

**ANALIZA MOŻLIWOŚCI ELIMINACJI DEFICYTU
GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI
W MIEŚCIE KARPACZ**

Autorzy opracowania:
dr hab. Zbigniew Grzymała, Prof. SGH
Edwin Górnicki, doktorant SGH
Wojciech Banaszak

SPIS TREŚCI

1. Wstęp Zbigniew Grzymała
2. Stan prawny GOK po nowelizacji 11 sierpnia 2021 roku Wojciech Banaszak
3. Analiza możliwości eliminacji deficytu GOK w Karpaczu Edwin Górnicki

1. WSTĘP

Miasto Karpacz jako gmina o profilu wybitnie turystycznym zajmuje istotne miejsce na mapie krajowego przemysłu turystycznego konkurując z powodzeniem (liczba zabukowanych rezerwacji) z Zakopanem. Oferta wypoczynkowo-rekreacyjna Karpacza przyciąga, obok licznej rzeszy turystów krajowych, coraz więcej turystów zagranicznych, co pozytywnie wpływa na umacniającą się markę Karpacza na mapach turystycznych Europy.

Karpacz dysponuje nowoczesnym systemem gospodarki odpadami komunalnymi, realizując wszystkie kryteria ustanowione ustawami ekologicznymi u.c.p.g., w tym poziomy segregacji frakcji morfologicznych strumienia odpadów komunalnych. Karpacz należy do założycieli Związku Gmin Karkonoskich dysponującego własnym Karkonoskim Centrum Gospodarki Odpadami Sp. z o.o.

Struktura wytwarzania strumienia odpadów komunalnych od lat oscyluje wokół dość trwałej proporcji: ok. 25% odpadów komunalnych jest wytwarzanych w gospodarstwach domowych a ok. 75% strumienia odpadów pochodzi z nieruchomości mieszanych i niezamieszkałych.

Do roku 2019 lokalny system gospodarki odpadami komunalnymi radził sobie z wymogiem samofinansowania (art. 6r. ust. 2 u.c.p.g.), oscylując wokół równowagi kosztów i opłat. W pewnych okresach pojawiał się niewielki deficyt, a w innych - niewysoka nadwyżka. Ten okres równowagi zakończył się w roku 2019 i trwa do roku bieżącego, z perspektywą znacznego wzrostu w roku 2022. To niekorzystne zjawisko, wpływające negatywnie na budżet Miasta, ma swoją przyczynę w gwałtownym wzroście kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, na co złożyło się wiele przyczyn, ale kluczowymi były następstwa wprowadzenia przez ustawodawcę drakońskich ograniczeń i obowiązków dla instalacji zagospodarowania odpadów. Działanie to było reakcją na falę pożarów i innych niekorzystnych zjawisk, jak gwałtowny wzrost nielegalnych składowisk odpadów importowanych z zagranicy, co doprowadziło do znacznego wzrostu kosztów zagospodarowania w Regionalnych Instalacjach Przetwarzania Odpadów.

Karpacz, jak wiele innych jednostek samorządu terytorialnego, zdecydował się w roku 2020 na odejście od metody ustalania opłaty naliczanej od liczby mieszkańców i przejście na metodę opłaty od zużycia wody. Reakcja nie tylko uszczelniła system poboru opłat, ale także umożliwiła bezpośrednie objęcie opłatą – turystów, generujących dominujący strumień odpadów.

Mimo ogromnej determinacji wykazanej przez władze Miasta do przekonania mieszkańców i przedsiębiorców do naliczania opłaty od zużycia wody, co było związane ze znaczącym wzrostem obciążenia opłatą budżetów gospodarstw domowych i jednostek

gospodarczych, efekty wdrożenia opłaty „wodnej” nie zapobiegły wzrostowi deficytu GOK w latach 2020 oraz 2021.

Perspektywy wzrostu kosztów GOK w roku 2022 każą żywić obawę, że przy utrzymaniu dotychczasowej stawki opłaty, deficyt ten znacząco wzrośnie. Jako że, wzrost średniorocznego zużycia wody może nastąpić, przy istotnym wzroście ruchu turystycznego, dopiero w 2022 roku.

Opracowane w Analizie cztery alternatywne scenariusze przyjęcia wysokości stawki opłaty obrazują możliwości eliminacji bądź ograniczenia deficytu GOK w roku 2022. Niezależnie od wyboru ścieżki wraz z likwidacją deficytu GOK zaniknie zjawisko podwójnego opodatkowania mieszkańców i przedsiębiorców opłatą publiczno-prawną, a także wzrosną możliwości budżetowe Miasta na działalność inwestycyjną i rozwojową. Może to mieć znaczenie dla budowania marki Karpacza jako wiodącego ośrodka turystyczno-wypoczynkowego na mapie Polski a także w regionie Europy środkowo-wschodniej.

Gospodarka odpadami komunalnymi w kraju, niezależnie od szczebla administracyjnego, stanowi skomplikowany konglomerat prawno-ekonomiczno-społeczny podlegający chyba najsilniejszym fluktuacjom, spośród pozostałych działów gospodarki komunalnej. Autorzy „rewolucji śmieciowej” z 2011-2013 roku nie przewidzieli, że stworzą tak niestabilny, wystawiony na ciągłe zmiany, podmiot polityki komunalnej o coraz bardziej skomplikowanej aparaturze prawnej, obsługującej rozbudowującą się infrastrukturę gospodarowania odpadami zarządzaną przez jednostki samorządu terytorialnego. W efekcie samorzady zmagają się z przeregulowanym mechanizmem finansowania lokalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi. Starają się o to, by dysponując mechanizmem opłat o charakterze nakazowo-rozdzielczym, obsługiwać rosnący nacisk ekologiczny UE i wymuszać proekologiczne zachowania na wytwórcach odpadów komunalnych, tłumacząc przyczyny stałego wzrostu opłat w domowych budżetach. Jednocześnie przemysł opakowaniowy i handel nie ponoszą pełnej odpowiedzialności za finansowanie kosztów zbiórki i przetworzenia odpadów opakowaniowych, co podnosi koszty systemu kosztem wytwórców odpadów. Poniższe opracowanie koncentruje się na tematyce ekonomicznej gospodarki odpadami, umożliwiającej w aktualnych warunkach gospodarczo-prawnych oraz sanitarnych uzyskanie równowagi pomiędzy wydatkami a dochodami GOK na poziomie Miasta.

Celem niniejszego opracowania jest próba ustalenia możliwości wyeliminowania deficytu w systemie GOK w Karpaczu roku 2022. Przedstawione propozycje mają siłą rzeczy charakter częściowo prognostyczny - dotyczy to w przypadku średniego zużycia wody miesięcy listopad i grudzień 2021, a w przypadku kosztów systemu GOK prognoz Urzędu Miasta oraz własnych. Natomiast w części zasadnicze analiza opiera się na twardych danych udostępnionych przez Urząd Miasta oraz Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., a także źródłach dostępnych

powszechnie. Koncepcja materiału opiera się na wiedzy autorów zdobytej w trakcie 10 letnich studiów nad ekonomiką gospodarki odpadami komunalnymi, w tym na wykładach prowadzonych od 9 lat w ramach Studium Podyplomowego: Zarządzanie Gospodarką Odpadami SGH. Opracowanie nie jest analizą prawną, chociaż uwzględnia zmiany poczynione przez prawodawcę w nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 11 sierpnia 2021 roku.

Analizę rozpoczyna tekst „Stan prawny GOK po nowelizacji z 11 sierpnia 2021 r.” w którym Wojciech Banaszak przedstawia i omawia zasadnicze zmiany, jakich dotyczyła nowelizacja ustawy gospodarki odpadami komunalnymi, kończąc je listą możliwych działań, do wykorzystania przez Urząd Miasta przy opracowywaniu projektu budżetu na 2022 roku.

W ostatnim opracowaniu „Analiza możliwości eliminacji deficytu GOK” Edwin Górnicki przedstawia propozycje zmierzające do eliminacji deficytu GOK, wpływającego niekorzystnie na budżet Miasta, w oparciu o analizę kluczowych parametrów: zużycie wody w nieruchomościach systemu GOK oraz kosztów systemu GOK, decydujących o wysokości stawki równowagi opłaty wodnej w Karpaczu.

Podstawy prawne objęcia przez GOK pełnego strumienia odpadów komunalnych w świetle zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 11 sierpnia 2021 r.

1.1. Nieruchomości zamieszkałe

1.1.1. Pojęcie nieruchomości zamieszkałej

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, z późn. zm.), dalej jako „u.c.p.g.,” gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Jednocześnie przepisy tej ustawy nie definiują pojęcia „nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy”. Z tego względu w orzecznictwie prezentowane są 2 poglądy.

Pierwszy z nich odwołuje się do miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego¹. Przepis ten stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W tym kontekście nieruchomością, na której zamieszkują mieszkańcy, będzie tylko taka nieruchomość, na której przebywają (zamieszkują) osoby fizyczne z zamiarem stałego pobytu. Wynika to faktu, iż *pojęcie miejsca zamieszkania, przyjęte w art. 25 Kodeksu cywilnego, jest konstrukcją prawną, na którą składają się dwa elementy: fizyczne przebywanie w danej miejscowości (corpus) i zamiar, wola stałego pobytu (animus). Przyjmuje się powszechnie, że oba te elementy muszą występować łącznie. Dla ustalenia miejsca zamieszkania nie wystarczy zatem ani samo zamieszkiwanie w sensie fizycznym, jednak bez zamiaru stałego pobytu, choćby zamieszkiwanie trwało przez dłuższy czas, ani sam zamiar stałego pobytu w danej miejscowości niepołączony z przebywaniem w tej miejscowości.*²

Zgodnie z drugim poglądem dla uznania danej nieruchomości za nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, wystarczy samo faktyczne jej zamieszkiwanie bez względu na to, czy towarzyszy temu zamiar stałego czy czasowego pobytu. NSA w wyroku z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1418/15, wskazał, że *stylizacja normatywna art. 6c ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że zamiarem ustawodawcy nie było utożsamianie nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, wyłącznie z nieruchomościami zamieszkałymi stale. Chodzi o to, aby wszystkie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, choćby robili to nieregularnie, wchodziły w zakres abstrakcyjnego pojęcia "nieruchomości zamieszkałych", w przeciwieństwie do tych, na których nie mieszkają mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Z poglądem tym należy się zgodzić. Po pierwsze, pojęcie miejsca zamieszkania, o którym mowa w art. 25 Kodeksu cywilnego, jest pojęciem prawa cywilnego,*

¹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2019 r., I SA/Go 281/19.

