PODSUMOWANIE I WNIOSKI

sierpień 2019

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Badanie rynku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w gminach miejskich w latach 2014-2019.



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

RAPORT Z BADANIA RYNKU USŁUG ZWIĄZANYCH GOSPODAROWANIEM ODPADAMI KOMUNALNYMI W GMINACH MIEJSKICH W LATACH 2014-2019

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Departament Analiz Rynku

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Spis treści

WSTĘP 4

1. METODYKA PRZEPROWADZONEGO BADANIA RYNKU 6

1.1 Geneza i cel badania 6

1.2 Etapy procesu badawczego 7

1.3 Uzasadnienie dla próby badawczej 7

1.4 Metodyka badania ankietowego 8

1.5 Uwagi metodyczne do danych charakteryzujących gminy 9

1.6 Uwagi metodyczne do danych o cenach RIPOK-ów 10

2. PODSTAWY PRAWNE I ORGANIZACJA GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W POLSCE 12

2.1 Zagadnienia wstępne i definicje 12

2.2 Uwarunkowania prawne gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce 17

2.3 Koszty w gospodarce odpadami komunalnymi 23

3. CHARAKTERYSTYKA LOKALNYCH SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI W BADANYCH GMINACH 36

3.1 Włączanie nieruchomości niezamieszkałych do gminnego systemu gospodarowania opadami komunalnymi 37

3.2 Struktura własnościowa przedsiębiorstw obsługujących gminę 39

3.3 Gminne systemy segregacji odpadów – liczba pojemników 43

3.4 Liczba sektorów i ich znaczenie dla konkurencji przetargowej 46

3.5 Pozycja przetargowa przedsiębiorstw odbierających odpady w gminach 47

4. WYSOKOŚĆ OPŁAT I ICH DYNAMIKA 49

4.1 Metody ustalania opłat 49

4.2 Obniżona opłata w celach redystrybucyjnych/społecznych 51

4.3 Ustawowe opłaty maksymalne 52

4.4 Różnica między opłatą za odpady segregowane i niesegregowane 53

4.5 Wysokość opłat w latach 2014-2019 54

4.6 Dynamika zmian wysokości opłat w latach 2014-2019 57

4.7 Skala dokonanych i planowanych zmian wysokości opłat w latach 2018-2019 62

5. PRZYCZYNY WZROSTU WYSOKOŚCI OPŁAT ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI 65

5.1 Przyczyny wzrostu wysokości opłat według opinii respondentów 65

5.2 Wpływ zmian cen w RIPOK-ach na zmiany wysokości opłat 70

5.3 Przyczyny wzrostu opłat w świetle wyników analizy danych liczbowych 73

6. KONKURENCJA PRZETARGOWA A WYDATKI GMIN I ZWIĄZKÓW MIĘDZYGMINNYCH 79

6.1 Konkurencja przetargowa 79

6.2 Wpływy z opłat a wydatki na finansowanie gospodarowania odpadami komunalnymi 86

6.3 Wpływ konkurencji przetargowej na skalę wydatków gminy związanych z finansowaniem gospodarki odpadami komunalnymi 89

PODSUMOWANIE I WNIOSKI 94

Wstęp

Genezą przeprowadzonego badania były napływające w ostatnich miesiącach sygnały o dużych wzrostach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Celem badania było zebranie informacji dotyczących rynków usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w szczególności poznanie czynników mających wpływ na kształtowanie się wysokości opłat pobieranych od mieszkańców (właścicieli nieruchomości zamieszkałych).

Na podstawie wyników badania pilotażowego przeprowadzonego w styczniu i lutym 2019 r. (m.in. spotkania z pracownikami urzędów gmin) – poprzedzającego badanie właściwe oraz w oparciu o analizę źródeł wtórnych i materiałów z dotychczas prowadzonych w UOKiK postępowań, zdecydowano o przeprowadzeniu badania w dwóch etapach. W pierwszym etapie zbadane zostały wszystkie 302 gminy miejskie tj. gminy znajdujące się we wszystkich województwach i w większości powiatów w Polsce, co pozwoliło przede wszystkim na odpowiednie przestrzenne rozdysponowanie próby. Wyniki pierwszego etapu przedstawione zostały w niniejszym raporcie.

W drugim etapie zaplanowano badanie ankietowe regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK-ów), gdyż często wskazywaną przyczyną wzrostu wysokości opłat płaconych przez mieszkańców był wzrost cen zagospodarowania odpadów komunalnych w tych właśnie instalacjach. Wyniki drugiego etapu przedstawione zostaną w osobnym raporcie.

Efektem przeprowadzonego pierwszego etapu badania jest niniejszy dokument składający się z sześciu rozdziałów. Pierwszy rozdział opracowania zawiera metodykę przeprowadzonego badania rynku, w szczególności przedstawiono genezę wraz z celami badania, dobór próby respondentów i skierowane do nich pytania oraz problemy metodyczne związane ze zbieraniem i analizą danych. Drugi rozdział przedstawia kontekst prawno-regulacyjny oraz najważniejsze aktualne problemy gospodarki odpadami komunalnymi oraz jej charakterystykę w oparciu o informacje ze źródeł wtórnych w tym dane GUS. Rozdziały od trzeciego do szóstego opierają się na danych liczbowych i informacjach zebranych w drodze badania ankietowego gmin miejskich. W szczególności – rozdział trzeci przedstawia lokalne uwarunkowania rynkowo-regulacyjne poszczególnych ankietowanych gmin; rozdział czwarty zawiera analizę wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi płaconych przez mieszkańców; rozdział

piąty odnosi się do dodatkowych informacji przekazanych przez gminy takich jak obserwowane nieprawidłowości na rynku, przyczyny wzrostu cen czy też ceny oferowane przez instalacje za przyjęcie odpadów do przetworzenia; rozdział szósty prezentuje analizę zebranych danych w zakresie konkurencji przetargowej oraz wielkości i struktury kosztów funkcjonowania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

Jest to drugie w historii UOKiK ogólnokrajowe badanie tego rynku. Pierwsze zakończone zostało w marcu 2012 r. opublikowaniem raportu „Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych".

1. Metodyka przeprowadzonego badania rynku

1.1 Geneza i cel badania

W dniu 19 lutego 2019 r. w centrali Prezes UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie badania krajowego rynku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym określenia jego struktury i stopnia koncentracji. Była to zatem formalna data rozpoczęcia badania, natomiast pewne czynności związane z przygotowaniem i planowaniem badania były prowadzone przez centralę oraz Delegatury UOKiK już od stycznia 2019 r. – w ramach pilotażu. Celem badania było zebranie informacji dotyczących rynków usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w szczególności poznanie czynników mających wpływ na kształtowanie się wysokości opłat pobieranych od mieszkańców (właścicieli nieruchomości zamieszkałych). Równolegle każda z ośmiu zamiejscowych Delegatur UOKiK wszczęła analogiczne postępowania dotyczące województw będących w ich terenowej właściwości, w celu wsparcia centrali Urzędu w prowadzeniu postępowania z udziałem tak dużej liczby respondentów znajdujących się we wszystkich województwach.

Główną przyczyną prowadzonego postępowania były napływające w ostatnich miesiącach sygnały o dużych wzrostach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W efekcie powstała potrzeba pogłębienia analizy odnośnie zagadnień poruszanych w ww. sygnałach, w tym potencjalnych przyczyn wzrostu wysokości opłat. Już na etapie pilotażowym stwierdzono, że istotne dla badania są przede wszystkim dwa obszary. Po pierwsze jest to sfera działalności gmin jako zamawiającego usługi z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz uwarunkowania rynkowe w jakich muszą działać. Po drugie, istotną częścią kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi jest ich zagospodarowanie, w tym przetwarzanie, odzysk i unieszkodliwianie. Wobec tego drugim istotnym obszarem było zbadanie najważniejszych podmiotów działających na rynku zagospodarowania odpadów komunalnych tj. RIPOK-ów[1]. Obecny system sprawozdawczości zarówno gmin jak i RIPOK-ów nie pozwala uzyskanie potrzebnych informacji z zasobów centralnych organów i instytucji

[1] Regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w rozumieniu ustawy o odpadach.

państwowych. W związku z tym niezbędnie było przeprowadzenie badań ankietowych wskazanych wyżej podmiotów.

1.2 Etapy procesu badawczego

Uwzględniając okres przygotowań przed formalnym wszczęciem postępowania w sprawie badania rynku, badanie w części dotyczącej wszystkich gmin miejskich składało się z następujących etapów :

- przygotowanie pierwszej wersji kwestionariusza i wewnętrzne konsultowanie jej z zamiejscowymi Delegaturami UOKiK – styczeń 2019 r.;
- spotkania pilotażowe z 9 gminami z różnych województw – luty 2019 r.;
- wysłanie ankiety pilotażowej do 34 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z różnych województw (4 gminy z woj. mazowieckiego oraz po 2 gminy z każdego innego województwa) – luty 2019 r.;
- wysłanie ostatecznej wersji kwestionariusza (kwestionariusz A) do wszystkich 302 gmin miejskich i przygotowanie bazy zbiorczej z odpowiedziami – luty-marzec 2019 r.;
- przygotowanie kluczowych ustaleń dla kierownictwa UOKiK – kwiecień 2019 r.;
- przygotowanie raportu pełnego do przedstawienia opinii publicznej – na podstawie szczegółowej analizy wszystkich informacji i danych zebranych za pomocą kwestionariusza oraz bieżącego monitorowania najbardziej aktualnych źródeł wtórnych – maj-czerwiec 2019 r.

1.3 Uzasadnienie dla próby badawczej

W pierwszym etapie badania ankietowego (tj. po spotkaniach i ankiecie pilotażowej), do badania za pomocą kwestionariusza A wybrano wszystkie gminy miejskie. Uzasadnieniem była z jednej strony ekonomika badania i możliwość szybszego zebrania danych a z drugiej strony szereg przesłanek merytorycznych:

- we wszystkich 302 gminach miejskich mieszka 18,5 mln osób, co stanowi 48% liczby mieszkańców Polski (według danych GUS na 31 grudnia 2017 r.),

- gminy miejskie potencjalnie częściej posiadają własne przedsiębiorstwa gospodarujące odpadami – w związku z tym można zbadać m.in. zjawisko *in house*[2];
- tak dobrana próba jest adekwatnie rozproszona przestrzennie, co pozwala na zbadanie gmin z niemal wszystkich regionów – RGOK-ów[3] (poznanie cen większości RIPOK-ów), a także pośrednie zbadanie sytuacji i określenie potencjalnych problemów w gminach otaczających miasta.

1.4 Metodyka badania ankietowego

Poszczególne pytania ankiety miały zwykle charakter zamknięty tj. wymagały wybrania jednej z odpowiedzi spośród przedstawionych lub wymagały podania konkretnych danych liczbowych. Dla dokładniejszego zbadania rynku i uniknięcia pominięcia istotnych problemów w kwestionariuszu posłużono się także kilkoma pytaniami otwartymi np. o opinię lub z prośbą o opis jakiegoś problemu. Kwestionariusz wymagał przedstawienia odpowiedzi dla lat 2014-2019 (do 1 marca 2019) – dla każdego roku osobno. Pytania dotyczyły w szczególności następujących zagadnień:

1. podstawowe informacje o gminie oraz o jej przynależności do danego regionu gospodarowania odpadami komunalnymi (RGOK-u);
2. informacje w zakresie wybranych opcji regulacyjnych oraz lokalnych uwarunkowań rynkowych;
3. liczba mieszkańców, ilość i struktura zebranych odpadów, wielkość wpływów z opłat oraz wielkość i struktura wydatków na gospodarowanie odpadami komunalnymi;
4. wysokość opłat przy wybranej metodzie naliczania od osoby;
5. wysokość opłat przy wybranej metodzie naliczania od zużycia wody;
6. wysokość opłat przy wybranej metodzie naliczania od powierzchni mieszkalnej;
7. wysokość opłat przy wybranej metodzie naliczania od gospodarstwa domowego;
8. wysokość opłat przy przyjętych założeniach (rodzina 4-osobowa, 80 m. kw. mieszkania lub domu, zużywająca 3 m. sześc. wody miesięcznie);

[2] Sformułowanie „zamówienia *in house*" nie funkcjonuje na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych, jest jednak stosowane w praktyce dla opisywania zamówień publicznych udzielanych bez przetargu podmiotom kontrolowanym. Polska ustawa Prawo zamówień publicznych, dopuszcza *in house* w przetargach na odbieranie odpadów komunalnych od 2017 r. – wcześniej gminy miały bezwzględny obowiązek zlecać odbieranie odpadów w drodze przetargu.

[3] Regiony gospodarowania odpadami komunalnymi (w rozumieniu ustawy o odpadach), w ramach których można transportować zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone w celu przekazania ich do odpowiedniej instalacji – RIPOK-u.

9. przyczyny wzrostu cen;
10. ceny RIPOK-ów;
11. informacje na temat konkurencji przetargowej na rynku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
12. informacje o zaobserwowanych nieprawidłowościach lub potencjalnie nieuczciwych zachowaniach na rynku przetargów na usługi związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

1.5 Uwagi metodyczne do danych charakteryzujących gminy

Pewną trudność metodyczną stanowił fakt, iż 45 spośród ankietowych gmin było aktualnie członkami związków międzygminnych, które zwykle prowadziły wszelkie sprawy związane gospodarką odpadami komunalnymi w imieniu tych gmin (w tym zajmowały się pobieraniem opłat, prowadzeniem procedury przetargowej, podpisywaniem umów z wykonawcą, składaniem sprawozdań dotyczących ilości odpadów). Dodatkowo w przypadku trzech spośród tych związków członkostwo deklarowało więcej niż tylko jedna gmina miejska:

1. Ekologiczny Związek Gmin "Działdowszczyzna": Lubawa i Działdowo;
2. Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego: Ostróda, Nowe Miasto Lubawskie i Iława;
3. Związek Gmin Wierzyca: Kościerzyna i Skurcz (do 2016 r. także Starogard Gdański).

Ponadto Zielona Góra należała do Zielonogórskiego Związku Gmin (obejmującego 4 gminy), aż do jego likwidacji w 2015 r. W związku z tym w przypadku Zielonej Góry, w ramach prowadzonych analiz, dysponowano tylko porównywalnymi (z innymi latami) danymi finansowymi o wpływach i wydatkach, tylko dla lat 2016-2019.

Trudność ta odnosiła się do części pytań, a mianowicie do tych dotyczących ilości odpadów oraz wpływów i wydatków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi a także odnoszących się do konkurencji przetargowej. Wynikało to z faktu, iż w ramach związku międzygminnego zarówno sprawozdawczość finansowa jak i ta dotycząca ilości odpadów ma charakter skonsolidowany i często trudno jest rozdzielić te dane i odnieść je do konkretnej gminy. Podobnie sprawa wyglądała w przypadku zamówień publicznych, gdyż co do zasady związek, w imieniu swoich członków, przeprowadzał przetarg i wszelkie czynności związane

z zamówieniem. Zatem w podrozdziale 5.3 oraz w rozdziale 6. związki międzygminne zostały co do zasady potraktowane jako jedna gmina. Liczebność analizowanej próby wynosiła zatem 296 dla lat 2014-2015, 297 dla 2016 r. oraz 298 dla lat 2017-2019 (różnica wynikała z likwidacji Zielonogórskiego Związku Gmin w 2015 r. oraz wystąpienia z jednego ze związków Starogardu Gdańskiego w 2016 r.).

W pozostałych rozdziałach, w szczególności w tych opisujących wysokość i dynamikę opłat oraz jej uwarunkowania, każda gmina jest traktowana osobno, analizowana próba ma zatem liczebność wynoszącą dokładnie 302 obiekty badawcze tj. wszystkie gminy wyselekcjonowane do badania. Przyjęcie takiego rozwiązania wynikało z faktu, iż akurat opłaty mogły być zróżnicowane dla gmin i innych obszarów należących do związku.

1.6 Uwagi metodyczne do danych o cenach RIPOK-ów

W ramach przeprowadzonego badania gmin miejskich zostały także zebrane dane liczbowe o cenach 120 RIPOK-ów z technologią mechaniczno-biologicznego przetwarzania[4] (w skrócie MBP, aktualna liczba takich instalacji w Polsce wynosi 182[5] i są one zarządzane przez 174 podmioty) w latach 2014-2019. Dane aktualne (na 1 marca 2019 r.) uzyskano dla 109 instalacji (dla pozostałych zgromadzono dane historyczne, z 2018 r. i wcześniejsze). Należy jednak zauważyć, że nie są to często dane kompletne na temat całości polityki cenowej poszczególnych RIPOK-ów, z następujących powodów:

- w ramach pilotażu stwierdzono, że prawdopodobnie większość gmin w Polsce przeprowadza przetargi łączne na zamówienie usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych i zwykle nie ma wiedzy na temat cen w RIPOK-ach, które negocjuje zwycięzca przetargu łącznego. W związku z tym udzielenie odpowiedzi na pytanie o ceny w RIPOK-ach było dobrowolne i warunkowe. Gminy, które wskazały

[4] Wyjątkiem był jeden podmiot właściciel RIPOK-a, który posiadał instalację mechaniczno-biologicznego przetwarzania (MBP) funkcjonującą do 2015 r., a w kolejnych latach zastąpił ją spalarnią, zatem od 2016 podane ceny dotyczyły unieszkodliwiania odpadów za pomocą spalania. Pozostawiono jednak ten podmiot w ramach analizowanej próby – dla porównania.

