.

Jednak obecna sytuacja branży recyklingu rodzi pytania o tempo wdrażania zmian i ich zdolność do zapewnienia stabilności i rozwoju rynku. Sytuacja gospodarcza uwypukla pilną potrzebę wsparcia dla branży. Brak wzrostu popytu na recyklaty zagraża przetrwaniu wielu recyklerów do czasu wejścia w życie nowych regulacji, co paradoksalnie może uniemożliwić realizację celów tych regulacji.

Oprócz działań samorządów efektywny recykling wymaga współpracy różnych stron, m.in.:

- producentów – w zakresie wdrażania ekoprojektowania i zwiększenia wykorzystania materiałów z recyklingu;
- rządu – poprzez tworzenie sprzyjających regulacji prawnych i systemów wsparcia finansowego dla branży recyklingu, wdrożenie ROP;
- społeczeństwa – w zakresie podnoszenia świadomości ekologicznej, w tym zrozumienia istoty procesów recyklingu w zamykaniu obiegu produktów i aktywnego uczestnictwa w selektywnej zbiórce odpadów.

ROLA SAMORZĄDÓW W ROZWOJU RECYKLINGU

Niewątpliwie skuteczne gospodarowanie odpadami nie jest zadaniem, które mogą realizować wyłącznie samorządy, ponieważ istotna odpowiedzialność spoczywa na producentach. Już na etapie projektowania wyrobów producenci powinni uwzględniać cały cykl życia produktu, opracowując rozwiązania ułatwiające ponowne jego użycie lub recykling po zakończeniu jego eksploatacji. Implementacja zasad

ekoprojektowania, preferowanie monomateriałów nad złożonymi kompozytami oraz precyzyjne oznaczanie materiałów to kluczowe kierunki działań. System Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów (ROP) powinien stanowić realny instrument motywujący producentów do uwzględniania zagospodarowania produktu po zakończeniu jego użytkowania.

Niebagatelną rolę odgrywają również konsumenci, których codzienne decyzje mają istotny wpływ na efektywność systemu. Wybór produktów w opakowaniach wielorazowych, naprawa urządzeń zamiast ich wymiany na nowe, a także świadoma i konsekwentna segregacja odpadów to zachowania konsumenckie kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki odpadami. Istotnym ogniwem w łańcuchu recyklingu są zakłady przetwarzania odpadów. Inwestycje w nowoczesne technologie, wdrażanie innowacyjnych metod recyklingu oraz dbałość o wysoką jakość uzyskiwanych recyklatów są niezbędne dla efektywnego zamknięcia obiegu surowcowego. Samorządy, choć nie dysponują bezpośrednimi instrumentami prawnymi umożliwiającymi wymuszanie na producentach stosowania recyklatów, mogą wywierać na nich istotny wpływ pośredni. Kreowanie stabilnego i wysokiej jakości strumienia surowców wtórnych przez samorządy czyni je atrakcyjnym partnerem dla producentów. Współpraca z lokalnym biznesem, promowanie zrównoważonych zamówień publicznych, premiujących

produkty zawierające materiały z recyklingu, stanowią pożądane kierunki działań. Kluczowym elementem jest również edukacja i podnoszenie świadomości ekologicznej konsumentów. Wzrost popytu obywateli na produkty wytworzone z materiałów pochodzących z recyklingu wywrze presję na producentów, skłaniając ich do dostosowania oferty. Samorządy często przejmują istotną rolę w informowaniu i edukowaniu społeczeństwa, promując recykling jako działanie odpowiedzialne i perspektywiczne.

SYNERGIA DZIAŁANIA

Efektywny recykling w Polsce wymaga synergii wielu czynników. Konieczne są skoordynowane działania na różnych płaszczyznach: intensyfikacja edukacji ekologicznej, optymalizacja selektywnej zbiórki odpadów, wzmocnienie odpowiedzialności producentów, strategiczne inwestycje w infrastrukturę recyklingu. Transformacja w kierunku GOZ to proces długofalowy, wymagający konsekwencji i planowania. Stawka jest wysoka – zrównoważony rozwój, ochrona zasobów i konkurencyjność gospodarki. Kluczowa jest współpraca i współodpowiedzialność w całym łańcuchu wartości.