² J.w.

podczas gdy u.c.p.g. jako część prawa ochrony środowiska zaliczana jest do prawa administracyjnego. Gdyby zatem ustawodawca miał zamiar nadać pojęciu zamieszkania cywilistyczne znaczenie, czyniłby to przez odpowiednie odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego. Po drugie, celem u.c.p.g. jest zapewnienie czystości i porządku na terenie gminy. Powstawanie odpadów komunalnych związane jest z bytowaniem ludzi i prowadzeniem przez nich gospodarstw domowych, a to dzieje się bez względu na to, czy towarzyszy temu zamiar stałego pobytu w danym miejscu. Z powyższych względów należy uznać, że art. 6c ust. 1 u.c.p.g. dotyczy nieruchomości faktycznie zamieszkiwanych przez osoby fizyczne, przy czym przez zamieszkiwanie należy rozumieć rodzaj *pobytu osoby cechujący się zaspokajaniem codziennych potrzeb życiowych tej osoby w mieszkaniu faktycznie zajmowanym, stanowiącym jej centrum życia domowego w danym okresie, a w szczególności nocowania, stolowania się i wypoczynku po pracy czy nauce.*³ W konsekwencji, *za zamieszkiwanie na danej nieruchomości nie może więc być uznane zameldowanie danej osoby w sytuacji, gdy faktycznie tam nie przebywa.*⁴

1.1.2. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W przypadku nieruchomości zamieszkałych ustawodawca nie pozostawił zarówno gminie, jak ich mieszkańcom możliwości wyboru. Innymi słowy, gmina obligatoryjnie obejmuje gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, dalej jako „system gminny”, wszystkie nieruchomości zamieszkałe, a ich właściciele nie mają możliwości wyłączenia się z tego systemu.

Konsekwencją objęcia nieruchomości zamieszkałych systemem gminnym jest obowiązek ponoszenia przez tych właścicieli, na rzecz gminy, na terenie której te nieruchomości są położone, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h pkt 1 u.c.p.g.). Obowiązek ten powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec (art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.). Przepisy u.c.p.g. wprowadzają kilka metod naliczania tej opłaty. Zgodnie z art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może być obliczana wg metody od:

- 1) liczby mieszkańców (jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i stawki opłaty określonej na podstawie art. 6k ust. 1, przy czym stawka ta nie może być wyższa niż 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za mieszkańca), lub
- 2) wody (jako iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości i stawki opłaty określonej na podstawie art. 6k ust. 1, przy czym stawka ta nie może być wyższa niż

³ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 marca 2018 r., I SA/Bd 54/18.

⁴ J.w.

0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za m³ zużytej wody), lub

- 3) powierzchni (jako iloczyn użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.) i stawki opłaty określonej na podstawie art. 6k ust. 1, przy czym stawka ta nie może być wyższa niż 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego), albo
- 4) gospodarstwa domowego, przy czym opłata ta nie może być wyższa niż 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za gospodarstwo domowe.⁵

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. poz. 1648), zwana dalej „nowelizacją z 2021 r.”, wprowadziła istotne zmiany w zakresie metody od gospodarstwa domowego. Dotychczasowy art. 6j ust. 2 u.c.p.g. stanowił o uchwaleniu jednej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, co powodowało wątpliwości interpretacyjne i rozbieżności w orzecznictwie co do możliwości różnicowania tej stawki choćby ze względu na wielkość gospodarstwa domowego.⁶ Obecne brzmienie tego przepisu oraz zawarte w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. odesłanie do ust. 1 i 2 ucina te wątpliwości i oznacza, że kryteria różnicujące stosuje się także w przypadku metody od gospodarstwa domowego. Jednocześnie same kryteria różnicujące zostały rozbudowane. I tak zgodnie z art. 6j ust. 2a u.c.p.g. rada gminy może zróżnicować stawki opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1 tej ustawy. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłat. Warto przy tym podkreślić, że w przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego i zróżnicowania stawki opłaty ze względu na ilość zużytej wody w gospodarstwie domowym rada gminy została zobligowana do określenia w uchwale wydawanej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. sposobu ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty, w szczególności sposób ustalania ilości zużytej wody w

⁵ Wysokość stawek określa art. 6k ust. 2a pkt 1-4 u.c.p.g.

⁶ Np. NSA wypowiedział się za taką możliwością w wyroku z dnia 6 października 2015 r., II FSK 1797/15 oraz przeciwko takiej możliwości w wyroku z dnia 6 maja 2016 r., II FSK 16/16.

przypadku braku wodomierza lub w przypadku nieruchomości, dla których brak jest odpowiednich danych dotyczących ilości zużytej wody, lub odliczania wody zużytej na określone cele.

Nowelizacja wprowadziła także istotne zmiany w zakresie naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wg metody od wody. Wprowadzicie mechanizm pozostał ten sam – iloczyn ilości zużytej wody i stawki opłaty, to niemniej jednak art. 6j ust. 3f u.c.p.g. wprowadził maksymalną wysokość tej opłaty za miesiąc od gospodarstwa domowego w wysokości 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem. Oznacza to, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi obliczana wg metody od wody do pewnego momentu zależy tylko od faktycznego zużycia wody na danej nieruchomości/w danym lokalu mieszkalnym, a po przekroczeniu pewnej granicy tego zużycia staje się *de facto* opłatą ryczałtową.⁷ Podkreślenia wymaga, że art. 6j ust. 3f u.c.p.g. ma zastosowanie tylko do metody od wody.

Jednocześnie przepis art. 6j ust. 3f u.c.p.g. budzi pewne wątpliwości w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi. Zgodnie z art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 tej ustawy. Tym samym podstawą ustalenia opłaty jest ilość zużytej wody z danej nieruchomości, nie zaś ilość zużytej wody z danego gospodarstwa domowego. Tymczasem art. 6j ust. 3f u.c.p.g. odnosi się do opłaty miesięcznej od gospodarstwa domowego. Na uwadze należy mieć jednak art. 2 ust. 3a pkt 2 u.c.p.g., zgodnie z którym wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu - w części odpowiadającej stosunkowi ilości zużytej wody w lokalu do ilości zużytej wody we wszystkich lokalach - w przypadku metody ustalenia opłaty od wody. Oznacza to, że opłata przypadająca na właściciela danego lokalu jest proporcjonalna do udziału zużycia wody w tym lokalu w zużyciu wody z całej nieruchomości. Mając więc na uwadze wykładnię celowościową art. 6j ust. 3f u.c.p.g., zgodzić można się z niepublikowanym stanowiskiem Związku Miast Polskich, zgodnie z którym ***właściciel nieruchomości zobowiązany jest ustalić wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody z danej nieruchomości, a następnie ustalić, czy tak obliczona wysokość opłaty nie przekracza iloczynu ilości gospodarstw domowych znajdujących***

⁷ Załóżmy, że rada gminy przyjęła stawkę za m³ wody w wysokości 10 zł. Przy przeciętnym dochodzie rozporządzalnym w wysokości 1919 zł górna granica opłaty naliczanej wg metody od wody wyniesie 149,68 zł. Oznacza to, że gospodarstwa domowe będą płaciły opłatę naliczaną wg tej metody przy życiu wody mniejszym lub równym 14,968m³ miesięcznie (np. rodzina, która zużyła 9m³ zapłaci 90 zł, a rodzina zużywająca 13m³ zapłaci 130 zł). Powyżej 14,968m³ zużycie wody nie ma wpływu na wysokość opłaty – rodzina zużywająca 15m³ czy 20m³, a nawet 30m³ zapłaci tyle samo – 149,68 zł.

się na danej nieruchomości oraz maksymalnej wysokości opłaty wynikającej z art. 6j ust. 3f dla pojedynczego gospodarstwa domowego.

Kolejną zmianą jest nałożenie na radę gminy obowiązku określenia sposobu ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności sposób ustalania ilości zużytej wody w przypadku braku wodomierza lub w przypadku nieruchomości, dla których brak jest odpowiednich danych dotyczących ilości zużytej wody, lub odliczania wody zużytej na określone cele – art. 6j ust. 3e pkt 1 u.c.p.g.

W przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi naliczanej wg metody od liczby osób nowelizacja z 2021 r. wprowadziła zmianę umożliwiającą gminie zweryfikowanie liczby osób zamieszkujących na danej nieruchomości. Art. 6o ust. 1a u.c.p.g. upoważnia bowiem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wykorzystania informacji i danych znajdujących się w jego posiadaniu oraz posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w celu weryfikacji danych zawartych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

1.1.3. Indywidualizacja opłat w budynkach wielolokalowych

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. właściciele nieruchomości są obowiązani do zbierania w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 (obecnie jest to rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 906). W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości – art. 6ka ust. 1. Powiadomienie to staje się podstawą do wszczęcia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta postępowania administracyjnego, które, w przypadku potwierdzenia niedopełnienia ww. obowiązku, prowadzi do wydania decyzji określającej wysokość podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6k ust. 3 u.c.p.g. stawkę opłaty podwyższonej określa rada gminy w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie art. 6k ust. 1 tej ustawy.

W przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, prowadzi to do tzw. odpowiedzialności zbiorowej,

ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 8 lipca 2020 r., I SA/Kr 547/19, WSA w Krakowie stwierdził, iż twierdzenie o niesegregowaniu incydentalnym przez nielicznych mieszkańców odpadów oznacza de facto, że odpady były segregowane w sposób nieselektywny. Nie ma przy tym prawnego znaczenia ilu lokatorów nie przestrzegało zasad selektywnego zbierania odpadów. To czy odpady są segregowane, czy nie obciąża w przypadku budynków wielomieszkaniowych daną wspólnotę mieszkaniową.

Z tego względu nowelizacja z 2021 r. wprowadziła rozwiązania umożliwiające gminom odejście od odpowiedzialności zbiorowej. Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.c.p.g., który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., w przypadku, gdy właściciel nieruchomości w uzgodnieniu z gminą zapewni techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o ponoszeniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b tej ustawy, to jest przez:

- 1) właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali,
- 2) osoby, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych,
- 3) osoby faktycznie zamieszkujące lub użytkujące te lokale lub osoby faktycznie zamieszkujące lub użytkujące lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej.

W świetle art. 2a ust. 2 u.c.p.g. przez identyfikację odpadów komunalnych należy rozumieć możliwość przypisania osobom wymienionym w art. 1 pkt 1 lit. b tej ustawy danej frakcji odpadów komunalnych w taki sposób, aby osoby nieuprawnione nie mogły odczytać danych osobowych. W konsekwencji tej zmiany rada gminy może, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g., w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

- 1) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub
- 2) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1.

Podkreślenia wymaga, że indywidualizacja opłat w budynkach wielolokalowych ma charakter fakultatywny. Innymi słowy, nawet jeżeli właściciel nieruchomości jest w stanie zapewnić techniczne możliwości identyfikacji odpadów, rada gminy nie jest zobligowana do podjęcia uchwały na podstawie art. 2a ust. 1 u.c.p.g. Jeżeli jednak rada gminy podejmie taką

decyzję, to uchwała ta może dotyczyć wszystkich albo określonych nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, w zależności od tego, czy właściciele nieruchomości w uzgodnieniu z gminą zapewnią techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach na wszystkich nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi albo na części tych nieruchomości – art. 2a ust. 3 u.c.p.g. Objęcie uchwałą wszystkich albo niektórych nieruchomości zależy od technicznych możliwościami identyfikacji odpadów komunalnych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, w tym od:

- 1) liczby lokali mieszkalnych w danym budynku wielolokalowym,
- 2) liczby mieszkańców,
- 3) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na danych nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi,
- 4) istniejącą infrastrukturą do gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 2a ust. 4 u.c.p.g.).