[5] Według stanu na 15 marca 2019 r. Baza tych instalacji została przygotowana przez UOKiK na podstawie ogólnodostępnych dokumentów (Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami wraz z aktualizacjami) a następnie zweryfikowana przez poszczególne Urzędy Marszałkowskie – na prośbę UOKiK. W 2016 r. instalacji MBP było 157 o łącznej mocy przerobowej 10,8 mln ton rocznie (według ówczesnych Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami), podczas gdy według GUS w 2016 r. zebrano w Polsce 11,6 mln ton odpadów komunalnych, w tym ok. 75% tj. 8,7 mln ton stanowiły zmieszane odpady komunalne (kategoria odpadów, dla której przede wszystkim buduje się instalacje MBP).

jako jedną z przyczyn wzrostu opłat wzrost cen płaconych RIPOK-om, poproszono o wskazanie nazw i adresów instalacji oraz podanie ich cen. Ceny podały 162 gminy a zatem 56% spośród 302 badanych;

- z zebranych danych wynika, że RIPOK-i stosowały różne ceny dla odpadów odbieranych z terenu różnych gmin. Do danej instalacji mogą przy tym trafiać odpady nawet z kilkudziesięciu gmin z terenu RGOK-u, a zebrane dane dotyczą tylko co najwyżej kilku gmin i są niereprezentatywne (nadreprezentatywność większych gmin);
- w związku z różnymi cenami stosowanymi przez RIPOK-i dla różnych gmin, dla przejrzystości analizy, wybrano najwyższe ceny oferowane przed daną instalację, badanym gminom, w danym roku.

Zebrane dane stanowią cenną informację o zróżnicowaniu i skali zmian cen podmiotów przetwarzających odpady, niemniej nie są one wystarczające do przeprowadzenia pełnej analizy cenowo-kosztowej polskiej branży zagospodarowania odpadów komunalnych. W ramach drugiego etapu badania ankietowego kwestionariusze zostały wysłane do wszystkich RIPOK-ów MBP, aby uzyskać informacje o całokształcie polityki cenowej tego rodzaju podmiotów oraz o wielkości i strukturze ich kosztów. Obszerny, szczegółowy kwestionariusz przygotowywany został we współpracy z Instytutem Ochrony Środowiska-PIB. Dane uzyskane w drugim etapie, po uporządkowaniu i analizie, zostaną przedstawione w osobnym raporcie.

2. Podstawy prawne i organizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały najważniejsze informacje o funkcjonowaniu sektora gospodarki odpadami komunalnymi, które mogą pomóc w zrozumieniu kontekstu przeprowadzonego badania gmin miejskich. Rozdział ten opiera się na analizie aktów prawnych oraz zbiorczych danych liczbowych ze źródeł wtórnych.

2.1 Zagadnienia wstępne i definicje

Gospodarkę odpadami komunalnymi regulują przede wszystkim dwie ustawy:

- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132 poz. 622, z późn. zm.) – w skrócie ustawa u.c.p.g.
- ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 992 z późn. zm.) – w skrócie ustawa u.o.

Działalność w ramach opisywanej w raporcie branży, ze względu na jej znaczenie w systemie usług publicznych na rzecz obywateli oraz ochrony środowiska, podlega szczególnym regulacjom sektorowym oraz jest ściśle zdefiniowana we właściwych aktach prawnych (w szczególności w ww. u.o. oraz u.c.p.g.).

Jednym z najbardziej ogólnych pojęć (odnoszącym się także do odpadów innych niż komunalne) jest **„gospodarowanie odpadami"** oznaczające, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o., zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Szerszym pojęcie jest **„gospodarka odpadami"** w ramach, której wchodzą dwa element: wytwarzanie odpadów oraz ww. gospodarowanie nimi (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.).

Działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami, można zawęzić do określonej grupy odpadów, w szczególności **odpadów komunalnych** – definiowanych, art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o., jako odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów

powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

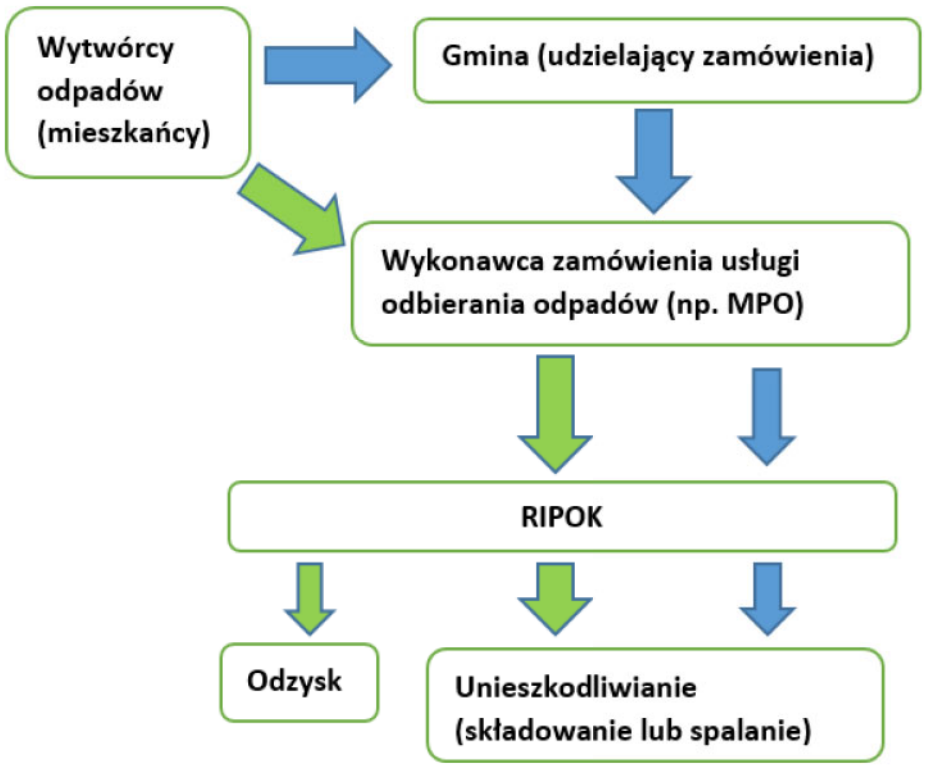
Ustawa o odpadach co do zasady definiuje zatem ogólne pojęcia z zakresu gospodarowania odpadami wszystkich rodzajów ogółem oraz definiuje wybrane rodzaje odpadów, w tym odpady komunalne. W zakresie natomiast poszczególnych usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, można posługiwać się pojęciami stosowanymi przez ww. ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.). Wyróżnia ona bowiem dwa podstawowe, powiązane ze sobą funkcjonalnie, rodzaje działalności usługowej w ramach gospodarki odpadami komunalnymi:

- odbieranie – przede wszystkim u źródła wytwarzania odpadów (i związany z nim transport, a także zbieranie w punktach),
- zagospodarowanie – oznaczające różnego rodzaju przetwarzanie i unieszkodliwiane odpadów, czyli składowanie (na składowiskach), termiczne przekształcanie (bez odzysku energii), odzysk (w tym recykling i spalanie z odzyskiem energii), recykling organiczny itd.

Choć przepisy prawne posługują się powyższymi pojęciami, nie są precyzyjnie zdefiniowane, z kontekstu i powiązania z innymi przepisami nie trudno wyczytać o jaką działalność chodzi. W ustawie o odpadach (u.o.) ani w ustawie o utrzymaniu czystości (u.c.p.g.) nie ma w szczególności definicji odbierania odpadów. W u.c.p.g., rozdział 3a nosi tytuł: „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę", a pierwszy artykuł tego rozdziału tj. 6c w ust. 1 brzmi: „Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy". Wynika z tego, że **odbieranie** – które jest usługą, z którą mieszkańcy mają bezpośredni kontakt – jest elementem gospodarowania odpadami komunalnymi. Również samo **organizowanie systemu** odbierania czy zbierania odpadów przez gminę należy do usług z zakresu „gospodarowania". U.c.p.g. stosuje też bardzo ważne pojęcia **„zagospodarowania"** (przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów) oraz **„selektywnego zbierania"** (w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w skrócie PSZOK). Istotą współczesnego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych jest dążenie do minimalizowania masy odpadów trafiających na składowisko. Dlatego zmieszane odpady komunalne, które stanowią ponad 70%

masy odpadów komunalnych, co do zasady nie powinny być bezpośrednio składowane, muszą natomiast trafiać w pierwszej kolejności do instalacji ich przetwarzania, a dopiero po ich przetworzeniu mogą być, w jakiejś części składowane (np. po usunięciu różnych frakcji surowcowych). Schemat działania tego systemu przedstawia poniższy rysunek. Na ilustracji strzałkami zielonymi zaznaczono główny przepływy strumienia odpadów a niebieskimi głównie strumienie przepływów finansowych.

Rys. 2.1. Schemat systemu gospodarki odpadami komunalnymi w zakresie głównego strumienia odpadów komunalnych (strzałki zielone) oraz najważniejszych przepływów finansowych (strzałki niebieskie)



Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiony schemat stanowi uproszczony model systemu, gdyż w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych ogranicza się do odpadów, które muszą trafiać do RIPOK-ów – pominięto zatem odpady zebrane selektywnie (w szczególności te, które są na tyle dobrej jakości, że mogą trafić bezpośrednio do odzysku), gdyż mają one dużo mniejsze znaczenie zarówno w odniesieniu do ilości odpadów zbieranych jak i kosztów systemu. Jak wynika z rysunku system gospodarowania odpadami komunalnymi opiera się na finasowaniu z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych przez gminy, które wybierają

przedsiębiorstwo odbierające odpady w drodze zamówienia publicznego. Przedsiębiorstwa te za pomocą wyspecjalizowany pojazdów odbierają odpady z kategorii o kodzie „20" (odpady komunalne zgodnie katalogiem odpadów na podstawie właściwego rozporządzenia). Większość odpadów komunalnych, przede wszystkim zmieszane odpady komunalne, przekazywane są do RIPOK-ów tj. regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Instalacje te oddzielają odpady skierowane do odzysku np. szkło opakowaniowe, metale. Pozostałe odpady wchodzą do kategorii pozostałości po przetworzeniu, nienadających się do odzysku, które należy unieszkodliwić za pomocą np. składowania lub spalania – ten rodzaj odpadów zaliczany jest głównie do ogólnej kategorii odpadów o kodzie „19" definiowanych jako „odpady z instalacji i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, z oczyszczalni ścieków oraz z uzdatniania wody pitnej i wody do celów przemysłowych".

W związku z powyższymi zasadami systemu kluczową obecnie kategorią instalacji są te RIPOK-i, które stosują technologię mechaniczno-biologicznego przetwarzania (MBP). Ich łącznie moce przerobowe wynoszą blisko 11 mln ton, podczas gdy ogólnie w Polsce zbieranych jest ok. 12 mln ton odpadów komunalnych. W związku z powyższym w raporcie znajdują się częste nawiązania właśnie do tej kategorii instalacji. Również do tej właśnie kategorii instalacji (MBP) zawężona była część pytań skierowanych do gmin w ramach badania ankietowego. Innymi rodzajami instalacji w systemie są: instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych tj. tzw. „spalarnie", instalacje do przetwarzania odpadów biodegradowalnych tzw. „kompostownie" oraz składowiska odpadów.

Na koniec rozważań wstępnych, warto nadmienić, że pomimo ścisłych regulacji, w branży tej wciąż występuje istotny udział sektora prywatnego związane z nim mechanizmy wolnego rynku i konkurencji. Dla przykładu – gospodarka odpadami komunalnymi jest wprawdzie sferą działalności, za którą odpowiedzialna jest gmina, ale w praktyce zdecydowana większość mieszkańców Polski korzysta z usług bezpośrednio świadczonych przez podmioty wyłonione w konkurencyjnym przetargu – na rynku, na którym konkurują oferenci usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Z drugiej strony nie jest to sektor, którego ceny i koszty determinuje, w każdej sytuacji i na bieżąco, głównie lub wyłącznie procesy naturalnej gry rynkowej i rozwoju technologicznego. Mogą w nim występować skokowe wzrosty kosztów poszczególnych przedsiębiorstw i systemu, wówczas gdy państwo, ze względu na wyższy interes społeczny, w tym środowiskowy, zdecyduje się na zastosowanie instrumentu ekonomicznego w celu

stymulowania kierunku rozwoju tego sektora. Do najbardziej istotnych prośrodowiskowych instrumentów ekonomicznych, w analizowanej branży, zaliczyć można opłatę za korzystanie ze środowiska w związku ze składowaniem. Naliczana jest ona od każdej tony odpadów danej kategorii deponowanych na składowisku. Opłatę tę płaci formalnie zarządzający składowisko, ale co do zasady jest ona wliczona w cenę za usługę przyjęcia odpadów na składowisko, czyli faktycznie jej koszt pokrywa podmiot dostarczający dany odpad na składowisko. Może to być w podmiot odbierający odpady z nieruchomości przekazujący te odpady bezpośrednio na składowisko (co współcześnie zdarza się coraz rzadziej) lub najczęściej instalacja przetwarzania odpadów (np. RIPOK MBP), która po przesortowaniu odpadów i poddaniu ich biologicznym procesom rozkładu i redukcji masy i objętości przekazuje je na składowisko do unieszkodliwienia.

Wspomniana opłata nazywana jest popularnie tzw. „opłatą marszałkowską", gdyż właściwym organem przyjmującym opłaty od podmiotów z danego województwa jest marszałek województwa stojący na czele samorządu. Obowiązek uiszczania opłat jest kwartalny. Pieniądze z tego tytułu nie zasilają jednak konta marszałka i województwa, ale właściwych miejscowo funduszy ochrony środowiska. Zatem poza stymulowaniem branży za pomocą zmiany wysokości opłaty, a w związku z tym np. zniechęcania do składowania a zachęcania do recyklingu, opłata dodatkowo jest wykorzystywana do finansowania projektów środowiskowych, co stanowi dodatkowy aspekt tego instrumentu. Marszałek sejmiku wojewódzkiego nie jest również organem ustalającym opłatę. W polskim systemie prawnym organem właściwym w zakresie decydowania o stosowaniu tego instrumentu, w tym o jego wysokości jest Rada Ministrów, która wydaje rozporządzenia w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska. Aktualnie obowiązującym aktem tego rodzaju jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. 2017 poz. 2490). Podniesienie tej opłaty w 2017 r. było niezbędne dla realizacji wymogów członkostwa Polski w Unii Europejskiej – gdyż wciąż występował w Polsce w zagospodarowaniu odpadów komunalnych zbyt wysoki udział składowania a zbyt niski poziom recyklingu.

W ocenie projektodawcy aktualnego rozporządzenia, wprowadzenie nowych stawek miało zapewnić zwiększenie recyklingu odpadów a tym samym zachęcić odbiorców do bardziej efektywnej segregacji odpadów na cztery a nie na dwie frakcje (suche i mokre)[6]. Zgodnie

[6] Według informacji podanych na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska (www.mos.gov.pl) z 2 grudnia 2016 r.

z dyrektywami UE Polska do 2020 roku musi osiągnąć 50% poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła[7]. Osiągnięty w Polsce w 2015 r. poziom recyklingu tych czterech frakcji wynosił tylko 26%. Ponadto nowe regulacje miały sprzyjać prawidłowym zachowaniom podmiotów zajmujących się gospodarką odpadami i przeciwdziałać deponowaniu na składowiskach odpadów niebezpiecznych dla środowiska np. elektrośmieci.

Zapisy nowego rozporządzenia nie miały mieć z założenia bezpośredniego przełożenia na opłaty ponoszone przez obywateli za odbiór śmieci – w przypadku gmin, w których mieszkańcy osiągali już dobre wyniki w zakresie selektywnego zbierania odpadów.

2.2 Uwarunkowania prawne gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce

Uwarunkowania prawne przed 2012 r. oraz przesłanki do reformy z 2011 r.