10. EWOLUCJA SYSTEMU GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE

dr inż. Marcin Chełkowski

członek Zarządu Krajowej Izby Gospodarki Odpadami

Gospodarka odpadami komunalnymi w najnowszej historii Polski ulegała ogromnym przeobrażeniom. O ile w latach realnego socjalizmu z jednej strony mieliśmy do czynienia ze sposobami zagospodarowania odpadów dalekimi od poszanowania środowiska naturalnego, o tyle paradoksalnie bliżsi byliśmy przestrzegania idei leżących u podstaw hierarchii postępowania z odpadami. Bazowaliśmy bowiem na umieszczaniu odpadów komunalnych na całkowicie nieorganizowanych wysypiskach, pozbawionych wszelkich barier ograniczających ich wpływ na środowisko gruntowo-wodne, wysypiskach, które płonęły, ponieważ nikt nie wiedział, że trzeba je zagęszczać. Ale wytwarzaliśmy znacznie mniej odpadów, wykorzystywaliśmy surowce wtórne – w szczególności makulaturę, odnosiliśmy butelki i słoiki do punktów skupu, kompostowaliśmy odpady zielone, a do sklepu chodziliśmy z siatką wielokrotnego użytku.

Upadek socjalizmu i szybka integracja ze światem zachodnim wpłynęły na przyjęcie zachodnich modeli konsumpcji, szybki postęp technologiczny spowodował kilkakrotny

wzrost zapotrzebowania na surowce pierwotne. To z kolei poskutkowało gigantycznym zwiększeniem ilości wytwarzanych odpadów komunalnych.

W pierwszych latach po transformacji ustrojowej 1989 r. staraliśmy się naśladować Zachód w zakresie funkcjonowania systemów odbierania odpadów komunalnych, pojawiły się zachodnie firmy odbierające odpady. Zamiast upychać śmieci na wysypiskach, zaczęliśmy je gromadzić na zorganizowanych składowiskach, wyposażonych w odpowiednie bariery zabezpieczające przed migracją odcieków do środowiska gruntowo-wodnego, zaczęliśmy zagęszczać odpady, szanując drogocenny teren. Zrodziła się duża konkurencja w zakresie odbierania śmieci od właścicieli nieruchomości, co szczególnie w dużych miastach prowadziło do sytuacji, w których przy jednej ulicy działało kilku, a nawet kilkunastu operatorów. Funkcjonowanie bardzo konkurencyjnego rynku odbioru odpadów nie zachęcało do inwestowania w instalacje do przetwarzania, posiadające znaczący potencjał odzysku odpadów.

Wejście do Unii Europejskiej przyniosło szansę na wykorzystanie środków wspólnotowych do realizacji nowoczesnych instalacji do przetwarzania odpadów, posiadających moce przerobowe wystarczające do zagospodarowania całego strumienia odpadów komunalnych. Wymagało to jednak odpowiedniego skanalizowania tego strumienia i skierowania go do instalacji spełniających współczesne wymagania.

Z dniem 1 lipca 2013 r. nastąpiła istotna zmiana przepisów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w Polsce, zwana potocznie reformą odpadową bądź reformą Kraszewskiego, która wynikała z przyjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Reforma ta, której głównym inicjatorem był ówczesny minister środowiska dr hab. inż. Andrzej Kraszewski, prof. Politechniki Warszawskiej, zbliżyła krajowy system gospodarowania odpadami komunalnymi do systemów z krajów tzw. Starej Unii, w których gmina jest podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie strumieniem

odpadów komunalnych. Pozwala to na sprawniejszą organizację systemów, wykorzystanie efektów synergii, ograniczenie zbędnych emisji gazów cieplarnianych, możliwość kierowania strumienia odpadów do przetwarzania w sprawniejszych instalacjach, które uzyskały dofinansowanie ze środków pomocowych i skuteczniej mogą przetwarzać odpady komunalne oraz odpady poprocesowe, powstające w wyniku ich przetwarzania. Co również istotne – reforma systemu gospodarowania odpadami umożliwiła samorządom szczebla gminnego skuteczniejszą kontrolę osiągania celów w gospodarce odpadami komunalnymi, w szczególności tych związanych z osiąganiem poziomów ich recyklingu.