Konsekwencją podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1 u.c.p.g., jest przejście na osoby, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. b tej ustawy, następujących obowiązków:

- 1) ponoszenia opłat za gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6h pkt 2),
- 2) złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6m ust. 1 pkt 2),
- 3) złożenia deklaracji w przypadku zmiany danych zamieszczanych w deklaracji lub zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli wobec tych osób wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydał decyzję w związku z niezłożeniem deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionymi wątpliwościami co do danych zawartych w deklaracji (art. 6o ust. 4).

Pozostałe obowiązki właściciela nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, nadal ciążyą na wspólnocie mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej, co wynika z art. 2 ust. 3b w zw. z ust. 3 u.c.p.g. Jednocześnie art. 2a ust. 5 u.c.p.g. doprecyzowuje, że w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1, wspólnota lub spółdzielnia składają deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1) i ponoszą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (począwszy od miesiąca, w którym ta uchwała weszła w życie) jedynie w stosunku do odpadów komunalnych wytworzonych na nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi, z wyłączeniem odpadów komunalnych wytworzonych w lokalach objętych tą uchwałą.

Przyjęte rozwiązania w zakresie indywidualizacji opłat i obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych mają zdaniem ustawodawcy *przyczynić się do przestrzegania wymogu selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez większą liczbę mieszkańców, co przeloży się na większą ilość selektywnie zbieranych odpadów komunalnych*.⁸

1.2. Nieruchomości niezamieszkałe

1.2.1. Objęcie nieruchomości niezamieszkałych systemem gminnym

Zgodnie z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Uchwała ta może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności (art. 6c ust. 3 u.c.p.g.). Przywołane przepisy pozostawiają radzie gminy swobodę zarówno co do podjęcia decyzji, czy właściciele nieruchomości niezamieszkałych mają być objęci gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, jak i co do ustalenia, czy tym systemem mają być objęci właściciele wszystkich czy też tylko określonych nieruchomości niezamieszkałych⁹. Podkreślenia wymaga, że do 23 września 2021 r., to jest do dnia wejścia w życie nowelizacji z 2021 r. zgodnie z uchylonym art. 6c ust. 2c u.c.p.g. przystąpienie właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, do zorganizowanego przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi było dobrowolne i następowało na podstawie zgody właściciela nieruchomości wyrażonej w formie pisemnej, przy czym przepis ten nie obejmował właściciela nieruchomości, na której znajdował się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Oznacza to, że do dnia 23 września 2021 r. objęcie gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości niezamieszkałych wymagało nie tylko podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy, lecz również wyrażenia zgody przez właścicieli tych nieruchomości. Nowelizacja z 2021 r. wprowadziła istotną zmianę – objęcie gminnym systemem nieruchomości niezamieszkałych nie wymaga już zgody ich właścicieli. W terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały wydanej na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. mogą oni jednak złożyć wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta oświadczenie o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę na podstawie tej uchwały (art. 6c ust. 3a u.c.p.g.). Oświadczenie takie musi:

⁸ Uzasadnienie do nowelizacji z 2021 r. dostępne jest pod linkiem <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1275>.

⁹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r., I SA/Ol 433/19 „Zatem objęcie określonych rodzajów nieruchomości niezamieszkałych zorganizowanym przez gminę systemem odbierania odpadów komunalnych jest zależne od treści uchwały rady gminy”.

- 1) być złożone w formie pisemnej,
- 2) wskazywać gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę, z którymi składający oświadczenie właściciel nieruchomości zawarł umowę na odbiór odpadów z tej nieruchomości, przy czym do oświadczenia należy dołączyć kopię tej umowy; oświadczenie niespełniające tych wymagań jest nieskuteczne z mocy prawa.

Wprowadzona zmiana oznacza, że właściciele nieruchomości niezamieszkałych objęci uchwałą wydaną na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. pozostają co do zasady objęci systemem gminnym, chyba że zawarli umowę z właściwym podmiotem na odbiór odpadów komunalnych oraz w terminie złożyli oświadczenie o wyłączeniu się z tego systemu spełniające wymogi formalne określone w art. 6c ust. 3a. Podkreślenia wymaga, że ww. oświadczenie jest skuteczne od dnia wejścia w życie uchwały o objęciu tych nieruchomości systemem gminnym.

Oświadczenie ma w zasadzie charakter bezterminowy i nie może zostać odwołane przez właściciela nieruchomości przez okres obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, zawartej po dniu ogłoszenia uchwały, o której mowa w art. 6 ust. 2 u.c.p.g.

Art. 6c ust. 3b u.c.p.g. reguluje kwestię nieruchomości niezamieszkałych, które powstały już po wejściu w życie uchwały, o której mowa w art. 6 ust. u.c.p.g., to jest w okresie obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych. W takim przypadku właściciel nieruchomości składa oświadczenie o wyłączeniu się z systemu gminnego w terminie 60 dni od dnia powstania nieruchomości. Oświadczenie to musi spełnić takie same wymagania, jak oświadczenie składane na podstawie art. 6c ust. 3a – forma pisemna, wskazanie podmiotu, z którym zawarta została umowa na odbiór odpadów z nieruchomości i załącznik w postaci kopii tej umowy. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 6c ust. 3e oświadczenie to jest skuteczne od dnia, w którym zaczęła obowiązywać następna umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

Z kolei art. 6c ust. 3c u.c.p.g. reguluje kwestie:

- 1) odwołania oświadczenia o wyłączeniu się z systemu gminnego przez właścicieli nieruchomości, jeżeli nieruchomość jest wyłączona z tego systemu na podstawie tego oświadczenia,
- 2) złożenia oświadczenia spełniającego wymagania, o których mowa w art. 6c ust. 3a u.c.p.g., o wyłączeniu się z systemu gminnego przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jeżeli właściciel nieruchomości jest objęty tym systemem.

W obu przypadkach termin odpowiednio na złożenie odwołania oświadczenia albo na złożenie oświadczenia wyznacza wójt, burmistrz albo prezydenta miasta na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy, na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty wraz z informacją o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Termin ten nie może być krótszy niż 60 dni od dnia zamieszczenia tej informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy.

Zgodnie z art. 6 ust. 3e u.c.p.g. odwołanie oświadczenia, o którym mowa w art. 6c ust. 3c pkt 1 tej ustawy, oraz oświadczenie, o którym mowa w 6c ust. 3b tej ustawy, są skuteczne od dnia, w którym zaczęła obowiązywać następna umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, i nie mogą być odwołane przez okres obowiązywania tej umowy. Warto zauważyć, że art. 6c ust. 3e u.c.p.g. pomija kwestię daty początkowej obowiązywania oświadczenia o wyłączeniu się z systemu gminnego, o którym mowa w art. 6c ust. 3c pkt 2 tej ustawy. Oświadczenie to składane jest w sytuacji, gdy uchwała, na podstawie której nieruchomość niezamieszkała została włączona do systemu gminnego, weszła już w życie, a właściciel takiej nieruchomości nie wyłączył się z tego systemu zgodnie z art. 6c ust. 3a w terminie wskazanym w tym przepisie. Oznacza to, że musi on poczekać do momentu, w którym zostanie przeprowadzone nowe postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów z nieruchomości niezamieszkałych. Wydaje się, że oświadczenie składane na podstawie art. 6c ust. 3c pkt 2 u.c.p.g. powinno, podobnie jak oświadczenie, o którym mowa w art. 6c ust. 3b tej ustawy, być skuteczne od dnia, w którym zaczęła obowiązywać następna umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

Wymienione wyżej przepisy uniemożliwiają zatem właścicielom nieruchomości niezamieszkałych dowolne wyłączenie się albo włączanie do systemu gminnego, co ma zapobiec jego destabilizacji. Innymi słowy ustawodawca powiązał co do zasady termin wejścia do systemu gminnego albo wyjścia z tego systemu z okresem obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych, tak aby zapewnić w miarę stabilną i łatwą do określenia liczbę właścicieli nieruchomości niezamieszkałych objętych systemem.

Jednocześnie przywołana nowelizacja z dnia 11 sierpnia 2021 r. zawiera w art. 4 przepis przejściowy, zgodnie z którym w przypadku gdy rada gminy podjęła uchwałę na podstawie

[art. 6c ust. 2](#) u.c.p.g. przed dniem wejścia w życie tej nowelizacji (23 września 2021 r.), właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, objęci systemem odbierania odpadów komunalnych zorganizowanym przez gminę pozostają objęci tym systemem do dnia, w którym zacznie obowiązywać następna umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

1.2.2. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Konsekwencją objęcia nieruchomości niezamieszkałych systemem gminnym jest obowiązek uiszczania przez ich właścicieli na rzecz gminy, na terenie której te nieruchomości są położone, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h pkt 3 u.c.p.g.). Obowiązek ten powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (art. 6i ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.). Podkreślenia przy tym wymaga, że przepisy *nie uzależniają ponoszenia przez właściciela nieruchomości opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi od ilości czy rodzaju wytwarzanych na tejże nieruchomości odpadów, lecz od samego faktu powstawania tychże odpadów* (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lutego 2018 r., I SA/Gd 995/17). Przywołany przepis jednoznacznie wskazuje, że opłata ma charakter miesięczny. *Jednocześnie okres za który uiszczana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie determinuje częstotliwości odbioru tych odpadów. Innymi słowy, to iż opłata uiszczana jest za każdy miesiąc nie oznacza, że odpady odbierane są raz w miesiącu* – wyrok WSA w Olsztynie z 21 kwietnia 2021 r., I SA/OI 114/21.

Zgodnie z art. 6j ust. 3 u.c.p.g. podstawową metodą naliczania tej opłaty jest „metoda od pojemnika lub worka”. Przepis ten stanowi, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w [art. 6k ust. 1 pkt 2](#) tej ustawy. Nowelizacja z 2021 r. doprecyzowała, że przez zadeklarowaną liczbę pojemników lub worków rozumie się iloczyn liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz liczby ich opróżnień lub odbiorów wynikającej z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych określonych na podstawie [art. 6r ust. 3 i 3b](#) tej ustawy albo harmonogramu odbioru odpadów komunalnych dla danej nieruchomości. W wyniku tej zmiany częstotliwość odbioru odpadów komunalnych stała się zatem parametrem, który należy brać pod uwagę przy obliczaniu opłaty. Wprawdzie sposób jej wyliczania (iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków i stawki opłaty) oraz okres, za jaki się ją pobiera (za każdy miesiąc, w którym powstały odpady) pozostały bez zmian, to niemniej jednak przy wprowadzonej

definicji pojęcia zadeklarowanej liczby pojemników lub worków częstotliwość opróżniania pojemników lub odbioru worków będzie miała wpływ na wysokość opłaty. Przy takiej samej liczbie pojemników lub worków na danej nieruchomości zwiększenie częstotliwości ich opróżniania (odbioru) albo jej zmniejszenie będzie skutkowało odpowiednio podwyższeniem albo obniżeniem opłaty. W tym miejscu należy zaznaczyć, że częstotliwość odbierania odpadów komunalnych określana jest przez radę gminy w uchwale wydawanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Niemniej jednak w przypadku nieruchomości niezamieszkałych rada gminy może wprowadzić możliwość wskazania w deklaracji częstotliwości odbioru odpadów komunalnych poszczególnych frakcji, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż określona w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, a w przypadku jej nieokreślenia w uchwale - nie rzadsza niż raz na 2 tygodnie.