Do 31 grudnia 2011 r. obowiązywał w Polsce zupełnie inny niż obecnie system regulacji rynku usług związanych z gospodarowanie odpadami komunalnymi. Obowiązkiem wytwórcy odpadów komunalnych (czyli głównie mieszańców) było podpisywanie umowy cywilnej z uprawnionym (posiadającym zezwolenie organu gminy) podmiotem odbierającym odpady komunalnej. Zasada współpracy i cena była zatem ustalana w wyniku bieżącej gry rynkowej. Usługa odbierania odpadów komunalnych była jedną z usług i produktów, które konsument kupował na rynku, tak samo jak pieczywo, usługi fryzjerskie, abonament telefoniczny czy też energię elektryczną (konsument podpisuje umowę z dostawcą detalicznym oferującym tę usługę na rynku). Różnica polegała na tym, że zakup tej usługi był obowiązkowy – jednak w wyborze kontrahenta występowała w dużej mierze dowolność.

Jak wynika z raportu UOKIK z 2012 r. pt. „*Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*", w większości gmin było co najmniej kilku oferentów takiej usługi a w dużych miastach nawet kilkudziesięciu, spośród których konsument mógł wybierać kierując się ceną lub jakością usługi i solidnością usługodawcy. System ten jednak okazała się w ówczesnych Polskich warunkach niedostatecznie skuteczny. W 2010 r.

[7] Artykuł 11 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów (2008/98/WE) nałożył na kraje członkowskie UE obowiązek osiągnięcia 50 proc. poziomu recyklingu odpadów komunalnych do 2020 r. Sposób jego obliczania został doprecyzowany w Decyzji Komisji z dnia 18 listopada 2011 r. (2011/753/UE) – kraje członkowskie mogły wybrać spośród czterech metod, zgodnie z którymi do wyliczeń można było brać pod uwagę całość lub część wytwarzanych odpadów komunalnych. Polska wybrała metodę nr 1, uwzględniającą tylko cztery frakcje surowcowe - papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło.

tylko niespełna 80% mieszkańców było objętych tym systemem – tj. miało podpisane umowy z przedsiębiorcami odbierającymi odpady. W dodatku zbyt wolno zachodziły zmiany w zakresie skuteczności systemu w rozwiązywaniu problemów środowiskowych. Bardzo niski był udział odpadów zbieranych w sposób selektywnych. Większość zebranych odpadów komunalnych trafiała na składowiska. W związku z tym postanowiono zaprojektować cały system od początku. W ramach rządowych prac legislacyjnych rozważano wiele różnych opcji. Ostatecznie zdecydowano się na system, w którym indywidulne umowy między właścicielem nieruchomości a odbierającym odpady komunalne możliwe są tylko w przypadku nieruchomości niezamieszkałych wytwarzających odpady komunalne (np. biur, sklepów itd.). W przypadku nieruchomości zamieszkałych obowiązek relacji umownych z odbierającym odpady przejęty został przez gminy – w ramach nowych obowiązków wynikających z u.c.p.g.. Dominującym zatem sposobem konkurowania podmiotów na tym rynku stała się rywalizacja przetargowa organizowana przez gminy.

Szczegółowy zakres reformy z 2011 r.

1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897). Od tego dnia (1 stycznia 2012 r.) gminy miały 18 miesięcy na wprowadzenie zmian i wdrożenie na swoim terenie nowych systemów gospodarki odpadami komunalnymi. Do najważniejszych nowych zadań **samorządów gminnych** należało:

- opracowanie i wdrożenie w gminie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym ustalenie wysokości oraz zasad wprowadzenia opłat za gospodarowanie odpadami (opłaty za odpady zmieszane i odpady odebrane selektywne),
- przejęcie obowiązków od właścicieli nieruchomości zamieszkałych dotyczących podpisania umów na odbiór odpadów komunalnych,
- wyłonienie przedsiębiorstwa w przetargu na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia przekazywanych do składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (do 2020 r.),

- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów[8].

Do obowiązków **samorządów województw** należało uchwalenie Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami (WPGO), a w ich ramach przede wszystkim:

- podział województwa na regiony gospodarki odpadami (RGOK-i);
- wyznaczenie, w ramach RGOK-ów, regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK-ów).

W związku z powyższym, gospodarowanie zmieszanymi odpadami komunalnymi oraz odpadami biodegradowalnymi (tzw. zielonymi) musiało odbywać się wyłącznie w ramach danego RGOK-u, można zatem korzystać tylko z RIPOK-ów wyznaczonych dla danego RGOK-u.

Do obowiązków właścicieli nieruchomości (wytwórców odpadów) należy natomiast od czasu wprowadzenia reformy, wnoszenie opłat za gospodarowanie odpadami a także m.in. prawidłowa segregacja odpadów „u źródła". Osoby segregujące odpady ponoszą opłaty w niższej wysokości, przy czym wymóg zróżnicowania opłaty jest obligatoryjny i wynika w ustawy.

Zgodnie z art. 9e ustawy u.c.p.g., przedsiębiorca wyłoniony w przetargu zobligowany został do odbierania odpadów komunalnych oraz przekazania ich:

- w przypadku **selektywnie zebranych odpadów komunalnych** do **instalacji** odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, do **dowolnej w całym kraju**, uwzględniając jedynie hierarchię sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady);
- w przypadku **zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych** bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, czyli **RIPOK-u** działającej w danym regionie (RGOK-u).

[8], *Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012-2016*, GUS, Opracowanie sygnalne, Warszawa, 29.09.2017 r.; https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/zmiana-systemu-gospodarki-odpadami-komunalnymi-w-polsce-w-latach-2012-2016,6,1.html; data pobrania 27.05.2019 r.

Zmiany uwarunkowań prawnych w latach 2014-2018

W okresie już po pełnym wdrożeniu reformy (tj. po 2013 r.) latach 2014-2018 miały miejsce kolejne nowelizacje aktów prawny regulujących gospodarkę odpadami komunalnymi, w tym przede wszystkim ustaw: u.o. i u.c.p.g.. Można wskazać następujące najistotniejsze zmiany:

- wprowadzenie maksymalnej ustawowej stawki opłaty, waloryzowanej co roku według określonego wskaźnika (nowelizacja ustawy u.c.p.g., z 2014 r., po wyroku Trybunału Konstytucyjnego);
- wprowadzenie do systemu prawnego kategorii instalacji ponadregionalnej, której status mogą otrzymywać instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych (nowelizacja ustawy u.o. z 2015 r.);
- wprowadzacie możliwości bezprzetargowego przekazywania zadań (odbierania i zagospodarowania odpadów) przez gminę własnej spółce, czyli tzw. „*in house*" (od 2017 r.);
- nadanie większych uprawnień Inspekcji Ochrony Środowiska i nałożenie dodatkowych obowiązków na posiadaczy odpadów (ustawa u.o. i ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska w 2018 r.) – w związku z licznymi pożarami składowisk w 2018 r.

Potencjalnie istotny wpływ na funkcjonowanie rynku mogło mieć wprowadzenie możliwości bezprzetargowego (tj. z wolnej ręki) zamówienia publicznego o charakterze wewnętrznym, czyli tzw. „*in house*" w zamówieniach publicznych – w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Sformułowanie „zamówienie *in house*" nie funkcjonuje na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych, jest jednak stosowane w praktyce dla opisywania zamówień publicznych udzielanych – bez przetargu – podmiotom kontrolowanym. Pojęcie to zostało wykształcone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok Trybunału w sprawie Teckal nr C-107/98). Nowa dyrektywa zamówieniowa 2014/24/UE, w art. 12, uregulowała takie zamówienia między podmiotami sektora publicznego. W szczególności precyzyjnie określa warunki zastosowania zamówień *in house* (które muszą być spełnione łącznie): (1) instytucja zamawiająca sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę, (2) ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą sprawującą kontrolę, (3) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego (z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i

nieblokującym etc.). Polska ustawa Prawo zamówień publicznych, dopuszcza *in house* w przetargach odpadowych od 2017 r. – wcześniej gminy miały bezwzględny obowiązek zlecać odbieranie odpadów w drodze przetargu.

Zakres i znaczenie przepisów środowiskowych

Gospodarka odpadami to branża szczególna, silnie regulowana przez prawo, ze względu na mogące jej towarzyszyć negatywne skutki środowiskowe. Kluczową kwestią w gospodarce odpadami jest określenie właściwej hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Jej przestrzeganie umożliwia ograniczenie negatywnego wpływu odpadów na środowisko i zdrowie ludzi, jak również optymalne wykorzystanie materiałów zawartych w odpadach (oszczędność cennych surowców). Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach wprowadza następującą hierarchię sposobów postępowania z odpadami:

1. **zapobieganie powstawaniu odpadów** – polega ono na zastosowaniu środków (w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się odpadami) zmniejszających ilość odpadów, w tym przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu używania produktu i zawartości substancji szkodliwych w produkcie czy materiale. Ustawa podkreśla, że każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien tego typu działania zaplanować, zaprojektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, które zapobiegną powstawaniu odpadów lub ograniczą ich ilość i negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko;
2. **przygotowywanie do ponownego użycia** – rozumie się przez to odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania;
3. **recykling** – jest to rodzaj odzysku, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje on ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), lecz nie dotyczy odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mogą być wykorzystane jako paliwa lub do wypełniania wyrobisk;
4. **inne procesy odzysku** – są to procesy, które służą zastąpieniu przez odpady materiałów, które zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji. Odpady są przygotowywane do

spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (np. odzysk energii).

Posiadacz odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec, w pierwszej kolejności jest zobowiązany poddać je odzyskowi. Odzysk polega na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi (w tym recyklingowi organicznemu), a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych, poddaniu innym procesom odzysku.

Powyższe środowiskowe uwarunkowania mają istotny wpływ na wysokość kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przy czym wpływ ten może być, potencjalnie, nie tylko dodatni (powodować większe koszty), ale też ujemny (prowadzić do oszczędności).

Przykładowo większa ilość odpadów zebranych od mieszkańców w sposób legalny, w ramach systemu, wpływa pozytywnie na środowisko (mniej odpadów jest spalanych lub porzucanych w lesie), ale jednocześnie powoduje większe koszty zagospodarowania odpadów zwłaszcza, gdy są to odpady zmieszane tj. niezebrane selektywnie.

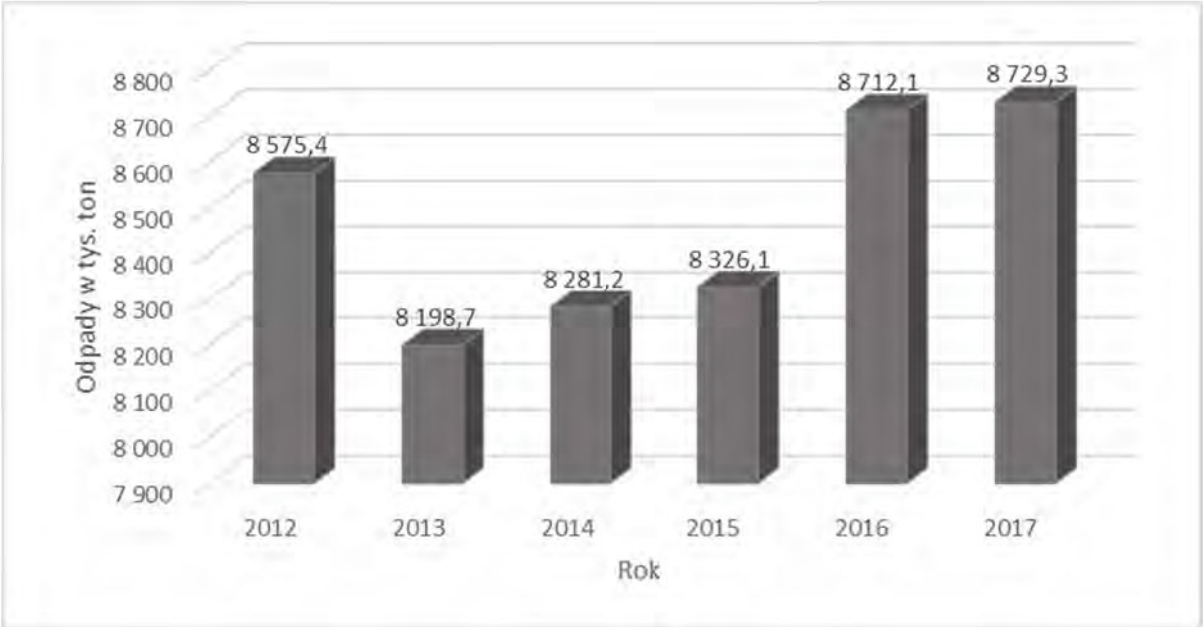
Z drugiej strony, gdyby mieszkańcy wyrzucali mniej przeterminowanej żywności, kupowali mniej produktów w opakowaniach lub producenci projektowali bardziej przyjazne środowisku opakowania i produkty, w większym stopniu spełniony zostałby wymóg zapobiegania powstawaniu odpadów. W konsekwencji odpadów komunalnych wytwarzanych byłoby mniej, a zatem koszty ich zagospodarowania przypadające na mieszkańca byłyby niższe. Podobnie jest ze skutecznym zbieraniu selektywnym odpadów u źródła, gdyż im mniejszy jest udział odpadów zmieszanych tym zagospodarowanie odpadów potencjalnie powinno być tańsze.

2.3 Koszty w gospodarce odpadami komunalnymi

Ilość i struktura zebranych odpadów komunalnych

W celu analizy prawdopodobnych źródeł wzrastających kosztów zagospodarowania odpadów ponoszonych przez mieszkańców, w dalszej części prześledzono dane GUS dotyczące wielkości i struktury strumienia odpadów komunalnych, gdyż jak wcześniej wspomniano względy i przepisy środowiskowe powodują, że od tych wielkości i wskaźników może w dużej mierze zależeć wielkość kosztów przypadających na mieszkańca. Na poniższy wykresie przedstawione zostały dane na temat ilości zbieranych zmieszanych odpadów komunalnych.

Wykres 2.1. Zmieszane odpady komunalne w Polsce w latach 2012-2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012-2016*, GUS, op. cit.; *Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku,* GUS, Informacje sygnalne, 14.09.2018 r.; https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/odpady-komunalne-i-utrzymanie-czystosci-i-porzadku-w-gminach-w-2017-roku,9,1.html; data pobrania data pobrania 27.05.2019 r.

Po wejściu w życie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnotowano spadek ilości zebranych zmieszanych odpadów komunalnych w 2013 r. w stosunku do roku 2012 o 4,4%. Było to prawdopodobnie efektem wprowadzanych wówczas w ramach nowych lokalnych systemów gospodarowania odpadami, powszechniejszego stosowania segregowania odpadów u źródła – potwierdza to prezentowany dalej znaczący wzrost ilości odpadów zbieranych selektywnie. W latach 2014-2015 ilość odebranych odpadów zmieszanych kształtowała się na podobnym poziomie. W 2016 roku odnotowano wzrost ilości odpadów

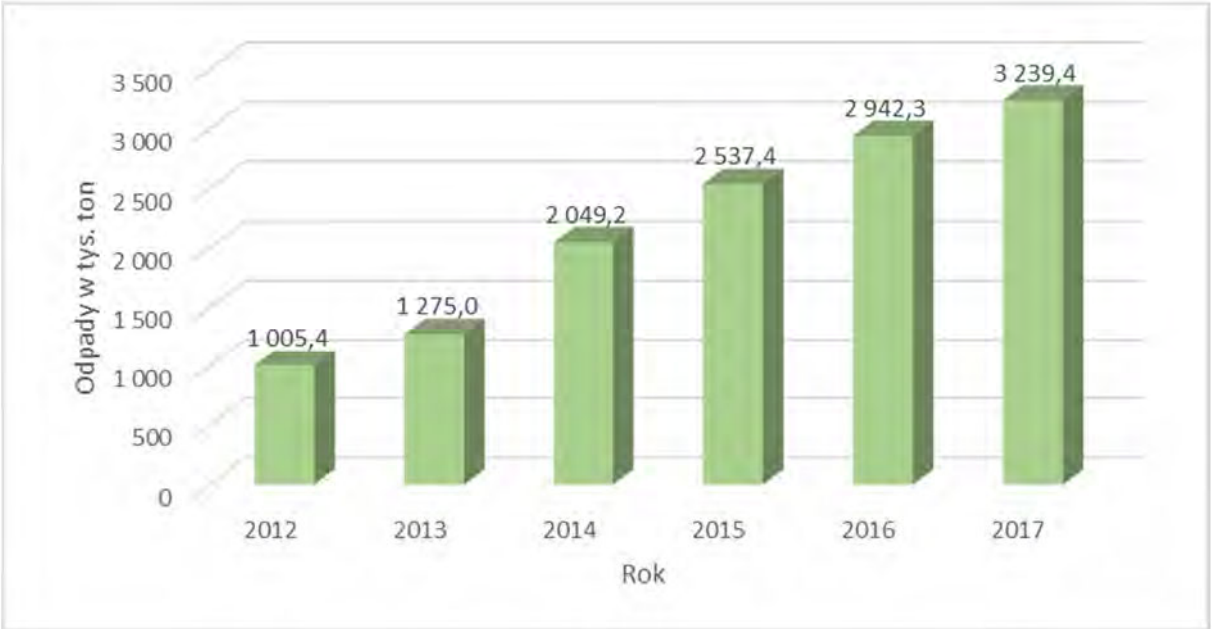
zmieszanych w stosunku do roku 2015, o 4,6%. W 2017 r. poziom ten był zbliżony do roku 2016 (wzrost o zaledwie 0,2%).