Polskie gminy zmuszone były do zbudowania systemów gospodarowania odpadami komunalnymi od zera. Różnie poradziły sobie z tym problemem, jednak całość wdrożenia reformy odpadowej należy ocenić pozytywnie, co pokazują choćby wskaźniki skuteczności selektywnej zbiórki odpadów rozumianej jako udział odpadów odebranych i zebranych w sposób selektywny w całej masie wytworzonych odpadów komunalnych.

Należy jednak zauważyć, że w obecnej sytuacji prawnej polski system gospodarowania odpadami komunalnymi

doszedł już do ściany. Bez kolejnych reform i przyjęcia rozwiązań legislacyjnych wymaganych przez Unię Europejską, w szczególności rozwiązań związanych z Rozszerzoną Odpowiedzialnością Producenta (ROP), czy też przechodzenia w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, wdrożenia systemów depozytowo-kaucyjnych, Polska nie będzie w stanie osiągać wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Istotną rolę we wdrażaniu hierarchii postępowania z odpadami odegra przyjęcie na gruncie prawa krajowego, stosowanej już szeroko w innych krajach Unii Europejskiej, polityki Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do podjęcia środków w celu zapewnienia, by systemy ROP były zgodne z art. 8a dyrektywy do dnia 5 stycznia 2023 r., a **Polska jest jedynym krajem UE, który tych rozwiązań nie wdrożył.**

Zgodnie z koncepcją prezentowaną od ponad 20 lat przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)³⁸ Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta to podejście do polityki ochrony środowiska, w ramach którego odpowiedzialność producentów za ich produkty zostaje rozszerzona o koszty gospodarowania odpadami, które

w przyszłości powstaną zarówno z tych produktów, jak i z opakowań tych produktów, w tym koszty ich przetwarzania oraz związane z tym koszty środowiskowe. W porównaniu z alternatywnymi instrumentami polityki środowiskowej atrakcyjność Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta polega na tym, że zachęca ona producentów do uwzględniania kosztów gospodarowania odpadami pokonsumenckimi przy podejmowaniu decyzji dotyczących projektowania produktów i wprowadzania ich do obrotu. Stanowi to zachętę do wdrażania działań polegających na projektowaniu produktów bardziej ekologicznych, nienastręczających problemów związanych z późniejszym ich zagospodarowaniem (czy też z zagospodarowaniem odpadów opakowaniowych). Taki proces projektowania nazwany został „ekoprojektowaniem”. Zgodnie z zasadami ROP producenci na etapie wprowadzania produktu do obrotu powinni wносить opłatę składającą się na swoisty fundusz, z którego będą finansowane koszty zagospodarowania odpadów powstałych z opakowania produktu, a w przyszłości – również z samego produktu.

Polityka Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta z jednej strony wpisuje się doskonale w cele hierarchii postępowania z odpadami, dążąc do zapobiegania powstawaniu

³⁸ Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes, OECD, Paris 2005, ENV/EPOC/WGWPR(2005)6/FINAL, s. 4.

odpadów, przygotowania do ponownego użycia oraz tworzenia produktów i opakowań podatnych na procesy recyklingu, z drugiej zaś stanowi urzeczywistnienie zasady „zanieczyszczający płaci”, wiążąc koszty gospodarowania odpadami z faktyczną konsumpcją – osoby korzystające z większej ilości dóbr będą więcej płaciły za gospodarowanie odpadami w ramach ceny nabywanych produktów.

Doświadczenie gmin zebrane w ciągu 12 lat funkcjonowania samorządowych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi stanowi najlepszy fundament, na którym można zbudować sprawiedliwy system ROP – gminy są najlepiej przygotowane administracyjnie do zarządzania strumieniem odpadów komunalnych, gminy znają lokalne potrzeby, gminy posiadają władztwo nad strumieniem odpadów, na gminach ciąży ustawowy obowiązek osiągania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Trzeba zauważyć, że po ponad 20 latach funkcjonowania system gospodarowania odpadami opakowaniowymi oparty na modelu wprowadzonym przez ustawę z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, zmieniony od 1 stycznia 2014 r. ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, wyczerpał swoją formułę. Jego skuteczność jest nikła, gminy nie są w stanie osiągać coraz to wyższych poziomów recyklingu.

System ROP bazuje na sprawiedliwych zasadach, uwzględniających:

- partycypację przemysłu (wprowadzającego produkty w opakowaniach na rynek) w kosztach gospodarki odpadami powstającymi z opakowań;
- rozwój odpowiedniej sieci instalacji do recyklingu opakowań;
- współfinansowanie selektywnej zbiórki odpadów;
- współfinansowanie instalacji przygotowujących odpady do recyklingu (sortowni odpadów);
- jego neutralny i obiektywny monitoring, chroniący przed „efektem pasażera na gapę”.