Jednocześnie nowelizacja z 2021 r. wprowadziła zmiany w wysokości stawki opłaty. Przed zmianą miesięczna maksymalna stawka za odpady komunalne wynosiła 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik o pojemności 1100 litrów¹⁰ lub 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za worek o pojemności 120 litrów, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Obecnie art. 6k ust. 2a pkt 5 u.c.p.g. wprowadził jedną maksymalną stawkę za pojemnik i worek, o pojemności 120 l, która wynosi 1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem¹¹. Za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.

Art. 6j ust. 3a u.c.p.g. wprowadza możliwość skorzystania przez gminy z alternatywnego sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2211). Opłata może być naliczana jako iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. rada gminy, w drodze uchwały, ustali stawkę opłaty za m³ zużytej wody - w przypadku wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w [art. 6j ust. 3a](#) tej ustawy.

¹⁰ Przekiętny miesięczny dochód rozporządzalny w 2020 r. wyniósł 1919 zł. Oznacza to, że maksymalna stawka za pojemnik 1100 l wyniosła 61,408 zł (ok. 0,06 zł za l), a za worek 120 l – 19,19 zł (ok. 0,16 zł za l).

¹¹ Przy przekiętnym dochodzie rozporządzalnym w wysokości 1919 zł maksymalna stawka wynosi 24,947 zł (0,207 zł za l).

Rada gminy została zobligowana, aby ustalając stawkę opłaty za m³ zużytej wody dla nieruchomości niezamieszkałych, na których świadczone są usługi hotelarskie, określić także sposób ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności sposób ustalania ilości zużytej wody w przypadku braku wodomierza lub w przypadku nieruchomości, dla których brak jest odpowiednich danych dotyczących ilości zużytej wody, lub odliczania wody zużytej na określone cele (art. 6j ust. 3e pkt 3 u.c.p.g.). Dzięki tej zmianie nie będą już kwestionowane np. przepisy pozwalające na odliczanie na potrzeby określenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od ogólnego zużycia wody na danej nieruchomości wody zużytej na cele ogrodnicze.

1.2.3. Umowy na odbiór odpadów komunalnych

Jak już wyżej wspomniano, wyłączenie się właściciela nieruchomości niezamieszkałej z systemu gminnego wymaga nie tylko złożenia stosownego oświadczenia, ale także zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych z tej nieruchomości. Wynika to nie tylko z art. 6c ust. 3a u.c.p.g., lecz także z art. 6 ust. 1 tej ustawy, który nakłada na właścicieli nieruchomości nieobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy (a więc nieobjętych gminnym systemem) obowiązek udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w [art. 9b ust. 2](#) tej ustawy. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kilka istotnych zmian

wprowadzonych nowelizacją z dnia 11 sierpnia

2021 r.:

- 1) art. 6 ust. 1c u.c.p.g. wskazuje jednoznacznie, że postanowienia umowy na odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości nieobjętych systemem gminnym zapewniają odbiór wszystkich frakcji odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 tej ustawy,
- 2) art. 6 ust. 5a u.c.p.g. uprawnia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta nie tylko do kontroli posiadania umów na odbiór odpadów komunalnych, lecz także ich treści w celu weryfikacji, czy są one zgodne z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 tej ustawy,
- 3) art. 6 ust. 5c u.c.p.g. stanowi o wygaśnięciu umowy z mocy prawa, jeżeli nie spełnia ona wymagań określonych w ust. 1c i uchybienia te nie zostały poprawione w wyznaczonym

terminie; wygaśnięcie umowy sprawia, że gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów z nieruchomości, a wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje decyzję na okres roku na podstawie art. 6 ust. 7 u.c.p.g., w której określa m.in. obowiązek uiszczania opłaty za odbieranie odpadów komunalnych.

Rozwiązania te wzmacniają rolę gminy, gdyż właściciele nieruchomości niezamieszkałych nieobjętych systemem gminnym nie będą mogli wykazać spełnienia obowiązku pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości przez posiadanie jakiegokolwiek umowy w tym zakresie, tylko umowy zapewniającej pozbywanie się tych odpadów w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami prawa miejscowego, a gmina będzie mogła kontrolować treść tych umów.

1.2.4. Nieruchomości mieszane

Art. 6c ust. 2b u.c.p.g. stanowi, że w przypadku nieruchomości tzw. mieszanej, która w części stanowi nieruchomość zamieszkałą, a w części niezamieszkałą, przepisów art. 6c ust. 2a i 3a tej ustawy nie stosuje się. Art. 6c ust. 2a nakłada na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019, z późn. zm.) na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jeżeli nieruchomości te zostały objęte systemem gminnym. Z kolei art. 6c ust. 3a uprawnia właścicieli nieruchomości do złożenia oświadczenia o wyłączeniu się z systemu gminnego.

W przypadku nieruchomości mieszanych powstaje także pytanie, czy odpady komunalne powinny być zbierane w pojemnikach lub workach, osobnych dla części zamieszkałej i niezamieszkałej. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 22 kwietnia 2021 r., I SA/Po 850/20, stwierdził, że *przepisy prawa nie przewidują możliwości zobowiązania właściciela takiej nieruchomości do utrzymywania osobnych pojemników na odpady komunalne wytworzone przez mieszkańców i osobnych pojemników na odpady komunalne powstałe na części niemieszkalnej. Jednakże gromadzenie odpadów komunalnych we wspólnych dla całej nieruchomości pojemnikach właściwie uniemożliwia wyodrębnienie części odpadów, których odbiór i zagospodarowanie spoczywa na gminie i powoduje, że przedsiębiorca odbierający odpady na zlecenie gminy zmuszony jest do odbioru i zagospodarowania także odpadów pochodzących z części niemieszkalnej.* Na uwadze należy mieć jednak art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g., na mocy którego właściciel nieruchomości jest obowiązany do zbierania w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości

i porządku w gminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1. Jednocześnie regulamin ten określa wymagania dotyczące selektywnego zbierania i odbierania określonych frakcji odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ucz.p.g.) oraz może wprowadzać prowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów (art. 4 ust. 2a pkt 1), a także ustanawiać inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości (art. 4 ust. 2a pkt 8). Istnieją więc podstawy do uznania, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może nakładać obowiązek osobnego zbierania odpadów komunalnych powstających w części zamieszkałej i niezamieszkałej nieruchomości mieszanej.

Art. 6j ust. 4 reguluje kwestię ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na nieruchomościach mieszanych. Opłata taka stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z art. 6j ust. 1-3. Oznacza to, że opłata za zamieszkałą część nieruchomości powinna zostać ustalona według metody obowiązującej w danej gminie, to jest według metody od liczby osób, od zużytej wody, od powierzchni lokalu lub od gospodarstwa domowego, a za niezamieszkałą część nieruchomości jako iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających w tej części i stawki opłaty. Ustawodawca niemniej jednak wprowadził od tej zasady 2 wyjątki. Pierwszy w z nich dotyczy sytuacji, gdy w części lokalu mieszkalnego jest prowadzona obsługa biurowa działalności gospodarczej. W takim przypadku opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się w ramach opłaty dotyczącej nieruchomości zamieszkałej – art. 6j ust. 4a u.c.p.g. W drugim wyjątku ustawodawca upoważnił radę gminy do podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w której ustali ona sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości mieszanych zgodnie z art. 6j ust. 1, 2 lub 3. Oznacza to, że rada gminy może postanowić o tym, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi będzie obliczana z całej nieruchomości mieszanej wg metody od liczby mieszkańców, od wody lub od powierzchni. W przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z art. 6j ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu. To ostatnie sformułowanie „uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu” może sugerować, że w przypadku zamieszkałej części nieruchomości mieszanej uwzględnia się powierzchnię całkowitą lokalu. Twierdzenie takie jest jednak błędne, gdyż ust. 5 odsyła do ust. 1 pkt 3, który nakazuje w przypadku nieruchomości zamieszkałych także stosować powierzchnię użytkową lokalu.

1.2.5. Nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub inne nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe

Ustawodawca w art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g. wydaje się pomijać kwestię nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Powstaje zatem pytanie, czy nieruchomości te należy traktować jako nieruchomości zamieszkałe, czy niezamieszkałe, czy też może jako odrębną kategorię nieruchomości. Należy przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym nieruchomości takie *nie są wykorzystywane do zamieszkiwania, tylko w celu czasowego przebywania w związku z wypoczynkiem. Dlatego też są zaliczane do kategorii nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają na nich odpady komunalne.*¹² Objęcie nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wymaga zatem uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 6c ust. 2.

Przepisy u.c.p.g. przewidują dwie metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6j ust. 3b w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Przepis art. 6j ust. 3b u.c.p.g. budzi pewne wątpliwości w przypadku, gdy na jednej nieruchomości znajduje się więcej niż jeden domków letniskowych. W wyroku z dnia 4 lutego 2021 r., III FSK 2798/21, NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym *ustawodawca upoważnił prawodawcę gminnego do wprowadzenia stawki opłaty za nieruchomość na której posadowiony jest domek letniskowy, nie zaś ustalenia opłaty od domku letniskowego.* Przyjęcie takiej wykładni prowadzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości ponosi jedną zryczałtowaną opłatę niezależnie od liczby domków letniskowych znajdujących się na tej nieruchomości. Prowadziło do sytuacji, w której opłata nie była adekwatna do ilości wytwarzanych odpadów. Z tego względu nowelizacja z 2021 r. wprowadziła zasadę (obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.), zgodnie z którą w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, zryczałtowana opłata pobierana jest od domku letniskowego.

Roczny charakter zryczałtowanej opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 3b u.c.p.g., powodował, że *uniezależnienie w konstrukcji tej opłaty mechanizmu ustalenia jej wysokości od*

¹² Stanowisko Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/domki-letniskowe>.

*ilości osób przebywających na danej nieruchomości i czasu tego przebywania nie oznacza, że opłata ta może być ustalana w dowolnym okresie roku, a w szczególności nie oznacza możliwości powiązania jej wejścia w życie z terminem płatności.*¹³ Tym samym z treści art. 6j ust. 3b u.c.p.g. nie można wyprowadzić wniosku o istnieniu podstaw do wprowadzenia tej opłaty w trakcie roku kalendarzowego.¹⁴ Obecnie przedstawione powyżej poglądy można uznać za nieaktualne. Zgodnie bowiem z art. 6j ust. 3bc u.c.p.g. uchwała, o której mowa w ust. 3b, może zostać podjęta lub zmieniona do końca kwietnia danego roku.

Art. 6j ust. 3ba upoważnia radę gminy do wprowadzenia wyjątku, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, od zasady określonej w art. 6j ust. 3b, przez nałożenie obowiązku ponoszenia przez właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości określonej zgodnie z ust. 3 (to jest w wysokości stanowiącej iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2). Skorzystanie przez radę gminy z tej możliwości wyłącza stosowanie opłaty zryczałtowanej – art. 6j ust. 3bb u.c.p.g.