Wzrost ilości zbieranych odpadów komunalnych w przypadku odpadów zmieszanych jest czynnikiem powodującym wzrost kosztów, gdyż ich zagospodarowania jest dużo droższe niż ma to miejsce w przypadku odpadów zbieranych selektywnie. Wynika to z tego, iż muszą być one mechanicznie i biologicznie przetwarzane a duża ich część – po przetworzeniu – musi być unieszkodliwiana na składowisku lub w spalarni. Przy czym dominującym a jednocześnie najbardziej kosztownym sposobem unieszkodliwiania odpadów jest wciąż deponowanie ich na składowisku.

Przeliczając zmieszane odpady komunalne na 1 mieszkańca, można stwierdzić, że w 2016 r. (w roku największego w analizowanym okresie wzrostu ogólnokrajowego) największy wzrost ilości odebranych odpadów zmieszanych w stosunku do 2012 r. wystąpił w województwie warmińsko-mazurskim i wyniósł 23%. W województwie małopolskim wzrost sięgnął 16%, a wielkopolskim 9%. W województwach mazowieckim i zachodniopomorskim odnotowano przyrost 6%. W województwie śląskim zauważalny był natomiast spadek ilości odpadów zmieszanych o 12%, a w województwie łódzkim 8%.

Na kolejnym wykresie przedstawiono ilość komunalnych zebranych w Polsce selektywnie.

Wykres 2.2. Odpady zebrane selektywnie w Polsce w latach 2012-2017

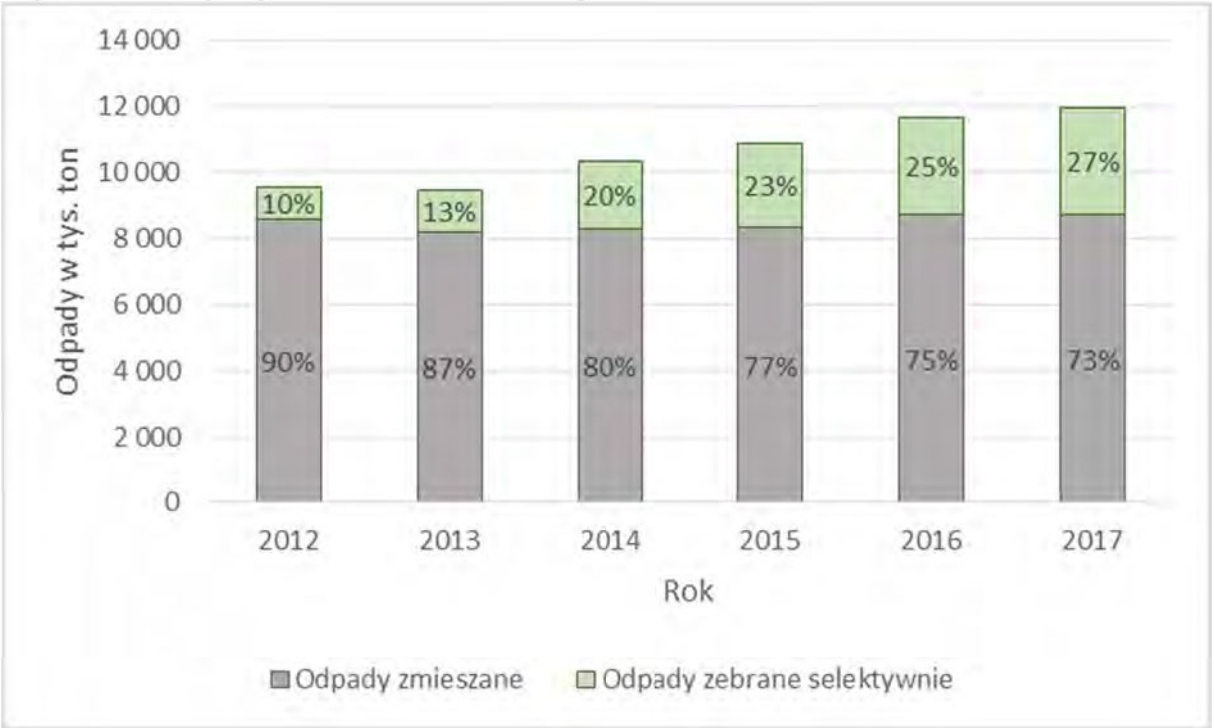


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012-2016*, GUS, op. cit.; *Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku,* GUS, op. cit.

W latach 2012-2016 w Polsce miał miejsce wzrost ilości odpadów komunalnych zebranych selektywnie. Największy wzrost ilości odpadów zebranych selektywnie odnotowano w 2014 r. w stosunku do roku 2013 - aż o 60%. Rok 2014 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania wprowadzonej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W 2015 roku w stosunku do roku 2014 wzrost odpadów zebranych selektywnie wyniósł 23%, a w roku 2016 w stosunku do 2015 sięgnął 16%. W ostatnim analizowanym roku wzrost wyniósł 10% a zatem zaobserwować można było zmniejszającą się dynamikę wzrostu ilości odpadów zbieranych selektywnie.

Z punktu widzenia ograniczania kosztów, pożądanym trendem byłby wzrost ilości odpadów zbieranych selektywnie, który byłby w przybliżeniu równy spadkowi ilości odpadów zmieszanych. Taka sytuacja wystąpiła w 2013 r. W kolejnych latach jednak ilość odpadów zmieszanych systematycznie wzrastała – szczególnie wysoki wzrost miał miejsce w 2016 r. W związku z tym wzrastała ogólna ilość odpadów komunalnych do zagospodarowania a dynamika wzrostu udziału odpadów zebranych selektywnie była umiarkowana tj. o ok. 2 pkt. proc. rocznie. W 2017 r. udział odpadów zebranych selektywnie wyniósł 27%. Sytuację tę przedstawia poniższy wykres.

Wykres 2.3. Odpady komunalne w Polsce ogółem w latach 2012-2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012-2016*, GUS, op. cit.; *Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku,* GUS, op. cit.

Jak wynika z wykresu ilość ogólna ilość zebranych odpadów komunalnych wzrasta systematycznie od 2014 r., co jednoznacznie musi oznaczać wzrost kosztów ponoszonych przez mieszkańca – biorąc pod uwagę względnie stabilną liczbę mieszkańców. Wprawdzie we wzroście ilości odpadów w latach 2014-2015 odpady zebrane selektywnie miały ok. 90%, ale należy zauważyć, że choć koszt ich zagospodarowania jest niższy to pewne koszty należy ponieść. Dodatkowo większa ilość odpadów segregowanych trafiających na rynek może powodować ich niższą cenę na rynku skupu i przetwarzania surowców wtórnych (zgodnie z prawem popytu i podaży). W konsekwencji podmiot odbierający odpady surowcowe uzyskuje za nie niższą cenę, co w dalszej kolejności może powodować wzrost kosztów ponoszonych przez mieszkańca.

Szczególna sytuacja wystąpiła w 2016 r. Udział odpadów segregowanych we wzroście ogólnej ilości odpadów komunalnych wyniósł tylko 49%. Zatem ilość odpadów zebranych selektywnie i zmieszanych wzrosła w niemal identycznym stopniu, co świadczy zahamowaniu postępu w selektywnym zbieraniu odpadów u źródła.

Zagospodarowanie odpadów komunalnych w instalacjach

Poza ilością i strukturą zebranych odpadów komunalnych, drugim istotnym czynnikiem wpływającym na jednostkowe (przypadające na mieszkańca) koszty ich zagospodarowania jest sposób ich gromadzenia i przetwarzania.

Zagospodarowanie odpadów komunalnych, zgodnie z ustawą, odbywa się z uwzględnieniem hierarchii sposobów postepowania z odpadami. Odpady zmieszane poddawane są procesom: recyklingu, przekształcania termicznego, innym procesom przetwarzania (obróbki biologicznej) i składowaniu (odpady zmieszane trafiają na składowisko po wcześniejszych procesach przetwarzania). Ilość odpadów zmieszanych objętych recyklingiem w 2016 roku w stosunku do roku 2012 wzrosła czterokrotnie, a ilość odpadów przekształconych termicznie zwiększyła się czterdzieści dwa razy. Ilość odpadów komunalnych zmieszanych poddanych obróbce biologicznej wzrosła pięciokrotnie, podczas gdy składowanych spadła aż o 30%.

Według danych GUS w 2017 r. 56,6% zebranych odpadów komunalnych tj. 6 770,9 tys. ton przeznaczono do odzysku, z tego 3 198,7 tys. ton przeznaczono do recyklingu a ok. 848,0 tys. ton zostało skierowanych do biologicznych procesów przetwarzania (kompostowania lub fermentacji), a 2 724,2 tys. ton odpadów komunalnych przeznaczono do przekształcenia termicznego z odzyskiem energii.

41,8% odpadów komunalnych tj. 5 197,8 tys. ton skierowano do unieszkodliwienia, z czego 4 999,7 tys. ton przeznaczono do składowania, a 198,1 tys. ton do unieszkodliwienia poprzez przekształcenie termiczne bez odzysku energii. W praktyce zatem ok. 40% odpadów komunalnych (głównie odpady zmieszane) trafia do unieszkodliwienia na składowiska, które są obecnie najbardziej kosztownym sposobem zagospodarowania odpadów.

Na koniec 2017 r. funkcjonowało 301 składowisk przyjmujących odpady komunalne. Składowiska te zajmowały łączną powierzchnię 1 741,6 ha. W 2017 r. zamkniętych zostało 21 składowisk tego typu, o powierzchni około 59,7 ha. Pewien wpływ na ceny usług zagospodarowania odpadów komunalnych może mieć zatem zmniejszająca się powierzchnia dostępnych składowisk. Bardziej istotnym czynnikiem może być jednak wzrost opłaty środowiskowej za składowanie[9]. Podniesienie tej opłaty było bowiem niezbędnym instrumentem ekonomicznym, gdyż Polsce grozić mogą wysokie kary za zbyt niski udział recyklingu w zagospodarowaniu i powiązany z nim wysoki udział składowania w zagospodarowaniu odpadów komunalnych.

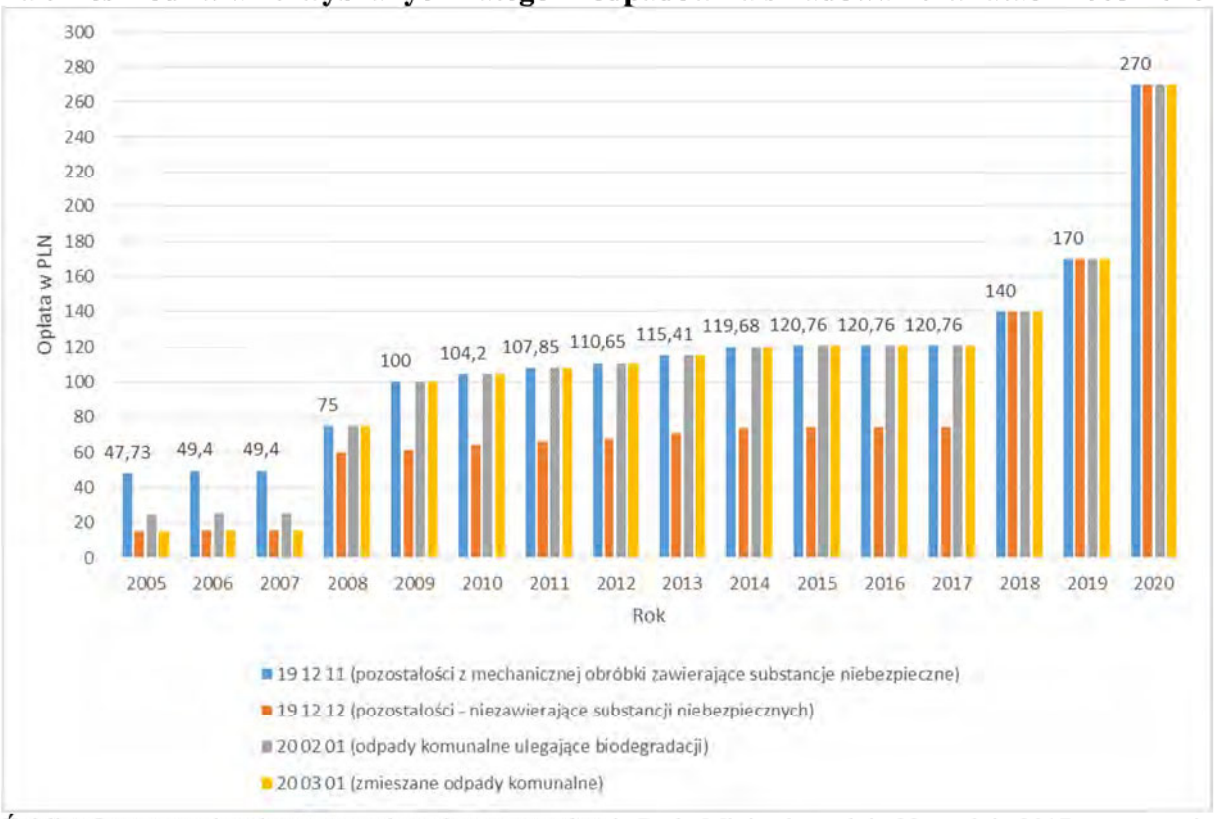
W przestrzeni medialnej często powtarza się następujące uzasadnienie wzrostu kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi: „*Od 1 stycznia 2018 r. opłata za składowanie odpadów wzrosła niemal sześciokrotnie. Do końca 2017 r. stawka ta wynosiła 24,15 za tonę*".

Powyższe stwierdzenie jest prawdziwe, ale tylko w odniesieniu do niektórych odpadów tj. odpadów powstających (w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych) z tlenowego oraz beztlenowego rozkładu odpadów stałych (w tym kompostowania). W przypadku innych kategorii odpadów komunalnych (a także odpadów stanowiących pozostałość po przetwarzaniu odpadów komunalnych) wzrost ten był dotychczas dużo mniejszy. Dla zmieszanych odpadów komunalnych oraz dla głównych kategorii odpadów powstających z ich przetworzenia jej wysokość wynosiła w 2013 r. 115,41 zł, w 2014 r. – 119,68 zł, w latach 2015-2017 – 120,76 zł, w 2018 r. 140 zł, a w 2019 r. – 170 zł. Wzrost opłaty w 2018 r. ten nie był zatem 6-krotny, w przypadku tych odpadów – opłata wzrosła o mniej niż połowę, biorąc pod uwagę dwa ostatnie lata 2018-2019. Dużo wyższej skali wzrostu można się natomiast spodziewać od 2020 r., kiedy to opłata dla tych głównych kategorii ma wynieść 270 zł.

[9] Opłata ustanawiana była w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. 2017 poz. 2490) oraz analogicznych rozporządzeń wcześniejszych.

Na poniższym wykresie przedstawiono wysokość opłaty środowiskowej za składowanie wybranych kategorii odpadów. Do analizy wybrano cztery kategorie, które uznano za szczególnie istotne. Są to po pierwsze dwie kategorie odbierane bezpośrednio od mieszkańców (grupy 20 według numeracji z klasyfikacji odpadów[10]), czyli odpady zmieszane oraz odpady zielone (ulegające biodegradacji), które obecnie coraz rzadziej – ale na początku analizowanego okresu (2005-2020) bardzo często trafiały na składowisko. Dodatkowo, uwzględniono dwie kategorie odpadów, które obecnie są głównym przedmiotem składowania. Są to dwie kategorie z grupy 19, czyli pozostałości mechanicznej obróbki odpadów. Obecnie blisko 90% odpadów komunalnych zebranych od mieszkańców przewozi się do RIPOK-ów wykorzystujących MBP (mechaniczno-biologiczne przetwarzania). W instalacjach tych odpady przechodzą przez odpowiednie sita oddzielające materiały surowcowe. Pozostałości przeznaczane są głównie na składowanie.

Wykres 2.4. Wysokość opłaty za korzystanie ze środowiska polegające na unieszkodliwianiu wybranych kategorii odpadów na składowaniu w latach 2005-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. 2017 poz. 2490) oraz analogicznych rozporządzeń wcześniejszych.