Dlatego, o ile zostanie on wdrożony, przyszłość systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce rysuje się w jasnych kolorach. Jednak pod warunkiem, że państwo będzie skutecznie tego systemu pilnować i nie ulegnie dyktatowi lobby producenckiego.

Zwiększenie skuteczności systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce wymaga także podjęcia innych działań, takich jak:

- Zwiększenie efektywności selektywnej zbiórki odpadów w kraju – winniśmy dążyć do celu, którym jest ponad 70-procentowy udział odpadów zebranych selektywnie w całym strumieniu odpadów.
- Umożliwienie gminom zaliczenia do poziomów recyklingu co najmniej:
 - » masy faktycznie powstałych na terenie gminy i poddanych recyklingowi odpadów zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz baterii i akumulatorów (poprzez przekazanie przez MKiŚ danych z systemu BDO uwzględniających również informacje o odpadach zebranych poza systemami gminnymi);
 - » poddanego recyklingowi żużlu z odpadów komunalnych przetwarzanych termicznie.

- Rozwój sieci instalacji służących do zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji, w szczególności biogazowni zagospodarowujących biogeniczne odpady komunalne.
- Zmiana sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Nowoczesna gospodarka odpadami wymaga jednak ewolucji świadomości konsumentów. Potrzeba przede wszystkim zmiany paradygmatu „posiadania” na paradygmat „używania”, do którego podchodzić należy w kontekście zarówno współdzielenia, jak i cyrkulacji i zamykania obiegów.

Realizując cele wynikające z założeń systemu ROP i hierarchii postępowania z odpadami, po pierwsze przyczynimy się do urzeczywistnienia zasady „zanieczyszczający płaci”, po wtóre – zbliżymy się do osiągnięcia celów gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Gospodarki, którą trafnie definiuje Ellen MacArthur: *System przemysłowy, który jest zaplanowany i zaprojektowany jako odtwarzający i regenerujący. Zastępuje koncepcję „wycofania z eksploatacji”, jest*

*nastawiony na wykorzystanie energii odnawialnej, eliminuje stosowanie toksycznych substancji chemicznych, które upośledzają ponowne wykorzystanie, i ma na celu eliminację odpadów poprzez lepsze projektowanie materiałów, systemów, produktów w ramach modeli biznesowych*³⁹.

Gospodarka odpadami komunalnymi prowadzona zgodnie z zasadami ROP oraz GOZ będzie pozytywnie oddziaływać na sytuację gospodarczą kraju, m.in. poprzez:

- zmniejszenie zapotrzebowania na surowce pierwotne służące do wytwarzania produktów i ich opakowań dzięki:
 - » ekoprojektowaniu wpływającemu na ograniczenie masy opakowań i na produkcję opakowań podatnych na recykling,
 - » wykorzystaniu do produkcji nowych produktów i opakowań surowców pochodzących z recyklingu;

- stabilizację kosztów gospodarowania odpadami, ponoszonych przez mieszkańców w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- autonomizację lokalnych rynków energetycznych dzięki wykorzystaniu lokalnych nośników energii bazujących na odpadach (spalarnie, biogazownie) z możliwością przejścia w tryb pracy off-system:
 - » na poziomie niskiego napięcia, dla około 30% mieszkańców (sołectwa z liczbą mieszkańców poniżej 1 tys.),
 - » na poziomie średniego napięcia, dla około 20% mieszkańców (gminy i miasta do 50 tys. mieszkańców),
 - » na poziomie 110 kV, dla około 20% mieszkańców (miasta od 50 do 500 tys. mieszkańców);
- rozwój gospodarczy napędzany dzięki lokalnemu zagospodarowaniu części strumienia odpadów komunalnych.

³⁹ J. Kirchherr, D. Reike, M. Hekkert, *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, „Resources, Conservation & Recycling”, 127 (2017), 221–232, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3037579 (3.06.2025).

CENTRUM ANALIZ I BADAŃ



UNIA
METROPOLII
POLSKICH

IM. PAWŁA ADAMOWICZA

BADANIA@METROPOLIE.PL