Z kolei w przypadku rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2176, z późn. zm.), zgodnie z art. 6j ust. 3d u.c.p.g., opłatę oblicza się na podstawie art. 6j ust. 3 tej ustawy.

1.3. Ułatwienia dla gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. nakłada na gminy obowiązek zapewnienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Art. 4b, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., wprowadza możliwość częściowego odstępstwa od tego obowiązku. Zgodnie bowiem z tym przepisem minister właściwy do spraw klimatu może zezwolić gminie, w drodze decyzji, na częściowe odstępstwo od selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych polegające na łącznym zbieraniu odpadów tworzyw sztucznych, metali, opakowań wielomateriałowych oraz szkła, jeżeli zostaną spełnione łącznie co najmniej trzy z następujących warunków:

- 1) łączne zbieranie wybranych frakcji odpadów komunalnych nie wpływa na możliwość poddania ich przygotowaniu do ponownego użycia, recyklingowi lub innym procesom

¹³ Wyrok NSA z dnia 24 marca 2021 r., III FSK 2334/21.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III FSK 2433/21.

- odzysku, a uzyskiwany z tych procesów materiał wyjściowy ma jakość porównywalną do jakości uzyskiwanej przy selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych,
- 2) selektywne zbieranie wybranych frakcji odpadów komunalnych nie przynosi wyniku najlepszego dla środowiska, biorąc pod uwagę całkowity wpływ gospodarowania selektywnie zebranymi frakcjami odpadów komunalnych na środowisko,
 - 3) selektywne zbieranie wybranych frakcji odpadów komunalnych nie jest technicznie wykonalne, biorąc pod uwagę dobre praktyki w zakresie zbierania odpadów komunalnych, selektywne zbieranie wybranych frakcji odpadów komunalnych pociągnęłoby za sobą nieproporcjonalnie wysokie koszty, biorąc pod uwagę koszty negatywnego wpływu zbierania i przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na środowisko i zdrowie ludzi, możliwości poprawy efektywności zbierania i przetwarzania odpadów komunalnych, dochody ze sprzedaży surowców wtórnych oraz zasadę, że koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów.

Zezwolenie to jest wydawane na czas nieoznaczony, wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zawierający:

- 1) analizy potwierdzające, że zostały spełnione łącznie co najmniej trzy z warunków określonych w ust. 1,
- 2) wskazanie, czy odstępstwo ma dotyczyć obszaru całej gminy czy jej określonej części.

Jeżeli gmina, która uzyskała zezwolenie nie osiągnęła w danym roku poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 3b ust. 1, minister właściwy do spraw klimatu cofa to zezwolenie w drodze decyzji i określa termin jej wykonania. Postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia wszczyna się z urzędu. Cofnięcie zezwolenia kończy możliwość łącznego zbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych w terminie określonym w decyzji o cofnięciu tego zezwolenia – art. 4c u.c.p.g.

Kolejne ułatwienie dotyczy odbioru bioodpadów. Zgodnie z art. 3 ust. 2d u.c.p.g. gmina może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinym budynkiem mieszkalnym podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje dotyczące posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Z kolei w art. 6r ust. 3a ustawodawca rozszerzył rodzaje odpadów odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, których ilość może być ograniczona, o odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy.

Zgodnie z art. 6r ust. 3b u.c.p.g. w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Ustawodawca w nowelizacji z 2021 r. wprowadził wyjątek od tej zasady w odniesieniu do gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

W dotychczasowym stanie prawnym wątpliwości budziła kwestia możliwości finansowania przez gminy deficytu systemu gminnego, gdyż system ten oparty jest na wyrażonej w art. 6r ust. 2 u.c.p.g. zasadzie samofinansowania się. W nowelizacji z 2021 r. ustawodawca przesądził, że rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

W intencji ustawodawcy *gminy będą mogły z skorzystać tego przepisu w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w przypadku wzrostu cen za zagospodarowanie odpadów, co przekłada się na brak możliwości pokrycia wszystkich kosztów z pobranych od mieszkańców opłat.*¹⁵

1.4. Potencjalne skutki nowelizacji Ustawy o Utrzymaniu Czystości i Porządku w Gminach

- 1) możliwość podniesienia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od pojemnika/worka od nieruchomości niezamieszkałych w związku z podniesieniem maksymalnej stawki tej opłaty, jednocześnie doprecyzowanie pojęcia zadeklarowanej

¹⁵ Uzasadnienie do nowelizacji z 2021 r. dostępne jest pod linkiem <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1275>.

- liczby pojemników lub worków umożliwi naliczenie opłaty jako iloczynu liczby pojemników/worków oraz liczby ich opróżnień/odbioru, co powinno odpowiadać rzeczywistej ilości odebranych odpadów,
- 2) doprecyzowanie, że w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi nalicza się od domku, nie od nieruchomości, zapewni, że opłata ta będzie bardziej adekwatna do ilości powstających na nieruchomości odpadów,
 - 3) wprowadzenie maksymalnej wysokości opłaty obliczanej metodą od wody od nieruchomości zamieszkałych w wysokości 7,8% przeciętnego dochodu rozporządzalnego ogółem na 1 osobę powoduje, że opłata ta w przypadku większych gospodarstw domowych, których miesięczne zużycie wody przekracza maksymalną wysokość opłaty, będzie miała charakter ryczałtowy,
 - 4) doprecyzowanie kryteriów różnicujących wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkałych powinna umożliwić bardziej elastyczne i dostosowane do kosztów dopasowanie wysokości tych stawek,
 - 5) rady gminy zostały upoważnione do określenia sposób ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co powinno przeciąć spory prawne w tym zakresie skutkujące uchylaniem uchwał zawierających takie sposoby,
 - ~~6)~~ możliwość weryfikacji deklaracji w oparciu o dane, którymi dysponują gmina i jej jednostki organizacyjne, powinna ułatwić m.in. ustalenie ilości faktycznie zużytej wody,
 - 7) wprowadzenie identyfikacji odpadów wytwarzanych w lokalach w budynkach wielokalowych umożliwi indywidualne rozliczanie mieszkańców tych lokali, co powinno przyczynić się do lepszej segregacji odpadów,
 - 8) uzyskanie odstępstwa w zakresie selektywnego zbierania określonych frakcji odpadów oraz możliwość niezapewnienia odbioru bioodpadów (przy spełnieniu określonych przesłanek) mogą obniżyć koszty odbioru odpadów,
 - 9) wprowadzenie oświadczenia właściciela nieruchomości niezamieszkałej o wyłączeniu się z systemu gminnego w miejsce zgody właściciela na objęcie systemem gminnym może zmniejszyć liczbę właścicieli takich nieruchomości będących poza systemem; jednocześnie nowelizacja z 2021 r. umożliwia weryfikację, czy umowy na odbiór odpadów komunalnych zawarte przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych zapewniają odbiór tych odpadów zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi.

Analiza możliwości eliminacji deficytu GOK w Karpaczu w roku 2022

Spis treści:

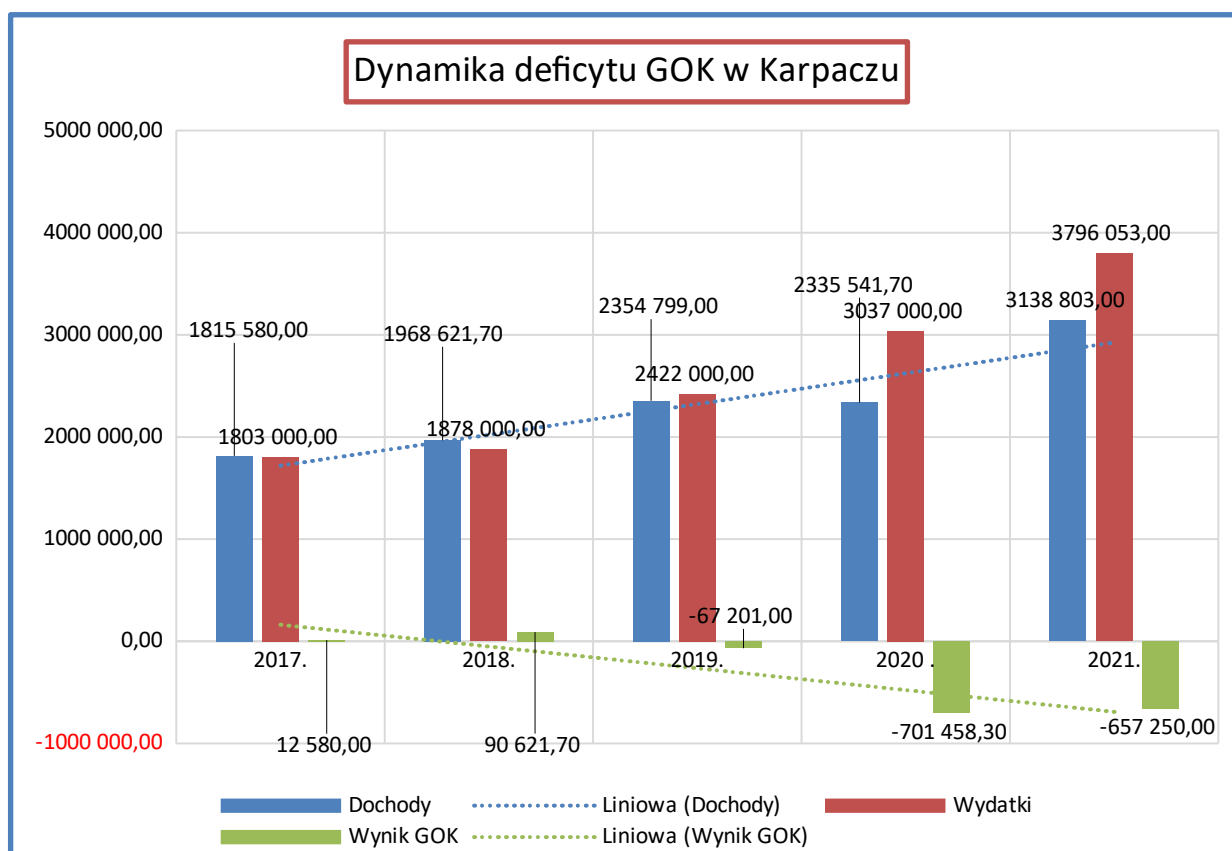
1. Deficyt GOK
2. Koszty GOK
3. Opłata
4. Woda
5. Stawka
6. Bilans możliwości systemu GOK w Karpaczu
7. Podsumowanie

1. DEFICYT GOK

Punktem wyjścia do analizy możliwości eliminacji deficytu gospodarki odpadami komunalnymi (GOK) w Karpaczu jest analiza tego zjawiska na przestrzeni lat 2017-2021. Celem Analizy jest ustalenie, zgodnie z art. 6r. ust 2 Ustawy o Czystości i Porządku w Gminach, wysokości stawki opłaty równoważącej koszty GOK, po wdrożeniu której deficyt zostanie wyeliminowany.

Zagadnienie to jest przedstawione na Wykresie nr 1.

WYKRES 1 Wzrost deficytu GOK w Karpaczu w latach 2017-2021



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Urzędu Miasta oraz dokumentów Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi z terenu gminy Karpacz za lata 2017-2020”.