[10] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. 2014 poz. 1923)

Jak wynika z powyższego wykresu pierwsze znaczące wzrosty opłaty środowiskowej wystąpiły w latach 2008-2009. Następnie w kolejnych latach 2010-2017 opłaty miały zbliżony poziom i wzrastały *de facto* symboliczne o ok. 1-5 zł rocznie. Dopiero 2018 r. przyniósł znaczący wzrost opłaty, zwłaszcza w zakresie odpadów z kategorii „19 12 12", której kwota wzrosła blisko dwukrotnie do 140 zł i zrównała się z opłatą dla pozostałych kategorii. Wart odnotowania jest jednocześnie fakt, że prawdopodobnie obecnie właśnie ta kategoria składowana jest w Polsce najczęściej. W jej przypadku wprawdzie alternatywą jest spalanie, ale moce przerobowe spalarni w Polsce są ograniczone. Rok 2019 przyniósł kolejny wzrost stawek opłaty do 170 zł, który wydaje się umiarkowany w stosunku do 2020 r., w którym stawka ma wynieść 270 zł.

Trudno jest obecnie określić wpływ stawki opłaty środowiskowej (zwanej też marszałkowską) za składowanie na wysokość opłat. Po pierwsze zależy to od gminy – gdyż różne są udziały kosztów odbierania i kosztów zagospodarowania w kosztach ogółem i np. w gminach wiejskich większy jest udział kosztów odbierania ze względu na rozproszoną zabudowę[11]. Po drugie nie ma obecnie danych z jaką wydajnością RIPOK-i odzyskują surowce i jaka część odpadów, przywiezionych od mieszkańców, po przesortowaniu trafia na składowisko. W dodatku w obrębie odpadów trafiających na składowisko mogą występować różne ich kategorie podlegające różnym wysokościom opłat, z tego część pod pewnymi warunkami podlega np. czterokrotnemu obniżeniu pod warunkiem spełnienia wymaganych prawem warunków dotyczących określonych parametrów fizyko-chemicznych[12]. Po trzecie powstaje pytanie czy istnieją możliwości i rozwiązania pozwalające w Polsce w taki sposób gospodarować odpadami, aby dużo mniejsza ich ilość trafiała na składowisko, co pozwoliłoby zniwelować efekt finansowy podniesienia opłaty – gdyż np. większa ilość odpadów surowcowych trafiająca

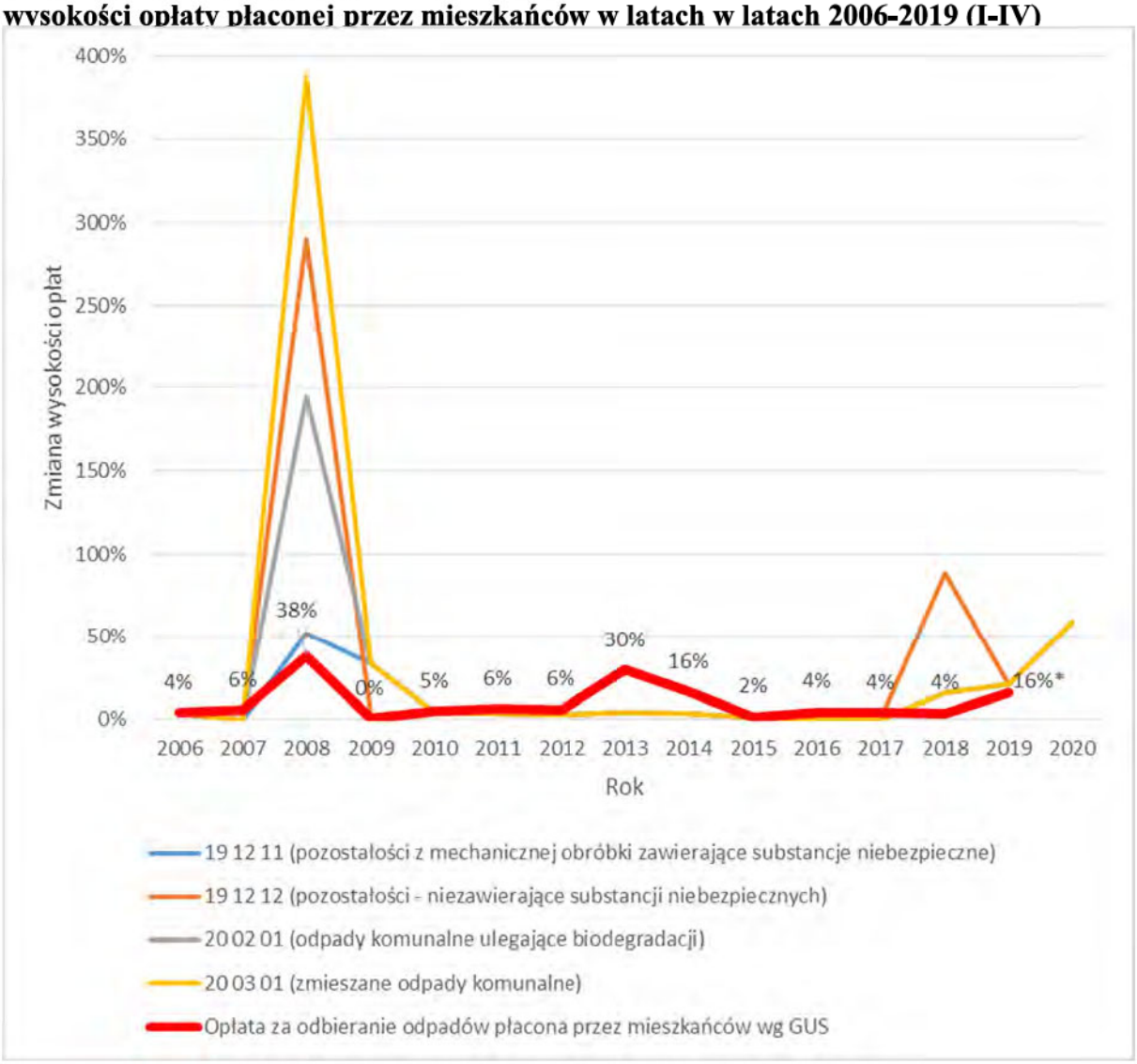
[11] W świetle zebranych w badaniu danych udział kosztu odbierania

[12] Przykładowo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. poz. 723) wprowadziło do § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2015 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. poz. 1875) przepis określający zasady obniżenia tej opłaty dla niektórych kategorii odpadów: „*2. Dla rodzajów odpadów o kodach 19 05 99 (Inne niewymienione odpady) i 19 06 04 (Przefermentowane odpady z beztlenowego rozkładu odpadów komunalnych) wytwarzanych w procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych będących stabilizatem mającym wartość AT4, rozumianą jako aktywność oddychania stanowiącą parametr wyrażający zapotrzebowanie na tlen próbki odpadów przez 4 doby, poniżej 10 mg O2 /g suchej masy, straty prażenia mniejsze niż 35% oraz zawartość węgla organicznego mniejszą niż 20% suchej masy wysokość jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku stanowi 0,25 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku określonej dla rodzajów odpadów o tych kodach.*
3. Spełnienie przez stabilizat parametrów, o których mowa w ust. 2, potwierdza się badaniami laboratoryjnymi wykonanymi raz w miesiącu, a po spełnieniu przez stabilizat wymaganych parametrów w 12 kolejnych próbach – raz na kwartał, przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1a POŚ, przy czym próbki do badań pobiera przedstawiciel tego laboratorium".

do odzysku może powodować ich niższą cenę rynkową itd. – zgodnie z prawami popytu i podaży.

Z pewnością na początku analizowanego okresu efekt zmiany opłaty środowiskowej był bardziej jednoznaczny, gdy zdecydowana większość strumienia odpadów zbierana była jako odpady zmieszane i trafiała bezpośrednio na składowisko z pominięciem jakiegokolwiek sortowania czy przetwarzania. Sytuację tę ilustruje poniższy wykres, na którym przedstawiono dynamikę zmian dwóch różnych kategorii danin publicznych ustanawianych przez dwa różne organy administracji. Kolorem czerwonym przedstawiono przeciętną w skali kraju dynamikę zmiany opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi płacona przez mieszkańców (na podstawie ustawy u.c.p.g.), które od połowy 2013 r. są określane osobno przez organy samorządowe każdej gminy – wskaźnik ten określany jest przez GUS wskaźnikiem zmiany cen za „wywóz śmieci" (do połowy 2013 r. był to wskaźnik cen rynkowych z umów zawieranych między mieszańcami przedsiębiorstwami odbierającymi odpady). Liniami pozostałych kolorów (niebieskim, pomarańczowym, szarym i żółtym) przedstawiono dynamikę zmian wysokości opłat za korzystanie ze środowiska (za deponowanie odpadów na składowisku) ustalanej centralnie przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (do wykresu wyselekcjonowano te same kategorie opłat jak na wykresie poprzednim). Wprawdzie obie kategorie opłat (opłata lokalna płacona przez mieszkańców oraz centralnie ustalana opłata środowiskowa) nie są ze sobą powiązane ani też ich wysokości nie są koordynowane, ale wzrost kosztów wynikający ze zmiany wysokości opłat środowiskowych może w jakimś zakresie wpływać na wysokość poszczególnych opłat lokalnych, a w konsekwencji na ogólny indeks zmian tej opłaty w skali kraju.

Wykres 2.5. Dynamika wysokości opłaty za korzystanie ze środowiska polegające na unieszkodliwianiu odpadów na składowisku w latach 2006-2020 a wskaźnik zmian wysokości opłaty płaconej przez mieszkańców w latach w latach 2006-2019 (I-IV)



* Wskaźnik GUS dla 2019 r. wyraża zmianę wysokości opłaty w okresie styczeń-kwiecień.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. 2017 poz. 2490) oraz analogicznych rozporządzeń wcześniejszych.

Jak wynika z powyższego wykresu wyliczany przez GUS wskaźnik zmian cen za „wywóz śmieci" (zgodnie z terminologią GUS, wskaźnik wyliczany na potrzeby wskaźnika inflacji na podstawie reprezentatywnej próby zgodniej z metodyką wskaźnika inflacji) zwykle wynosił co najmniej 2-4%, nawet w czasach gdy ogólny wskaźnik inflacyjny był bliski zeru a nawet ujemny[13]. Ponadto wyróżnić można trzy podokresy w analizowanym okresie 2006-2019, kiedy wskaźnik ten osiągał poziom dwucyfrowy. Największy dotychczas roczny wzrost odnotowano

[13] https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-kwietniu-2019-roku,2,90.html; data pobrania 28.05.2019 r.

w 2008 r. w efekcie podniesienia opłaty środowiskowej (marszałkowskiej) za składowanie odpadów. Wzrost wyniósł wówczas 38%. Kolejny znaczący wzrost odnotowano w 2013 r. na poziomie 30%, który był efektem reformy z 2011 r. i objęcia mieszkańców obowiązkowymi opłatami płaconymi na rzecz gminy w miejsce umów dwustronnych między mieszkańcem a przedsiębiorstwem oczyszczania gminy. W kolejnym 2014 r. również wystąpił wysoki poziom wskaźnika tj. 16%. Zatem wskaźnik ten skumulowany dla dwóch lat 2013-2014 wyniósł ok. 51%. Kolejnym rokiem znaczącym wzrostów opłat prawdopodobnie będzie 2019, gdyż już w okresie styczeń-kwiecień odnotowano 16-procentowy wzrost poziomu opłat w stosunku do poziomu z grudnia 2018 r. Biorąc pod uwagę, że opłaty zmieniają się często dopiero po wynikach kolejnych przetargów, wydaje się realne, że poziom tego wskaźnika w grudniu 2019 r. (w porównaniu z grudniem 2018 r.) może być wyższy niż dotychczasowe 16%.

Koncentracja i konkurencja na rynku usług odbierania odpadów komunalnych

W ogólnodostępnych źródłach nie ma obecnie precyzyjnych informacji na temat koncentracji i konkurencji w gospodarce odpadami komunalnymi. Wskaźnikiem świadczącym o trendach w tym zakresie może być w tym wypadku dynamika liczby przedsiębiorstw odbierających odpady oraz udziału sektora prywatnego według danych GUS[14]. Trendy na rynku **odbierania odpadów komunalnych** przedstawia poniższy wykres.

[14] Badanie dostarczające informacji o odpadach komunalnych (formularz M-09) prowadzone jest metodą pełną i obejmuje podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania (zbierania) lub przetwarzania odpadów komunalnych. Informacje wynikowe obejmują: ilość odpadów odebranych lub zebranych (w tym z gospodarstw domowych, z handlu, małego biznesu, biur i instytucji oraz z usług komunalnych) i przeznaczonych do procesów odzysku i unieszkodliwiania.

Wykres 2.6. Liczba przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z nieruchomości oraz w ilości (w tonach) zebranych odpadów komunalnych w latach 2012-2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przed reformą z 2011 r. tj. w 2010 r. ok. 60% odpadów komunalnych odbierane było przez sektor prywatny. Od tego czasu udział ten odnotował nieznaczny wzrost. W 2017 r. jednostki, których kapitał stanowił własność prywatną, zebrały lub odebrały 61,8% odpadów komunalnych, było to jednak mniej niż w 2016 r. (62,7%). Podmioty stanowiące własność zebrały lub odebrały w 2017 r. tyle samo odpadów komunalnych co w roku poprzednim (około 10%). Rok 2014 r. był rokiem historycznie największego udziału sektora prywatnego w gospodarce odpadami komunalnymi, po nim nastąpił spadek tego wskaźnika.

W analizowanym okresie 2012-2017 liczba przedsiębiorstwa odbierających odpady komunalne zmalała o ok. 35% z poziomu 1 893 do 1 295. Największy odnotowany spadek liczby przedsiębiorstw wystąpił w 2014 r. tj. o ok. 20%, rynek ten opuściło tym samym 345 przedsiębiorstw. Przypuszczalnie były to głównie przedsiębiorstwa mniejsze i zarazem prywatne. Pomimo tego udział sektora prywatnego się nie zmniejszył (a nawet nieznacznie wzrósł), co może oznaczać, że większe podmioty w ostatnich latach zwiększyły swoje udziały rynkowe.

Osobną kwestię stanowi koncentracja i konkurencja na rynnach usług **zagospodarowania odpadów.** Dotychczas większa część zbieranych odpadów komunalnych jest zbierana w formie odpadów zmieszanych, a zatem muszą być transportowane do jednego z RIPOK-ów znajdujących się na terenie ustalonego przez WPGO – RGOK-u.. W efekcie w Polsce powstało ponad 70 lokalnych rynków o strukturze monopolistycznej lub oligopolistycznej ograniczonych granicami RGOK-ów.

Szczególna sytuacja wystąpiła w woj. mazowieckim, które jako jedyne w Polsce nie miało aktualnego WPGO przez dwa lata. Dopiero w styczniu 2019 r. udało się przyjąć nowy WPGO. Poprzedni WPGO zakładał zbyt niskie limity mocy przerobowych dla istniejących instalacji o statusie RIPOK w stosunku do wytworzonych odpadów, o czym mogły się przekonać niektóre gminy, w których w listopadzie 2018 r. nie były odbierane odpady zielone. Zbyt mała liczba instalacji w regionie spowodowała wzrost cen za zagospodarowanie odpadów komunalnych. Jednocześnie brak WPGO uniemożliwiał korzystanie ze środków unijnych na gospodarkę odpadami, czyli budowanie nowych instalacji o statusie RIPOK, co doprowadziło do ograniczenia mocy instalacji i opóźnienia w rozwoju gospodarki odpadami w woj. mazowieckim.

Inne czynniki wpływające na koszty

Eksperci zwracają także uwagę na następujące potencjalne przyczyny wzrostu kosztów gospodarce odpadami komunalnymi:

- zakaz importu odpadów wprowadzony przez Chiny (od stycznia 2018 r.), największego dotychczas odbiorcy m.in. odpadów z papieru i plastiku[15];
- walka z pożarami odpadów (magazyny i składowiska odpadów muszą spełniać restrykcyjne przepisy przeciwpożarowe, w szczególności musi być zainstalowany całodobowy monitoring; właściciele takich obiektów muszą też mieć obowiązkowe

[15] T. Schauenberg, *After China's import ban, where to with the world's waste?*, Deutsche Welle, April 5th 2019; https://www.dw.com/en/after-chinas-import-ban-where-to-with-the-worlds-waste/a-48213871; ; data pobrania 1.05.2019 r.

zabezpieczenie przed roszczeniami, przede wszystkim w przypadku pożaru – na podstawie nowych przepisów ustawy u.o. i ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska);

- niedostateczny poziom uczestniczenia w systemie ze strony producentów opakowań.