Deficyt gospodarki odpadami komunalnymi w Karpaczu jako zjawisko narastające pojawił się w roku 2019. Uprzednio wydatki budżetu Miasta na GOK równoważyły się z dochodami, wykazując niewielkie nadwyżki. Dopiero w roku 2019 wydatki przewyższyły znacząco i trwale dochody i proces ten wykazuje kontynuację do obecnego czasu.

Wysokość deficytu w roku 2021 jest wielkością szacunkową i różni się nieco, w zależności od przyjmowanych założeń.

Dynamikę wzrostu deficytu można odczytać z Tabeli nr 1, ukazującej narastanie tempa wzrostu dochodów wydatków i deficytu.

TABELA 1: Dynamika deficytu GOK w latach 2017-2021

Kalkulacja wyniku finansowego GOK w 2022 przy różnych stawkach				
Wydatki	3 850 000,00	3 850 000,00	3 850 000,00	3 850 000,00
Zużycie wody roczne	332 522,00	332 522,00	332 522,00	332 522,00
Stawki	11,58	10,00	9,00	8,00
Dochody	3 850 000,00	3 325 220,00	2 992 698,00	2 660 176,00
Wynik	0,00	-524 780,00	-857 302,00	-1 189 824,00

Źródło: Dane Urzędu Miasta z lat 2017-2020 oraz obliczenia własne

O ile pomiędzy 2017 a 2021 dochody wzrosły o 72,9%, to wydatki wzrosły odpowiednio o 110,5%. Szczególnie interesujący będzie poziom dochodów i wydatków osiągnięty realnie w bieżącym roku. Nie jest wykluczone, że prognozowany na -657,250 tys. złotych deficyt wzrośnie.

Deficyt zwiększył się wyraźnie w roku 2020. Wywołało to reakcję władz Miasta, prowadzącą do zmiany metody naliczania opłat z osobowej na opłatę od zużycia wody. Stawkę początkową ustalono na poziomie 8,00 zł/m³. Nie wystarczyło to do wyeliminowania deficytu w roku 2020. Władze Miasta, dbając o stabilność budżetu, szczególnie w trudnych gospodarczo latach, są w naturalny sposób zainteresowane ograniczeniem, a wręcz eliminowaniem deficytu generowanego przez gospodarkę odpadami, która w założeniu ustawodawcy ma posiadać charakter samofinansujący.

Samorządowi Karpacza chodziło o dwa cele: po pierwsze o uszczelnienie systemu, polegające na włączeniu do grona płatników nie tylko mieszkańców, ale także turystów wytwarzających ¾ masy odpadów w Karpaczu. Po drugie - o oparcie systemu naliczania opłaty na wymiernym czynniku, jakim jest mierzona ilość wody zużywanej w nieruchomościach włączonych do systemu, zależnej od liczby osób wytwarzających odpady w danej nieruchomości.

W Karpaczu systemem gospodarki odpadami komunalnymi objęto nie tylko nieruchomości zamieszkałe, ale także tzw. nieruchomości mieszane oraz w części, nieruchomości niezamieszkałe, w tym o charakterze hotelowym. Nowa metoda opłat obowiązywała przez 4 ostatnie miesiące 2020 roku, jakkolwiek władze planowały jej wprowadzenie już od maja ubiegłego roku.

Opóźnienie to spowodowało słabszy od oczekiwanego skutek w ograniczeniu deficytu. Z punktu widzenia kalkulacji stawki opłaty została ona ustalona na poziomie 8,00 zł/m³. Lecz nie był to poziom stawki, który zniwelowałby skumulowany deficyt z pierwszych 8 miesięcy 2020 roku. Nie taki też był zamiar władz.

W planie budżetu na rok 2021 nie przewidziano deficytu, zgodnie z wymogami art. 6r. ust.2. Zarówno wydatki, jak i dochody zaplanowano na poziomie 3,8 mln złotych. Z danych UM wynika, że o ile wydatki będą wykonane w blisko 100 procentach, to dochody - w wysokości 82,6 procent. Deficyt, jak wskazano wcześniej, ma osiągnąć w br., według UM, poziom ok. 657 tys. złotych. Ma to dwie przyczyny: niższe, w 2020 roku średnie zużycie wody oraz poziom stawki opłaty nie równoważącej wydatków z dochodami.

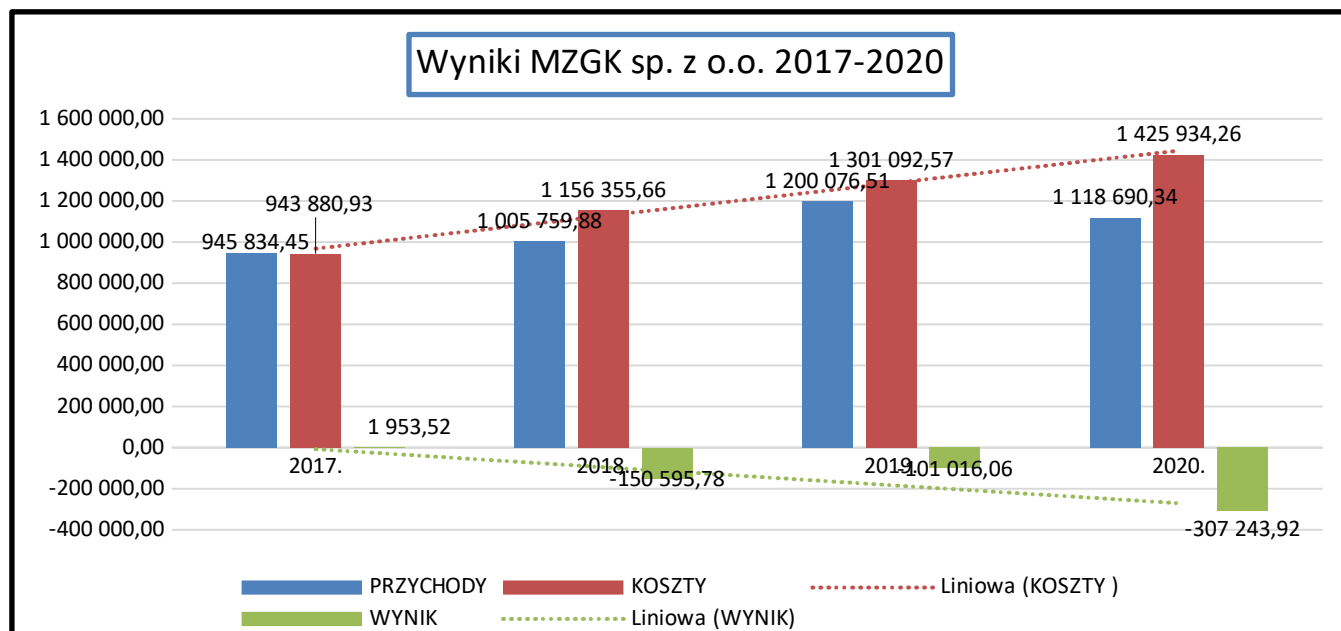
Możliwość eliminacji deficytu GOK w 2022 roku będzie zależała przede wszystkim od ukształtowania się poziomu wydatków (kosztów) GOK, średniego wolumenu zużytej wody w roku 2021 oraz wysokości stawki.

W dyskusji nad wpływem deficytu GOK na budżet Miasta warto zauważyć, że w trudnym roku 2020, deficyt GOK w istotny sposób przyczynił się do deficytu budżetu Miasta. Gdyby system GOK nie został dofinansowany z budżetu Miasta, ale zamknął się wynikiem zerowym w rezultacie wprowadzenia opłaty równoważącej wydatki i dochody GOK, to zaoszczędzone środki bez problemu pokryłyby nie tylko deficyt Miasta, ale wygenerowały niewielką nadwyżkę. Fakt ten dobitnie ilustruje negatywny wpływ deficytu GOK na budżet Miasta w tymże roku.

Analizując kwestie związane z deficytem na poziomie okołomiejskim GOK należy wspomnieć o czynniku ryzyka jakim jest deficyt na działalności odpadowej MZGK Sp. z o.o. działającej w zakresie nieruchomości zamieszkałych i mieszanych na zasadzie in house oraz w oparciu o przetarg w zakresie nieruchomości niezamieszkałych.

Wyniki działalności MZGK Sp. z o.o. ilustruje Wykres 2.

WYKRES 2 Wyniki Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi



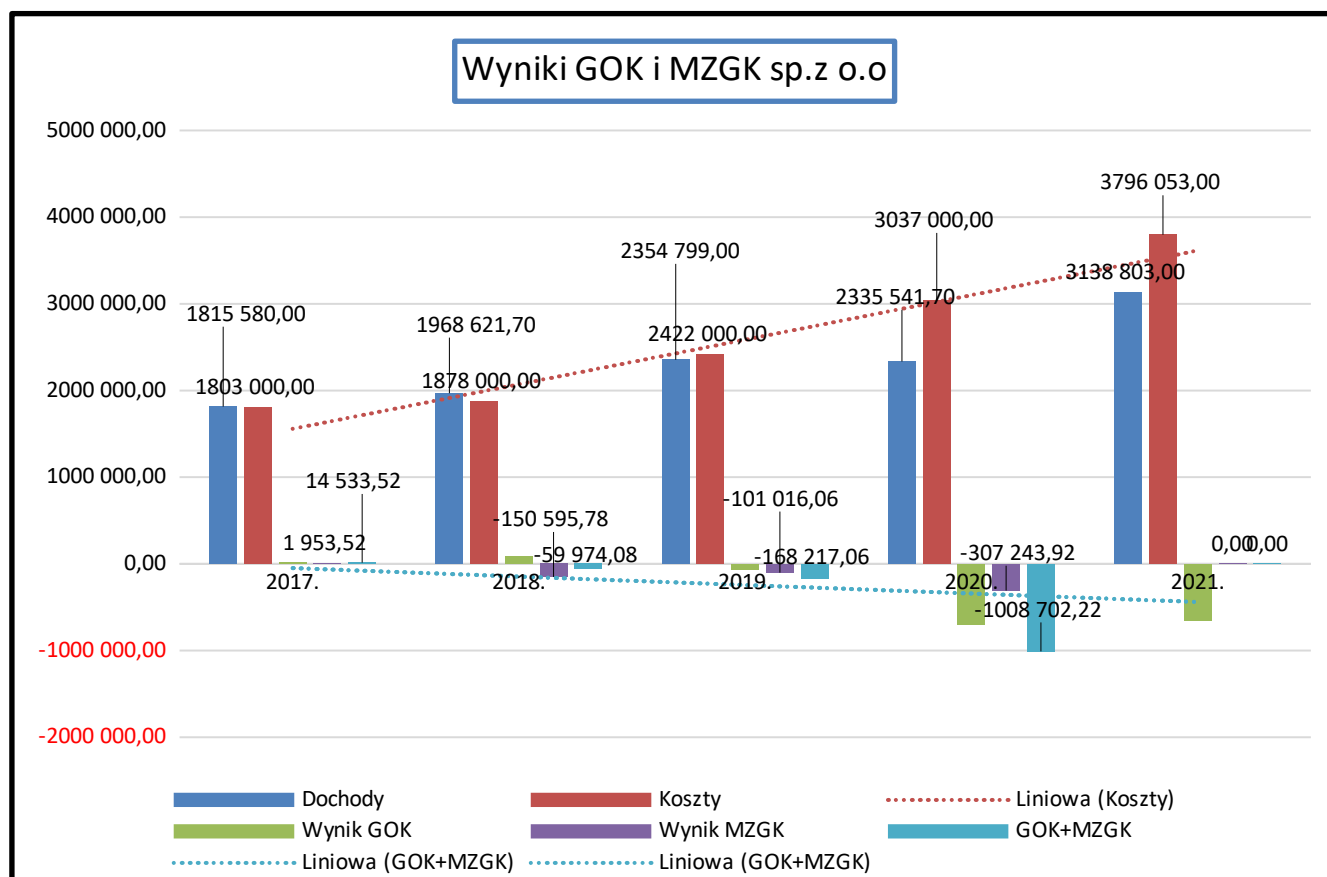
Źródło: Dane MZGK Sp. z o.o.