3. Charakterystyka lokalnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi w badanych gminach

Począwszy od rozdziału 3. w niniejszym raporcie prezentowane są dane pozyskane w toku badania kwestionariuszowego wszystkich 302 gmin miejskich. Niniejszy rozdział prezentuje charakterystykę badanej próby pod kątem opcji regulacyjnych, które były wybierane przez poszczególne samorządy gminne w latach 2014-2019 (stan na 1 marca 2019 r.). Stworzony reformą z 2011 r. system regulacji rynku usług gospodarowania odpadami komunalnymi z jednej strony w pewnym zakresie zobowiązuje gminy do postępowania zgodnie z precyzyjnymi wytycznymi ustawowymi, z drugiej strony w wielu kwestiach gminy mogą wybierać wśród różnych opcji regulacyjnych. Przykładowo gmina ma obowiązek nałożyć opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i pobierać je z nieruchomości zamieszkałych, ale nie musi obejmować tymi opłatami nieruchomości niezamieszkałych tj. biur, sklepów itp. (rada gminy może podjąć dobrowolną uchwałę o objęciu systemem nieruchomości niezamieszkałych). Gmina w szczególności decyduje o:

- objęciu opłatami (i tym samym gminnym systemem odbierania odpadów komunalnych) nieruchomości niezamieszkałych – gmina może przyjąć w tej sprawie uchwałę;
- działaniu na rynku jako właściciel podmiotu odbierającego odpady komunalne lub działaniu wyłącznie jako zleceniodawca usług innym podmiotom – gmina może np. nabyć, utworzyć lub zbyć przedsiębiorstwo (lub udziały w nim);
- budowie i eksploatacji – samodzielnie lub z innymi gminami lub w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) – instalacji zagospodarowania odpadów, w tym RIPOK-ów;
- bezprzetargowym zleceniu usługi odbierania odpadów w ramach zamówienia wewnętrznego tj. tzw. *in house* – od 2017 r. (zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych) gminy po spełnieniu określonych warunków mogą podjąć decyzje o zamówieniu w takim trybie;
- liczbie frakcji (worków lub pojemników), na które dzielone mają być odpady zbierane selektywnie u źródła (uwzględniają minimalną liczbę wynikającą z rozporządzenia wydawanego przez Ministra Środowiska);
- liczbie sektorów, na które podzielony jest obszar gminy (w celu przeprowadzenia przetargu i zamówienia publicznego na obszarze zawężonym przez dany sektor) – dotyczy to gmin o liczbie mieszkańców powyżej 10 000 osób;

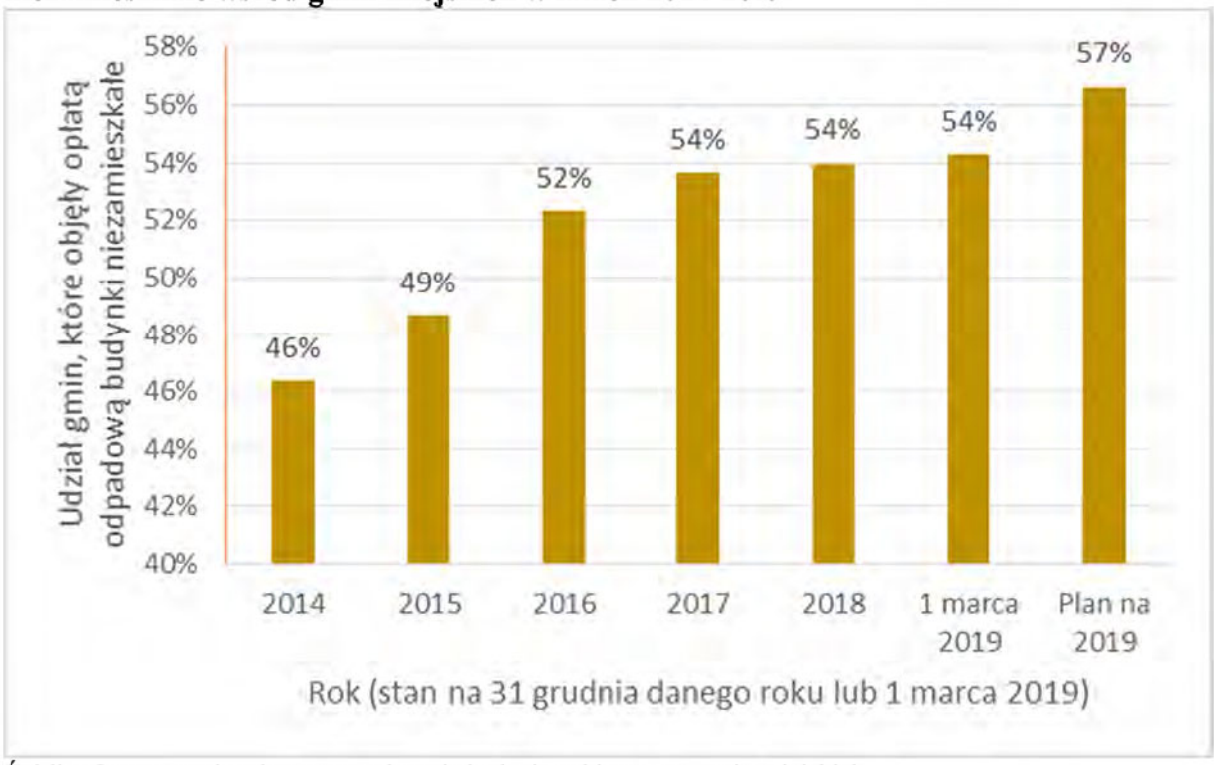
- obligowaniu mieszkańców do ponoszenia innych opłat w związku ze świadczeniami nie objętymi finansowaniem z opłaty np. osobna opłata za zakup lub dzierżawę pojemników.

Powyższe zagadnienia zostały opisane, w oparciu o przeprowadzone badanie kwestionariuszowe, osobno w poszczególnych, poniższych podrozdziałach 3.1 – 3.4.

3.1 Włączanie nieruchomości niezamieszkałych do gminnego systemu gospodarowania opadami komunalnymi

Jak wcześniej wspomniano, zgodnie z ustawą u.c.p.g. obowiązkiem gmin jest objęcie gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (finansowanym z opłat) nieruchomości zamieszkałych. Nieruchomości niezamieszkałe (np. sklepy, biura itd.) mogą być dodatkowo objęte systemem, jeśli rada gminy zdecyduje o tym w drodze uchwały. Przy braku takiej uchwały zarządcy nieruchomości niezamieszkałych podpisują umowę dwustronną z dowolnym przedsiębiorcą wpisanym do gminnego rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Poniższy wykres prezentuje dane o udziale gmin, które w drodze uchwały przyjęły taki rozszerzony system.

Wykres 3.1. Udział gmin, które objęły opłatami za odbieranie odpadów nieruchomości niezamieszkałe wśród gmin miejskich w latach 2014-2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak widać na powyższym wykresie, w latach 2014-19 nastąpił znaczny wzrost (o ok. 11 punktów procentowych) udziału gmin, które wprowadziły opłatę za odbieranie odpadów z nieruchomości niezamieszkałych wśród badanych gmin miejskich. Może to wynikać z decyzji strategicznych gminy o zwiększaniu ekonomii skali i pozycji przetargowej. W przypadku bowiem, gdy gmina posiada własne przedsiębiorstwo odbierające odpady, może chcieć, aby się ono rozwijało np. poprzez ograniczanie kosztów jednostkowych działalności przy użyciu większej ekonomii skali. Jeśli gmina nawet nie posiada własnego przedsiębiorstwa, to również może odnieść korzyść, bo rozpisując przetarg na wszystkie nieruchomości (a nie tylko zamieszkałe) może potencjalnie przyciągną większą liczbę oferentów deklarujących lepsze warunki współpracy. Z drugiej strony efekt zależy od danych uwarunkowań lokalnych np. jeśli w okolicy działa tylko jeden oferent, trudno jest przyciągnąć kolejnych – którzy musieliby ponieść większy wysiłek inwestycyjny związany z taką ekspansją. Ponadto gmina musi się też liczyć ze zdaniem właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, którzy też są częścią społeczności gminnej – niekoniecznie mogą oceniać taką zmianę jako dla siebie korzystną.

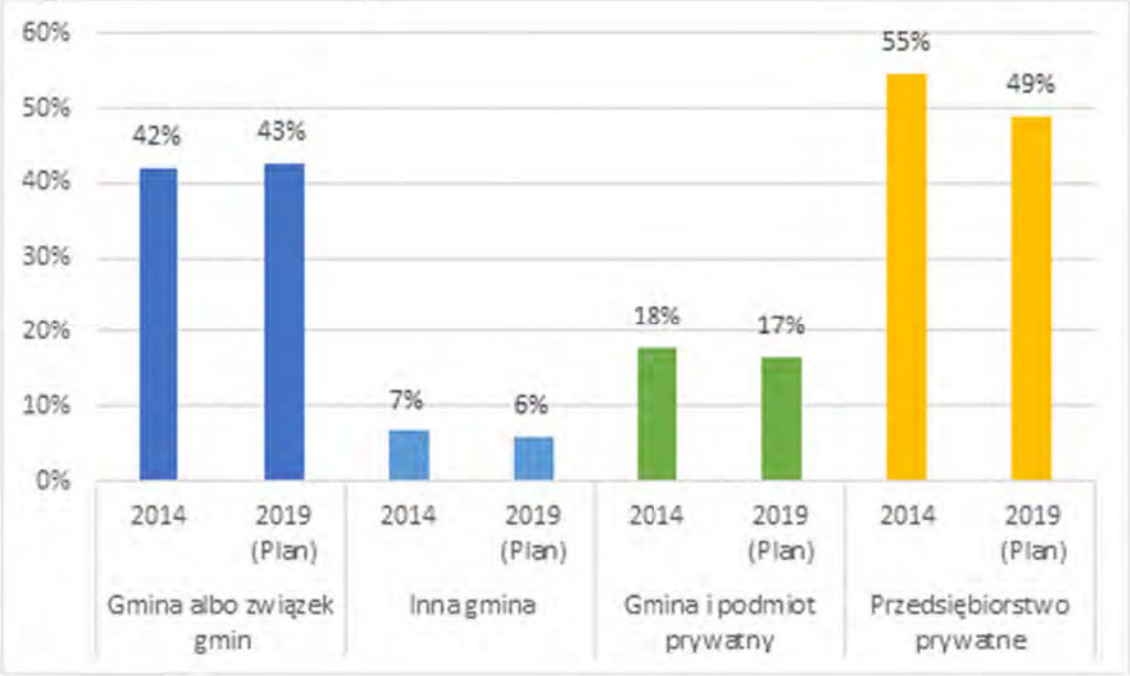
3.2 Struktura własnościowa przedsiębiorstw obsługujących gminę

Organizując system odbierania odpadów komunalnych gmina może skorzystać z usług podmiotów zewnętrznych, bądź też tworzyć własne, także we współpracy z podmiotami prywatnymi. Przyjęto założenie, że usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych świadczyć mogą przedsiębiorstwa oczyszczania o następujących formach własności:

- **przedsiębiorstwo komunalne gminne** – świadczące usługi na terenie gminy lub gmin, które są jej właścicielami (zwykle w formie spółki należącej w 100% do gminy, ale także w formie spółki współkontrolowanej przez więcej niż jedną gminę), np. MPO Warszawa w Warszawie (największa tego typu spółka w Polsce);
- **przedsiębiorstwo komunalne należące do innej gminny** niż gmina, na terenie której odpady są odbieranie np. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalne w Płońsku Sp. z o.o. świadczące usługi w Raciążu;
- **podmiot prywatny** – kontrolowany przez przedsiębiorcę prywatnego, niezależny od gminy, np. spółki z grupy kapitałowej Remondis (największa tego typu grupa w Polsce);
- **przedsiębiorstwo prywatno-gminne** – forma mieszana, spółka współkontrolowana przez gminę lub gminy oraz podmiot lub podmioty prywatne, np. Remondis Sanitech Poznań sp. z o.o. w Poznaniu (prawdopodobnie największy tego typu podmiot w Polsce).

Na poniższym wykresie zaprezentowano, jaki odsetek gmin korzystał w roku 2014 i planuje korzystać w roku 2019 z usług danej kategorii podmiotu odbierającego odpady. Wartości nie sumują się do 100% ponieważ gmina mogła w tym samym roku skorzystać z usług różnych podmiotów, np. z uwagi na podział gminy na sektory.

Wykres 3.2. Struktura własnościowa przedsiębiorstw odbierających odpady wśród gmin miejskich w roku 2014 i w planach na 2019



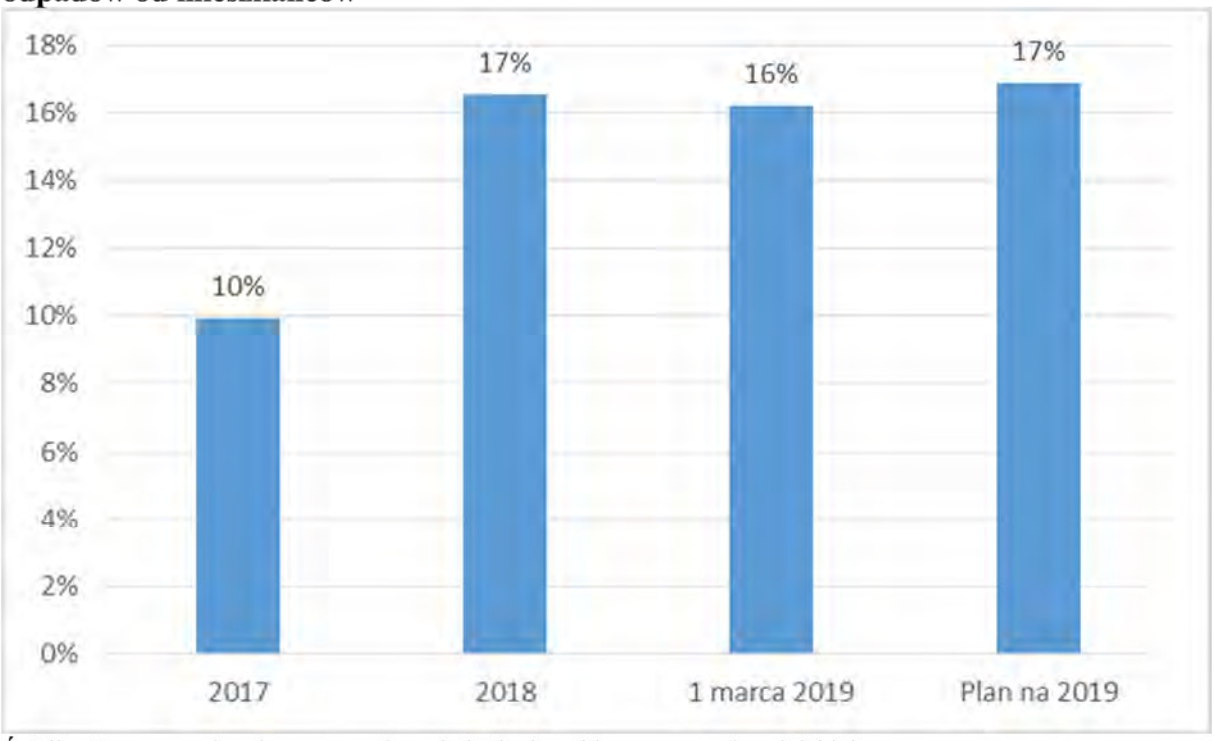
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak można zauważyć, najczęściej występującymi kategoriami podmiotów były w obu skrajnych okresach podmioty prywatne. Ich udział systematycznie choć powoli spada (jak wynika z analizy wyników dla poszczególnych lat całego badanego okresu, które zostały pominięte na wykresie) i obecnie wynosi ok. 49%. Nieznacznie wzrósł udział gmin, w których operatorami były przedsiębiorstwa komunalne gminne (zaledwie o 1 pkt proc. przez cały badany okres) – świadczące usługi na terenie gminy lub gmin, które są jej właścicielami i wynosi obecnie ok. 43%. Prawie nie zmieniły się także udziały gmin, w których występowały dwa pozostałe rodzaje podmiotów (w obu przypadkach spadki tylko o 1 pkt. proc.) tj. spółki o mieszanej własności prywatno-komunalnej (obecnie 17%) oraz przedsiębiorstwa należące innej gminy (obecnie 6%). Struktura własnościowa wydaje się zatem stosunkowo stabilna, zwarzywszy na fakt, że przewidywać można było duże zmiany na rynku w związku umożliwienie zamówień w trybie *in house* od 2017 r. Tak się jednak nie stało i sektor prywatny wciąż odgrywa ważną rolę w polskiej gospodarce odpadami komunalnymi.

Oprócz przetargów na wywóz i zagospodarowanie odpadów od 2017 r. istnieje bowiem możliwość, pod warunkami określonymi w prawie zamówień publicznych, bezprzetargowego zlecania usługi odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców, czyli tzw. zamówienia *in house*. W związku z tym zapytano gminy, czy w danym roku usługi odbierania lub odbierania

i zagospodarowania świadczone były w ramach „zamówienia wewnętrznego" tzw. *in house* tj. w trybie przewidzianym art. 67 ust. 1 pkt. 12-15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. (Dodatkowo wyjaśniono, iż w przypadku gdy *in house* dotyczy tylko jednego lub części sektorów, również należy odpowiedzieć twierdząco.) Sytuację na temat częstotliwości wykorzystywania *in house* przedstawia poniższy wykres.