Wykres ilustruje szybki, blisko 3-krotny, przyrost deficytu w latach 2019-2020. To widoczny znak, że potrzebne są działania zmierzające do poprawy relacji kosztów i przychodów MZGK Sp. z o.o. z działalności w sferze gospodarki odpadami. O ile wyniki te uległy poprawie w roku bieżącym, czego nie wiadomo z braku danych, sygnał jest czytelny: bez wsparcia jedynego wspólnika jakim jest Gmina Karpacz - MZGK Sp. z o.o. nie jest w stanie samodzielnie sprostać rosnącemu kosztom.

Wprawdzie przedstawione obydwie zjawiska deficytowe w sferze GOK nie „dodają się” i nie podlegają wspólnemu rachunkowi kosztów i zysków, niemniej sygnalizują potrzebę przeciwdziałania przyczynom je wywołującym.

Ilustracją dla tych danych jest Wykres 3.

WYKRES 3 Wyniki łącznego deficytu GOK oraz MZGK Sp. z o.o. w latach 2017-2020



Źródło: Dane Urzędu Miasta oraz MZGK Sp. z o.o. – zestawienie własne

Łączny deficyt GOK i MZGK Sp. z o.o. przekroczył w roku 2020 granicę miliona złotych. Z braku danych o wynikach MZGK Sp. z o.o. w sferze odpadów komunalnych nie można oszacować wyniku tegorocznego.

Chcąc wyeliminować obydwa deficyty: Miasta oraz MZGK Sp. z o.o. należałoby podnieść opłaty w stopniu umożliwiającym pokrycie wydatków z budżetu Miasta. Miasto może także wybrać drogę tolerowania deficytu MZGK Sp. z o.o. na działalności odpadowej, bowiem w całkowitych obrotach Przedsiębiorstwa obsługa GOK stanowi zaledwie kilkanaście procent. Jednak tylko do pewnej granicy. Z powodu braku wyposażenia i odpowiedniej zdolności logistycznej Przedsiębiorstwo nie posiada możliwości do konkurowania z lokalnymi przedsiębiorstwami prywatnymi np. w obsłudze największego wytwórcy odpadów w Mieście. Dotyczy to także innych obszarów GOK.

Miasto uczyniło wiele, by zapewnić MZGK Sp. z o.o. optymalne warunki do prowadzenia działalności w gospodarce odpadami komunalnymi – wprowadzono ochronną procedurę in house, polegającą na powierzeniu Spółce obsługi nieruchomości zamieszkałych i mieszanych. Jak się wydaje, ta formuła wyczerpała swoje możliwości do generowania przychodów pokrywających koszty z zyskiem. W nieodległej przyszłości potrzebne są rozwiązania godzące interes lokalnej społeczności, przemysłu turystycznego oraz Przedsiębiorstwa. Rozwiązania te są w obecnej sytuacji gospodrczej i rynkowej obciążone sporym ryzykiem i wymagają profesjonalnego przygotowania.

Pytanie:

W jakim stopniu na deficyt w roku 2022 wpłyną koszty systemu GOK stanowiące istotny czynnik, wyznaczający poziom stawki równowagi?

2. KOSZTY GOK

Koszty systemu GOK (Wydatki budżetowe) w roku 2022 w istotny sposób wpłyną na wysokość stawki opłaty równowagi. Z jednej strony ich wysokość jest wyznaczona planem budżetowym Miasta, opartym na analizie Wydatków w roku obecnym. Wynoszą one 3 miliony 850 tysięcy złotych. Budżet w pozycjach Wydatków i Dochodów jest konsekwentnie planowany zgodnie z wymogami art. 6r ust. 2 u.c.p.g., czyli Wydatki są zrównane z Dochodami. Wynika z tego, że plan budżetu na rok 2022 przewiduje zarówno Wydatki, jak i Dochody na poziomie 3.850.000 złotych.

Założenia wysokości Wydatków na poziomie de facto ubiegłorocznym, wynikają z umów, jakie Miasto posiada z MZGK Sp. z o.o. Przyjęty w nich ryczałt nie podlega zmianie, niezależnie od kosztów ponoszonych przez Przedsiębiorstwo. Jest to jedna z przyczyn deficytu Przedsiębiorstwa na działalności w obszarze gospodarki odpadami. Z drugiej strony Karkonoskie Centrum Gospodarki Odpadami sp. z o.o. najprawdopodobniej nie podniesie w przyszłym roku cen na odbiór odpadów, w tym odpadów zmieszanych, stanowiących główny składnik kosztów zagospodarowania odpadów. W kwestii wysokości Wydatków w Analizie przejęto założenia z planu budżetu Miasta na rok 2022.

Według prognozy Urzędu Miasta realizacja Wydatków zostanie w 2021 roku wykonana na poziomie blisko 100%, a Dochodów na poziomie 82,6% to w przypadku planowanych wielkości należy wskazać na istniejące czynniki ryzyka gospodarczego: inflacja, wahania kursu złotego, ceny energii, w tym paliw, które mogą zwiększyć poziom Wydatków w nadchodzącym roku.

Wykonanie Dochodów będzie zależało w zasadniczej mierze od skali podwyżki stawki opłaty od zużycia wody na rok 2022.

Pytanie:

Jeżeli pobrane opłaty, zgodnie z art. 6r. ust 2., mają zrównoważyć koszty funkcjonowania systemu GOK, zasadnym jest pytanie o wpływ czynników definiujących opłatę (iloczyn stawki opłaty oraz zużytej wody), czyli:

- a. średniomiesięczne zużycia wody w GOK Karpacz w roku 2021 oraz
 - b. stawka opłaty
- na jej wysokość.

W jakim stopniu te czynniki musiałyby ulec zmianie, by Dochody z poziomu 3.138.803 złotych wzrosły do poziomu 3.850.000 złotych?

3. OPLATA

Podejmując w marcu 2020 roku decyzję o zmianie modelu opłaty z „osobowej” na „wodną”, władze Miasta zdecydowały się na bardzo trudne i odważne przedsięwzięcie w obliczu szybko wzrastających kosztów gospodarowania odpadami. W wielu miejscach kraju samorzady poszukiwały w opłacie od zużycia wody remedium na, jeżeli nie eliminację, to chociażby ograniczenie rysujących się poziomów deficytu. W praktyce samorzady wypracowały trzy ścieżki postępowania wobec problemu deficytu GOK w lokalnych systemach gospodarki odpadami komunalnymi:

- pierwsza polegała na wyborze wysokiej, zaporowej stawki opłaty, blisko stawki maksymalnej ustawowo 12,73 zł/m³, która nie tylko mocno ograniczała deficyt w roku 2020, ale de facto zapobiegała deficytowi w kolejnym roku 2021.

- druga, pozostawała przy dotychczasowej metodzie i stawce, co było równoznaczne z akceptacją narastającego deficytu gospodarki odpadami komunalnymi. Ten model stawki można określić mianem socjalnej. Samorzady te rozumieją gospodarkę odpadami jako element gospodarki społecznej, traktując te koszty jako „mniejsze zło” i godząc się z podwójnym obciążeniem mieszkańców.

- trzeci wybór prowadził do zmiany metody, na np. od zużycia wody, przy ustaleniu stawki o charakterze transakcyjnym. Jej wysokość wynikała z konsensusu w Radzie JST i w założeniu nie miała na celu szybkiej likwidacji deficytu GOK.

Karpacz zdecydował się na ostatnią ścieżkę, włączając do systemu opłaty od zużycia wody nieruchomości zamieszkałe, mieszane oraz nieruchomości niezamieszkałe o charakterze hotelowym. Do GOK należą także nieruchomości prowadzące inną działalność gospodarczą, jak hotelowa. Początkowo zmiana modelu opłaty miała nastąpić w maju 2020, ostatecznie, uwzględniając realia gospodarcze, zdecydowano o wprowadzeniu opłaty od września 2020.

Trudne dla branży turystycznej dwa lata pandemii: 2020 oraz 2021 odcisnęły się w Karpaczu zarówno na aktywności gospodarczej podmiotów gospodarczych, jak i zużyciu wody. Grudniowy i styczniowy lockdown 2020/2021 odbił się wyraźnie na spadku zużytej wody jak i uzyskanych przychodach. W tej sytuacji przyjęta stawka w wysokości 8,00 zł/m³ zużytej wody nie mogła zapewnić takiego wzrostu dochodów, by te pokryły koszty systemu GOK w 2021 roku.

Kwestia możliwości zrównania Dochodów i Wydatków w skali Miasta w roku 2022 zależy od średniego zużycia wody w bieżącym, 2021 roku, oraz wysokości stawki.

W przedmiotowej Analizie przyjęto za cel, wskazanie możliwości osiągnięcia tej równowagi w roku 2022.

Pytanie 1:

Jak postępowanie należy przyjąć, by prawidłowo:

- oszacować prawdopodobny poziom średniego zużycia wody w bieżącym roku?
- oszacować wysokość stawki opłaty, równoważącej koszty systemu GOK?

Pytanie 2:

Jaki będzie poziom średniorocznego zużycia wody w skali całego systemu GOK w Karpaczu w roku 2021?

4. WODA – średnie zadeklarowane zużycie w 2021 roku

Jak wynika z danych pochodzących ze złożonych deklaracji w br., zadeklarowane zużycie wody w roku 2021 w systemie GOK objętym deklaracjami D1- D3 wyniesie: 332 522 metrów sześciennych wody. Dane te są oparte o wartości z deklaracji za okres styczeń-październik 2021 oraz prognozy zużycia w listopadzie i grudniu br. Jest to średnia z całego roku, zgodnie z wymogami systemu GOK. Należy jednak zastrzec, że lockdown ogłoszony przez władze państwa na grudzień br. mógłby w istotny sposób wpłynąć na ten kluczowy parametr.

W roku 2020 z powodu ogłoszonego lockdown'u zadeklarowane zużycie wody spadło w okresie od listopada do grudnia o ponad 6 tys. m³ w ciągu jednego miesiąca. W styczniu 2021 w stosunku do grudnia 2020 nastąpił kolejny spadek o blisko 4,5 tys. m³. Od listopada 2020 do

lutego 2021 miał miejsce spadek zadeklarowanego zużycia wody o ponad 10,5 tys. m³. W ciągu minionych 10 miesięcy bieżącego roku zadeklarowane zużycie wody nigdy nie osiągnęło poziomu z początku pomiaru zużycia wody - września 2020, kiedy to wyniosło ok. 34,1 tys. m³ wody. Najwyższe zużycie w roku bieżącym odnotowano w czerwcu br., ale było ono niższe od wrześniowego o ponad 5 tys. m³. Według opinii eksperta z MZGK Sp. z o.o. tegoroczne całkowite zużycie wody w Karpaczu z trudem osiągnie poziom ubiegłoroczny.

Do kalkulacji stawki równowagi oraz kalkulacji niższych stawek przyjęto zadeklarowane roczne zużycie w 2021 roku w wysokości: 332 522 m³ wody.

Pytanie:

Na jakim poziomie stawka opłaty, przy danym zużyciu wody w 2021, może zrównoważyć koszty GOK?

5. STAWKA OPŁATY w roku 2022

Wynik finansowy GOK w roku 2022 skalkulowano w oparciu o założone stawki na czterech poziomach:

1. Stawka równowagi w wysokości 11,60 zł/m³
2. Stawka w wysokości 10,00 zł/m³
3. Stawka w wysokości 9,00 zł/m³
4. Stawka 8,00 zł/m³ – obecnie obowiązująca.

Przyjmując ustalone wcześniej dwie kluczowe wartości:

- wydatki budżetu na GOK w roku 2022 na poziomie: **3 850 000 zł** oraz

- zadeklarowane średnie zużycie wody w roku 2021 na poziomie: **332 522 m³ wody,**

uzyskano następujące wartości dochodów oraz wyników dla poszczególnych wielkości stawek.

TABELA 2. Kalkulacja wyniku finansowego GOK w 2022 przy różnych poziomach stawek

Kalkulacja wyniku finansowego GOK w 2022 przy różnych stawkach				
Wydatki	3 850 000,00	3 850 000,00	3 850 000,00	3 850 000,00
Zużycie wody roczne	332 522,00	332 522,00	332 522,00	332 522,00
Stawki	11,58	10,00	9,00	8,00
Dochody	3 850 000,00	3 325 220,00	2 992 698,00	2 660 176,00

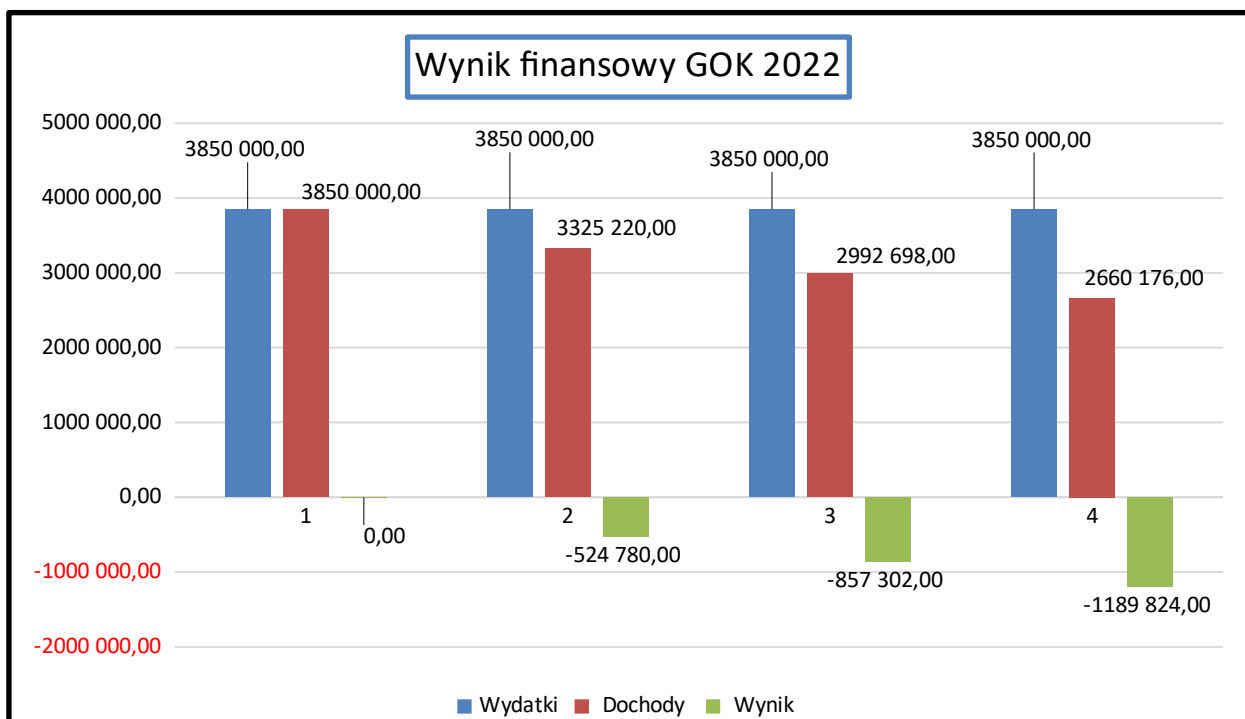
Wynik	0,00	-524 780,00	-857 302,00	-1 189 824,00
-------	------	-------------	-------------	---------------

Źródło: dane Urzędu Miasta oraz własne obliczenia

Na podstawie podanych wartości ustalono wysokość stawki opłaty równoważącej wydatki w GOK w roku 2022 na poziomie: 11,58 zł, w zaokrągleniu **11,60 złoty/m³ zużytej wody**.

Wyniki wpływu wariantów wysokości stawki opłaty na wyniki finansowe GOK w roku 2022 pokazuje poniższy wykres.

WYKRES 4. Wynik finansowy GOK 2022 w zależności od wysokości stawki opłaty



Źródło: Dane Urzędu Miasta oraz obliczenia własne

Utrzymując dotychczasową stawkę 8,00 zł/m³ zużytej wody, należy liczyć się z wygenerowaniem deficytu GOK w Karpaczu w roku 2022 na poziomie 1 miliona 190 tys. złotych. Chcąc zrównoważyć koszty systemu wpływami z opłat, należałoby przyjąć stawkę na poziomie 11,60 zł/m³ wody zużytej.

Stawka na poziomie 10,00 zł/m³ wygeneruje deficyt w wysokości rzędu 520 tys. złotych, natomiast przy stawce na poziomie 9,00 zł/m³ należy się liczyć z deficytem rzędu 857 tys. złotych.

Skalkulowane wielkości danych opierają się częściowo na założeniach prognostycznych odnośnie miesięcy: listopad i grudzień 2021. Ewentualny lockdown ogłoszony od grudnia

bieżącego roku przekreśli te kalkulacje i uczyni koniecznym ich ponowne przeliczenie, po zweryfikowaniu danych na początku 2022 roku.

Twarde dane będzie można uzyskać dopiero po rozliczeniu dochodów i wpływów za rok 2021. Dane odnośnie planowanych dochodów i wydatków przyjęte w budżecie Miasta także oparte są częściowo na prognozach listopadowo-grudniowych 2021.

6. BILANS MOŻLIWOŚCI SYSTEMU GOK

Pytanie:

Jakie są możliwości zwiększenia i zmniejszenia Dochodów oraz Wydatków GOK ze strony Miasta?

1. Dochody

a. Zwiększenie dochodów:

- i.—Podwyższenie stawek opłat dla nieruchomości obliczanych na podstawie zużycia wody.
- ii. Podwyższenie stawek za odbiór odpadów w pojemnikach.

b. Zmniejszenie dochodów:

- i. Uszczuplenie ze względu na kwestie socjalne
- ii. Uszczuplenie ze względu na kwestie ekologiczne: kompostowniki
- iii. Wpływ bariery 149 zł opłaty od gospodarstw domowych

2. Wydatki

a. Zmniejszenie wydatków:

- i. Monitorowanie ceny przyjęcia odpadów przez Karkonoskie Centrum Gospodarki Odpadami Sp. z o.o.
- ii. Działania Miasta, MZGK Sp. z o.o. na rzecz ograniczania strumienia odpadów zmieszanych poprzez propagowanie segregacji odpadów
- iii. Zwiększenie krotności opłaty przy braku segregacji

7. PODSUMOWANIE

Pytanie:

Czy wprowadzenie stawki opłaty równoważącej koszty systemu GOK zapewni wyeliminowanie deficytu GOK w roku 2022 i w następnych latach?

Eliminacja ta w obecnych warunkach gospodarczych nie może mieć charakteru definitywnego, a jedynie warunkowy.

Czynnikiem kluczowym jest tempo i wolumen wzrostu kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Karpaczu w roku 2022 i następnych. Nie da się obecnie przewidzieć wysokości oraz tempa wzrostu ryzyk związanych z czynnikami kosztotwórczymi nie tylko dla gospodarki odpadami komunalnymi, ale także dla całej gospodarki. Wystarczy wspomnieć o zagrożeniach płynących z gospodarki światowej: kryzys w Chinach, polityka cen OPEC, zakłócenia w łańcuchach dostaw, ryzyka kursowe, odbijające się na kursie złotego, a także impulsy napływające z gospodarki krajowej. Suma zrealizowanych ryzyk przełoży się nieuchronnie na wzrost istotnych czynników kosztotwórczych istotnych dla GOK Miasta Karpacz: płace, paliwa, cena w Karkonoskim Centrum Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. Do tego dochodzi możliwość obniżenia deficytu w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi dla MZGK Sp. z o.o.

W praktyce możliwe do zrealizowania opcje wzrostu opłaty od mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych objętych systemem GOK w Karpaczu mogą nastąpić poprzez:

- podwyższenie stawki opłaty od zużycia wody oraz
- podwyższenie stawek za odbiór odpadów w pojemnikach dla nieruchomości niezamieszkałych.

Uwzględniając fakt, że stawka opłaty od zużycia wody ma w Karpaczu charakter transakcyjny, zależny od złożonego zespołu czynników, zasadnym wydaje się rozważenie eliminacji deficytu GOK w drodze etapowego rozłożenia wzrostu stawki opłaty. W Szczecinie przyjęto drogę dwuetapową. W roku 2022 „deficyt szczeciński” poprzez podwyżki stawek opłat - zostanie zredukowany o 50%.

Eliminacja deficytu wymaga wprowadzenia stawki opłaty równoważącej koszty systemu GOK.

W Karpaczu redukcja deficytu o 50% wymagałaby przyjęcia stawki opłaty na poziomie

9,79 zł/m³ zużytej wody.

Szkodliwość zjawiska narastającego deficytu ma dwa wymiary. Po pierwsze wpływa niszcząco na zdolności rozwojowe Miasta, zmuszając jego budżet do corocznego pokrywania go z innych dochodów. Po drugie jest to wprowadzanie „drugiej opłaty śmieciowej”: pierwszą mieszkańcy i podmioty pokrywają bezpośrednio, druga jest pokrywana z ich podatków. O ile w pierwszej swój udział mają np. turyści, to w tej drugiej płatnikami są niemal wyłącznie mieszkańcy i podmioty lokalne.

Brak działań ze strony Gminy mających na celu zwiększenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi skutkować będzie dalszym pogłębianiem deficytu Gminy Karpacz w zakresie GOK.