Wykres 3.3. Udział gmin, które wprowadziły *in house* w zamówieniach na odbieranie odpadów od mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykresu udział gmin korzystających z zamówienia wewnętrznego była w pierwszym roku obowiązywania przepisu dopuszczających taki tryb zamówień relatywnie dużo niższa niż w kolejnych latach tj. tylko ok. 10%. Wynikało to z tego, że aby wprowadzić taki tryb gmina musiała często zaczekać np. rok, aż zakończy się dotychczas trwający kontrakt. W latach 2018-2019 udział ten osiągnął poziom ok. 16-17%. Należy zaznaczyć, że do skorzystania z opcji *in-house* jednostka samorządu musi dysponować odpowiednią infrastrukturą, dlatego nie można w przyszłości wykluczyć wzrostu liczby gmin stosujących to narzędzie.

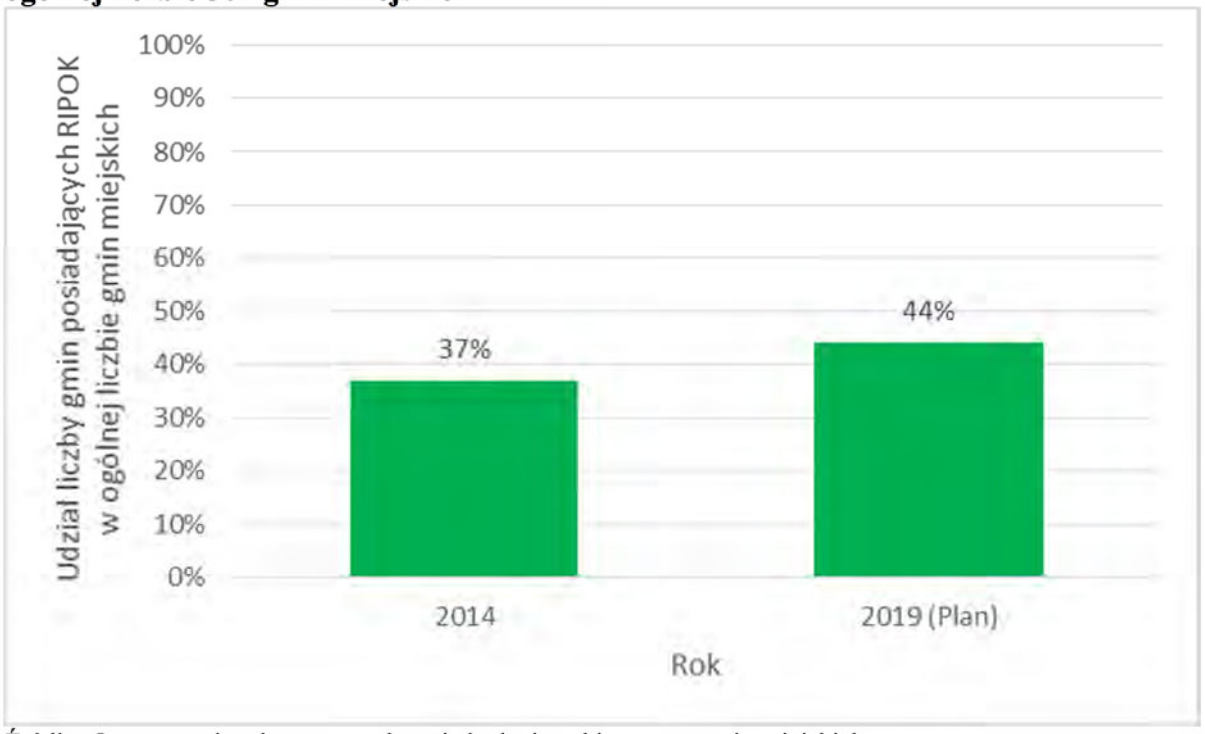
Potencjalne efekty ekonomiczne wprowadzenie w gminie tego rodzaju zamówienia, z perspektywy kosztów ponoszonych przez mieszkańców, trudno jest *a priori* określić. Z jednej strony bowiem towarzyszy takiej decyzji rezygnacja z mechanizmów konkurencji,

wywierających presję na obniżenie ceny. Z drugiej jednak strony dzięki wprowadzeniu *in house* gmina może mieć cały proces pod kontrolą począwszy od drzwi nieruchomości aż do przetworzenia odpadów (jeśli gmina posiada też RIPOK). Może dzięki temu podejmować wszelkie możliwe działania optymalizacyjne, zarządzać całym procesem, aby koszty ponoszone przez mieszkańców były niższe przy zachowaniu troski o bezpieczeństwo i ochronę środowiska. Oczywiście zależy to w dużej mierze od potencjału technicznego, ekonomicznego oraz organizacyjnego danej gminy i należących do niej przedsiębiorstw. Domyślać się jednak można, że gmina, która podejmuje się wzięcia odpowiedzialności za cały lokalny system, jest w stanie temu sprostać – zwłaszcza, że organy gminy odpowiadają przed jej mieszkańcami, którzy są ich wyborcami.

Osobną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę jest fakt, że zlecenia *in house* mogą też dokonywać związki międzygminne. Jak wcześniej wspominano do takiego przedsięwzięcia niezbędny jest określony potencjał ekonomiczny, który zwykle mają gminy większe lub też gminy mniejsze zrzeszone w związku międzygminnym. Spośród 51 gmin miejskich, które zamówiły gospodarowanie odpadami komunalnymi wewnętrznie, czyli bez przetargu, było 6 gmin należących do związków międzygminnych. W ich przypadku to właśnie związek był faktycznie zamawiającym zgodnie z procedurą *in house*. Zatem zrzeszanie się w związki łącznie z podejmowaniem wspólnych inwestycji i zamówień (w tym zamówień wewnętrznych) może być, w określonych warunkach, drogą do poprawienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w danej gminie.

W latach 2014-2019 zauważyć można wzrost udziału gmin, które są właścicielami albo współwłaścicielami regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). W 2019 r. taką instalację posiadało już 44% spośród badanych miast. Dwa skrajne lata 2014 i 2019 (plan) zostały przedstawione na poniższym wykresie.

Wykres 3.4. Udział gmin będących właścicielami lub współwłaścicielami RIPOK-u w ogólnej liczbie 302 gmin miejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Utworzenie instalacji do przetwarzania odpadów jest bardzo czaso- i kosztochłonne, zatem rynek zagospodarowania odpadów komunalnych ma wysokie bariery wejścia. Jednak, może to być w dłuższej perspektywie czasowej korzystne rozwiązanie dla gminy, dlatego liczba RIPOK-ów w posiadaniu samorządów rośnie i prawdopodobnie będzie rosnąć w przyszłości. Gminy posiadające RIPOK mogą lepiej zarządzać kosztami i przeciwdziałać gwałtownym wzrostom wydatków na gospodarowanie odpadami i związanych z nimi opłat. Poza tym zgodnie z celami reformy gospodarowania odpadami maja one większą kontrolę nad strumieniem odpadów.

3.3 Gminne systemy segregacji odpadów – liczba pojemników

Od czasu reformy z 2011 r. do 2016 r. wprawdzie na gminy nałożono obowiązek osiągnięcia określonych wskaźników odzysku surowców (zgodnie z przepisami UE), ale pozostawiono im względną dowolność w zakresie sposobu dochodzenia do tych celów. W związku z tym gminy korzystały z bardzo szerokiej palety możliwych rozwiązań z zakresu metod segregowania odpadów u źródła tj. w gospodarstwie domowym – począwszy od systemu dwupojemnikowego (np. na odpady mokre i suche lub inaczej kuchenne i opakowaniowe) aż do bardzo

skomplikowanych systemów wielo-pojemnikowych. W poszczególnych gminach różne były nawet kolory pojemników.

W związku z niedostateczną dynamiką dochodzenia gmin do realizacji wymaganych prawem unijnym wskaźników, w resorcie środowiska podjęto decyzję o harmonizacji powyższych działań i określenie pewnego minimalnego zestawu zasad jakimi kierować muszą się gminy. Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. 2017 poz. 19) rozpoczęto w Polsce proces, od 1 lipca 2017 r.), wdrażania w poszczególnych gminach systemu odbierania odpadów w miejscu ich wytwarzania (z gospodarstw domowych) z podziałem co najmniej na następujące frakcje: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne oraz bioodpady. Dodatkowo zgodnie z rozporządzeniem, metale i tworzywa sztuczne mogą być zbierane łącznie (w ramach jednego pojemnika). Oznacza to, że w określonych przepisami prawa terminach mieszkańcy deklarujących segregowanie odpadów ze wszystkich gmin będą musieli dzielić odpady u źródła na co najmniej pięć kolorowych pojemników (frakcji):

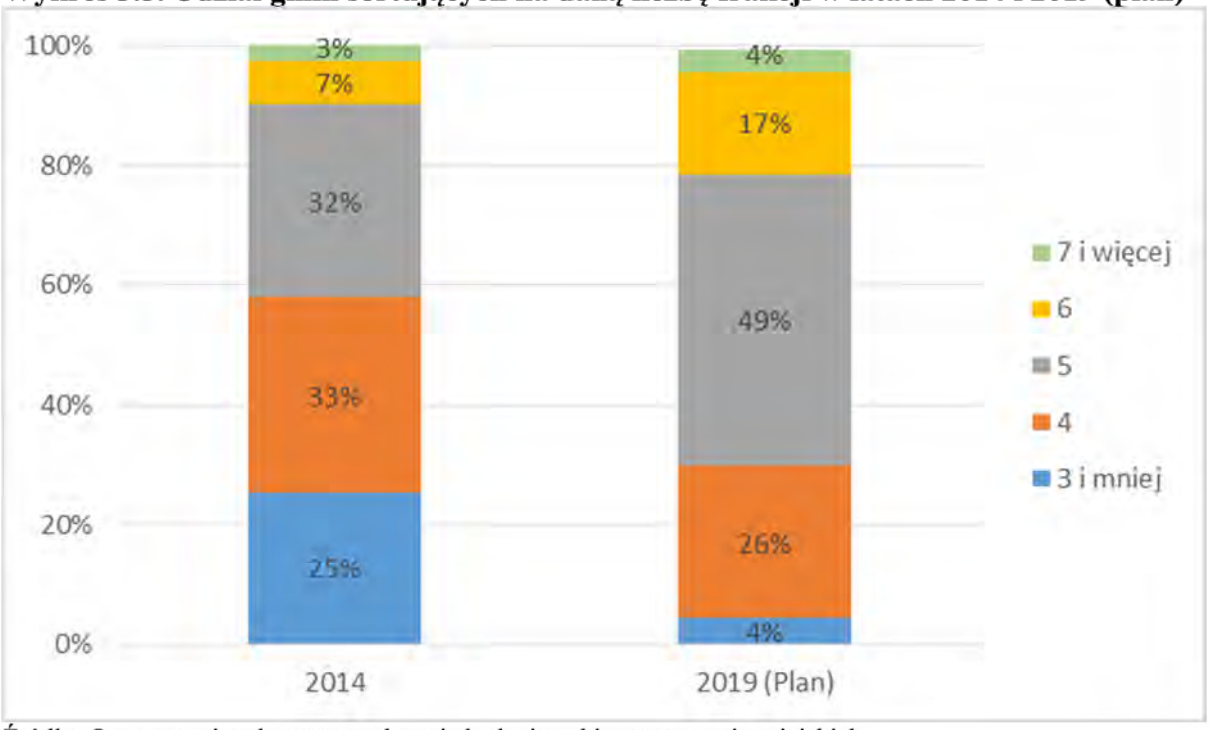
- niebieski – papier,
- zielony – szkło,
- żółty – metale i tworzywa sztuczne,
- brązowy – bioodpady,
- czarny – odpady pozostałe, których nie można przyporządkować do żadnej z powyższych.

Pierwotnie terminy te wyznaczone był wygaśnięciem dotychczasowych umów z podmiotami odbierającymi odpady i wejściem w życie nowym umów[16]. Wiele gmin miało jednak trudności z ich dochowaniem. W związku z tym data graniczna wdrożenia nowych rozwiązań została ustalona na 1 stycznia 2020 r. – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska, z dnia 28 grudnia 2018 r.

[16] Zgodnie § 6 ust. 3. ww. rozporządzenia, umowa na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązująca w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, która określa wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób niezgodny z niniejszym rozporządzeniem, zachowuje ważność na czas, na jaki została zawarta, jednak nie dłuższy niż do dnia 30 czerwca 2021 r.

W związku z powyższym badane gminy miejskie stale zwiększają liczbę frakcji, na które segregowane są odpady. Do końca 2019 r. w całym kraju ma obowiązywać zasada co najmniej 5 „kolorowych pojemników", z tego powodu w 2019 r. planuje osiągnąć co najmniej taką liczbę pojemników ok. 70% badanych miast (w tym 49% – 5 frakcji, 17%% – 6 frakcji, 4% – 7 lub więcej).

Wykres 3.5. Udział gmin sortujących na daną liczbę frakcji w latach 2014 i 2019 (plan)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

W przekazie medialnym zmiany w liczbie pojemników wskazuje się jako jedną z przyczyn wzrastających opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na podstawie wyników badania opinii gmin (przedstawionej w rozdziale 5.) oraz analizy danych ilościowych dotyczących wydatków na gospodarkę odpadami komunalnymi poszczególnych samorządów nie można stwierdzić, aby zmiany w tym zakresie były decydującym czynnikiem wpływającym na wzrost wysokości opłat.

Po pierwsze wynika to z tego, że w praktyce zmiana taka, choć mogąca być kosztowana, jest wydatkiem w dużej części jednorazowym, o charakterze majątkowym, związanym np. z zakupem pojemników – koszty ekonomiczne tego rodzaju rozkładają się na wiele lat.

Po drugie, w przypadku dużej liczby gmin wydatki związane z dzierżawą czy zakupem pojemników nie są finansowane z głównej opłaty lokalnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa u.c.p.g. w art. 6h zezwala bowiem gminom na obciążenie mieszkańców dodatkowymi opłatami za dzierżawę pojemników lub zakup worków. Skala stosowania takich opłat była w badanym okresie zbliżona i udział gmin miejskich stosujących ją wynosił ok. 21-22%. Wówczas tego rodzaju wydatki finansowane są poza systemem – i pobierane przez gminę lub przedsiębiorstwo odbierania odpadów osobno i na odrębnych zasadach.

3.4 Liczba sektorów i ich znaczenie dla konkurencji przetargowej

Zgodnie z art. 6d ust. 2 u.c.p.g., celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Ponadto zgodnie z art. 6d ust. 3 u.c.p.g., w przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów, przeprowadza się odrębnie dla każdego z wyznaczonych sektorów.

Wśród gmin miejskich zdecydowana większość, bo aż 254 miasta miały więcej niż 10 000 mieszkańców, a zatem można było je podzielić na sektory. Jednak tylko 24% spośród nich została podzielona na co najmniej 2 sektory. Około 6% gmin powyżej 10 000 mieszkańców było podzielonych na 6 albo więcej sektorów. Rekordzistą był Poznań - do 2017 r. był podzielony na 22 sektory, a obecnie na 15. Podział na sektory może potencjalnie przynieść korzyści organom gminy, a pośrednio jej mieszkańcom, gdy może skutkować bardziej wzmożoną konkurencją w czasie przetargu. W szczególności w przetargu mogą wziąć wówczas udział też mniejsze podmioty, które w przypadku większego sektora lub przetargu dotyczącego całej dużej gminy musiałyby zrezygnować ze startu w przetargu lub brać w nim udział wspólnie z innymi w ramach konsorcjum. Co warto zaznaczyć prawo pod określonymi warunkami dopuszcza wspólny start w przetargu w ramach konsorcjum, ale stworzenie takich warunków przetargowych, w którym może brać tylko konsorcjum zamiast pojedynczych podmiotów

osobno może powodować, że będzie mniej ofert albo będzie tylko jedna, co może powodować, że oferenci dobrze zorientowani w sytuacji na danym rynku mogą oferować wysoką cenę (spodziewając się, że nie będzie konkurencyjnych ofert).

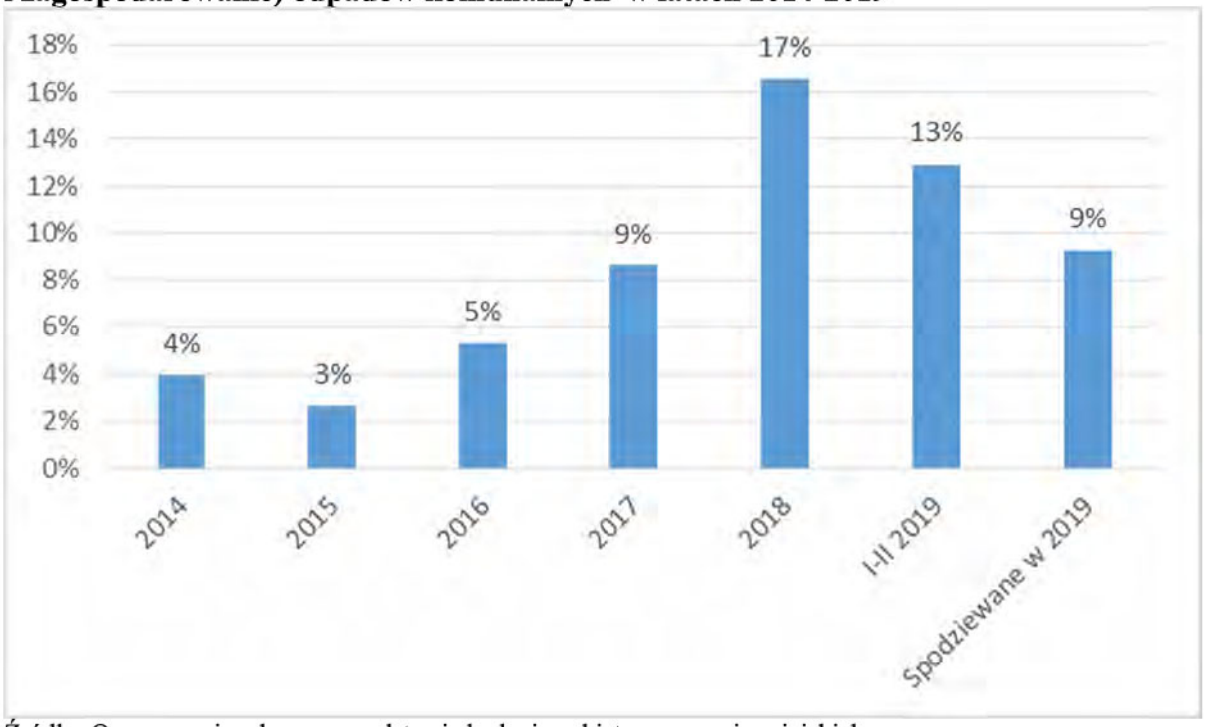
3.5 Pozycja przetargowa przedsiębiorstw odbierających odpady w gminach

Jak wynika z przeprowadzonego badania (wyniki te zostały opisane wcześniej, w poprzednich punktach), większość gmin miejskich zleca odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych podmiotom zewnętrznym w drodze przetargu, Zwykle są to przetargi łącznie na odbiór i zagospodarowanie, gdyż większość gmin nie posiada własnych instalacji zagospodarowania odpadów (jak również zwykle, nie posiadając własnej instalacji, nie podejmuje decyzji o podpisaniu osobnej umowy z tego rodzaju zakładem). Można powiedzieć, że w związku z tym większość gmin jest cenobiorcą na tym rynku, o czym świadczy również fakty, że gminy nie mają wiedzy (jak wykazało badanie ankietowe) o wielkości i strukturze kosztów ponoszonych przez podmioty odbierające i transportujące odpady, w szczególności w zakresie udziału kosztów zagospodarowania odpadów w instalacji. Podniesienie ceny w danym momencie, jeśli taką decyzję podejmie usługodawca, może odbyć się przede wszystkim w dwojaki sposób:

- w związku ze złożeniem nowej oferty cenowej w kolejnym przetargu,
- na podstawie wniosku o waloryzację ceny umownej w trakcie jej trwania – skierowanym do gminy.

Badanie wykazało, że jednym z problemów, z jakimi boryka się część badanych miast jest ciągłe podnoszenie cen przez przedsiębiorstwa odbierające i zagospodarowujące odpady – nie tylko w wyniku kolejnego przetargu W związku z tym, iż w miastach zawierane są kontrakty na dłuższy czas, przedsiębiorstwa korzystają z możliwości występowania o zmianę wartości udzielonego zamówienia. Poproszono gminy o podanie informacji dla danego roku według daty pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku i np. zmiany umowy. Udział gmin, w których w danym roku wystąpiła tak sytuacja przedstawia poniższy wykres.

Wykres 3.6. Odsetek gmin, w których w danym roku zaakceptowano wniosek o waloryzację ceny ustalonej w umowie na odbieranie (lub odbieranie i zagospodarowanie) odpadów komunalnych w latach 2014-2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Znaczny wzrost liczby przypadków pozytywnie rozpatrzonych wniosków kierowanych do gmin (ze strony podmiotów wywożących odpady) o wyższą cenę (w trakcie trwania umowy, ze względu np. na wzrost kosztów zagospodarowania) nastąpił w 2018 r. W takiej sytuacji znalazło się wówczas 17% badanych miast, czyli prawie dwukrotnie więcej niż w roku poprzednim. W 2019 r. w ciągu jedynie pierwszych dwóch miesięcy taka sytuacja wystąpiła już w 13% gminach a 9% gmin przewiduje, że zgodzi się na taką waloryzację w ciągu kolejnych 10 miesięcy. Kwestia ta wydaje się o tyle istotna, że jak się okazuje nie tylko wynik przetargu może być impulsem do zmiany opłat w danym terminie. Drugą istotną bezpośrednią przyczyną może być pozytywnie rozpatrzony przez gminę wniosek usługodawcy o aneksowanie umowy w zakresie ceny, gdy np. przedsiębiorca ten stwierdzi, że za tą cenę nie jest już w stanie wywozić odpadów ze względu na wzrost kosztów (i jest w stanie nawet zapłacić karę umowną, która byłaby dla niego mniej kosztowna).

4. Wysokość opłat i ich dynamika

4.1 Metody ustalania opłat

Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2a pkt 1, ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku (u.c.p.g.) rady gmin są zobowiązane do przyjęcia uchwały w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości zamieszkałej oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty. Ustawa przewiduje poniższe metody oraz dopuszcza jednoczesne stosowanie kilku różnych metod w ramach jednej gminy:

- opłata od osoby wyliczana na podstawie liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (art. 6j. ustawy u.c.p.g. ust. 1 pkt 1),
- opłata wyliczana na podstawie ilości zużytej wody z danej nieruchomości (art. 6j. ustawy u.c.p.g. ust. 1 pkt 2),
- opłata wyliczana na podstawie powierzchni lokalu mieszkalnego (art. 6j. ustawy u.c.p.g. ust. 1 pkt 3),
- opłata od gospodarstwa domowego (art. 6j. ustawy u.c.p.g. ust. 2).

Częstotliwość występowania poszczególnych metod w latach 2014-2019 przedstawia poniższa tabela 4.1.

Tabela 4.1. Metody ustalania stawki opłaty w badanych gminach

Rok	Liczba* gmin stosujących metodę ustalania stawki				Udział** liczby gmin z daną metodą w ogólnej liczbie 302 gmin miejskich			
	od osoby	od gospodarstwa domowego	od zużytej wody	od powierzchni	od osoby	od gospodarstwa domowego	od zużytej wody	od powierzchni
2014	261	39	11	9	86%	13%	4%	3%
2015	260	37	11	9	86%	12%	4%	3%
2016	260	38	13	7	86%	13%	4%	2%
2017	259	38	13	7	86%	13%	4%	2%
2018	259	38	13	7	86%	13%	4%	2%
1.03. 2019	257	37	13	7	85%	12%	4%	2%
Plan na 2019	253	35	16	7	84%	12%	5%	2%

* Sumy liczebności gmin z różnymi metodami w danych roku – przekraczają 302 ze względu na to, że ok. 5% gmin stosowało każdego roku jednocześnie więcej niż jedną metodę.
** Sumy udziałów przekraczają 100% (ze względu na to, że ok. 5% gmin stosowało każdego roku jednocześnie więcej niż jedną metodę).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Z powyższej tabeli wynika, że zdecydowanie najczęstszą metodą stosowaną przez gminy miejskie w latach 2014-2019 była metoda „od osoby", która występowała w 84-85% tych gmin. W 2019 r. dotychczas dwie gminy od tej metody całkowicie odeszły a cztery kolejne planują wycofać się z niej do końca tego roku. Przyczyną odchodzenia od tej metody są głównie problemy z weryfikacją deklarowanej liczby osób a w dalszej konsekwencji metoda ta prowadzi do niewystarczających wpływów z opłat oraz niesprawiedliwego rozkładu obciążeń finansowych w obrębie danej społeczności lokalnej. Według planów na 2019 r. gminy najczęściej przechodzą na metodę – od zużycia wody.

W ramach badania poproszono gminy o podanie liczby mieszkańców wynikającej ze złożonych deklaracji. Okazało się, że była ona przeciętnie (według mediany) o 17% niższa od tej wynikającej z statystyk GUS. Warto dodać, że statystyki GUS są najlepszymi dostępnymi danymi o liczbie ludności, bo wykonywane są metodą bilansową w oparciu o dane faktyczne z ostatniego spisu powszechnego (które są korygowane m.in. o wymeldowania i zameldowania). Niemniej w przypadku dużych miast prawdopodobnie faktyczna liczba mieszkańców jest jeszcze dużo wyższa – ze względu np. na dużą liczbę studentów oraz osób przyjezdnych, które zwykle wynajmują mieszkania. Prawdopodobnie bardziej precyzyjne mogą być zatem szacunki w oparciu o zużycie wody.

Jak dowodzą badania naukowe prowadzone zarówno w kraju jak i innych państwach Unii Europejskiej, ilość wytwarzanych odpadów w gospodarstwie domowym nie jest ani stała względem liczby osób w gospodarstwie domowym, jak by tego wymagała logika opłat naliczanych w zależności od liczby gospodarstw domowych bez względu na ich wielkość; ani nie jest wprost proporcjonalna do liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym, czego należałoby oczekiwać w systemie opłaty pogłównej[17]. Zatem obie omówione wyżej metody naliczania opłat nie spełniają przesłanek sprawiedliwości z punktu widzenia kosztów przetwarzania odpadów (zasada „zanieczyszczający płaci"), a także całkowicie abstrahują od kosztów logistycznych.

[17] *Wytyczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi, ponoszonych przez gminę*, Raport końcowy opracowany przez zespół w składzie: dr hab. prof. SGH Zbigniew Grzymała, dr Marek Goleń, pod nadzorem prawnym: mec. Piotra Hossy, Warszawa, 24 października 2014 r.; https://sdr.gdos.gov.pl/Documents/GO/Ekspertyzy/Grzymala-Golen-2014-4-do-protokolu-koncowego.pdf; data pobrania 11.04.2019 r.

Z powyższych badań wynika, że gospodarstwo domowe liczące więcej osób wytwarza mniejszą ilość odpadów przypadające na osobę niż np. gospodarstwo jednoosobowe. Jednocześnie jak wynika z przeprowadzonego badania UOKiK tylko mniej niż 10% gmin miejskich (mniej niż 30 takich gmin) stosowało w badanym okresie system oparty na zasadzie – im większe gospodarstwo domowe tym niższa opłata od osoby. W dodatku udział gmin stosujących tę zasadę w badanym okresie zmniejszał się z 9% w 2014 r. do 6% według planów na koniec 2019 r. W pozostałych gminach miejskich stosujących metodę od osoby jest to zatem opłata pogłówna, czyli wprost proporcjonalna do deklarowanej liczby mieszkańców.

4.2 Obniżona opłata w celach redystrybucyjnych/społecznych

Ustawa o gospodarowaniu odpadami daje możliwość gminom obniżenia opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów dla niektórych gospodarstw domowych, np. dla dużych rodzin lub osób o bardzo niskich dochodach. Sytuację w tym zakresie przedstawia poniższy wykres 4.1.

Wykres 4.1. Udział gmin, które obniżyły opłaty za odbieranie odpadów z niektórych nieruchomości wśród gmin miejskich w latach 2014-2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Wśród badanych miast udział gmin korzystających z możliwości obniżenia opłaty dla części mieszkańców w celach społecznych wzrastał w latach 2016-2017 i począwszy od 2017 r. ustabilizował się na poziomie ok. 22%.

Z takiej opcji regulacyjnej korzystały co do zasady miasta bogatsze i przeważnie większe, czyli głównie miasta wojewódzkie lub co najmniej powiatowe (tj. główne ośrodki miejskie w danym powiecie) oraz kilka miast typowo turystycznych.

4.3 Ustawowe opłaty maksymalne

W 2013 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne przepisy o nowowprowadzonej opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdyż nie przewidywały one ogólnopolskiej stawki maksymalnej, obowiązującej każdą radę gminy. W wyniku tego po przeprowadzeniu odpowiednich analiz[18], w 2014 r. przyjęto uchwałę wprowadzającą stawkę maksymalną – od 1 lutego 2015 r. Zgodnie z art. 6k. u.c.p.g. ust. 2a. rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc:

1) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 – 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za mieszkańca;
2) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 – 0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za m. sześc. zużytej wody;
3) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 – 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za m. kw. powierzchni lokalu mieszkalnego;
4) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 – 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za gospodarstwo domowe.

Dodatkowo zgodnie z art. 6k. u.c.p.g. ust. 3. rada gminy określa wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane, nie wyższe jednak niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą odpowiednio dwukrotną wysokość maksymalnej stawki opłaty określonej w ust. 2a za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny. Maksymalne stawki opłaty w latach 2015-2019 przedstawia poniższa tabela 4.2.

[18] Tamże.

Tabela 4.2. Ustawowe opłaty maksymalne w latach 2015-2019 w PLN*

Wyszczególnienie		2015	2016	2017	2018	2019
Segregacja	od osoby	26,81	27,72	29,49	31,96	33,86
	od zużycia wody (opłata za 1 m. sześc.)	9,38	9,70	10,32	11,19	11,85
	od powierzchni (opłata za 1 m. kw.)	1,07	1,11	1,18	1,28	1,35
	od gospodarstwa domowego	75,06	77,62	82,58	89,50	94,81
Bez segregacji	od osoby	53,62	55,45	58,98	63,93	67,72
	od zużycia wody (opłata za 1 m. sześc.)	18,77	19,41	20,64	22,37	23,70
	od powierzchni (opłata za 1 m. kw.)	2,14	2,22	2,36	2,56	2,71
	od gospodarstwa domowego	150,13	155,25	165,15	178,99	189,62

* W związku ze wzrostem dochodów rozporządzalnych stawki maksymalne regularnie co roku wzrastały: o ok. 3% w 2016 r., o ok. 6% w 2017 r., o ok. 8% w 2018 r. oraz o ok. 6% w 2019 r.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy u.c.p.g. oraz danych GUS dotyczących wysokości przeciętnego dochodu rozporządzalnego.

Jak wynika z danych przedstawionych w dalszej części opracowania we wcześniejszych latach 2015-2017 wysokość opłaty była co do zasady daleka od stawek maksymalnych. Opłaty zbliżone do maksymalnych zaczęły się pojawiać w 2018 r. a z jeszcze większą częstotliwością na początku 2019 r., aczkolwiek tak wysoki poziom cen wciąż nie dotyczy zdecydowanej większości badanych gmin.

4.4 Różnica między opłatą za odpady segregowane i niesegregowane

Jak wynika z powyższych przepisów o opłacie maksymalnej, opłata przy braku segregacji może być maksymalnie dwukrotnie wyższa od opłaty przy segregacji. Teoretycznie gminy mogą zatem stosować to różnicowanie opłat jako instrument ekonomiczny polityki środowiskowej i zachęcać do segregacji za pomocą dużo niższej stawki opłaty przy segregowaniu. Różnice te zostały przedstawione w poniższej tabeli 4.3.

Tabela 4.3. Relacja wysokości opłaty za odpady segregowane do wysokości opłaty przy braku segregowania odpadów komunalnych

Opłaty przy braku segregacji wyższe o:	Udział liczby gmin o danej relacji wysokości opłat „przy segregacji" i „bez segregacji" w ogólnej liczbie 302 gmin miejskich						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
						1 marca	Plan na 31 grudnia
mniej niż 50%	44%	40%	36%	33%	32%	29%	25%
50%-99%	37%	38%	38%	41%	40%	39%	34%
100%	14%	17%	21%	20%	21%	22%	27%
ponad 100%	5%	5%	5%	6%	7%	10%	13%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższej tabeli gminy miały i mają zróżnicowane podejście do kwestii różnicy w wysokości opłaty przy segregacji i opłaty bez segregacji. Tylko co czwarta gmina, według planów na koniec 2019 r., zamierza stosować opłatę dokładnie dwukrotnie wyższą przy braku segregacji – przy czym dwukrotność ta jest sugerowana przez ustawę u.c.p.g., bo maksymalna ustawowa opłata według przytoczonych wcześniej przepisów jest dwukrotnie wyższa dla odpadów niesegregowanych niż dla odpadów segregowanych. Również w przypadku co czwartej gminy opłata za odpady zmieszane (bez segregacji) jest większa o maksymalnie 50% od opłaty za odpady segregowane, czyli innymi słowy w przypadku co czwartej gminy opłata na odpady zmieszane (bez segregacji) stanowi co najwyżej 1,5-krotność opłaty za odpady segregowane.

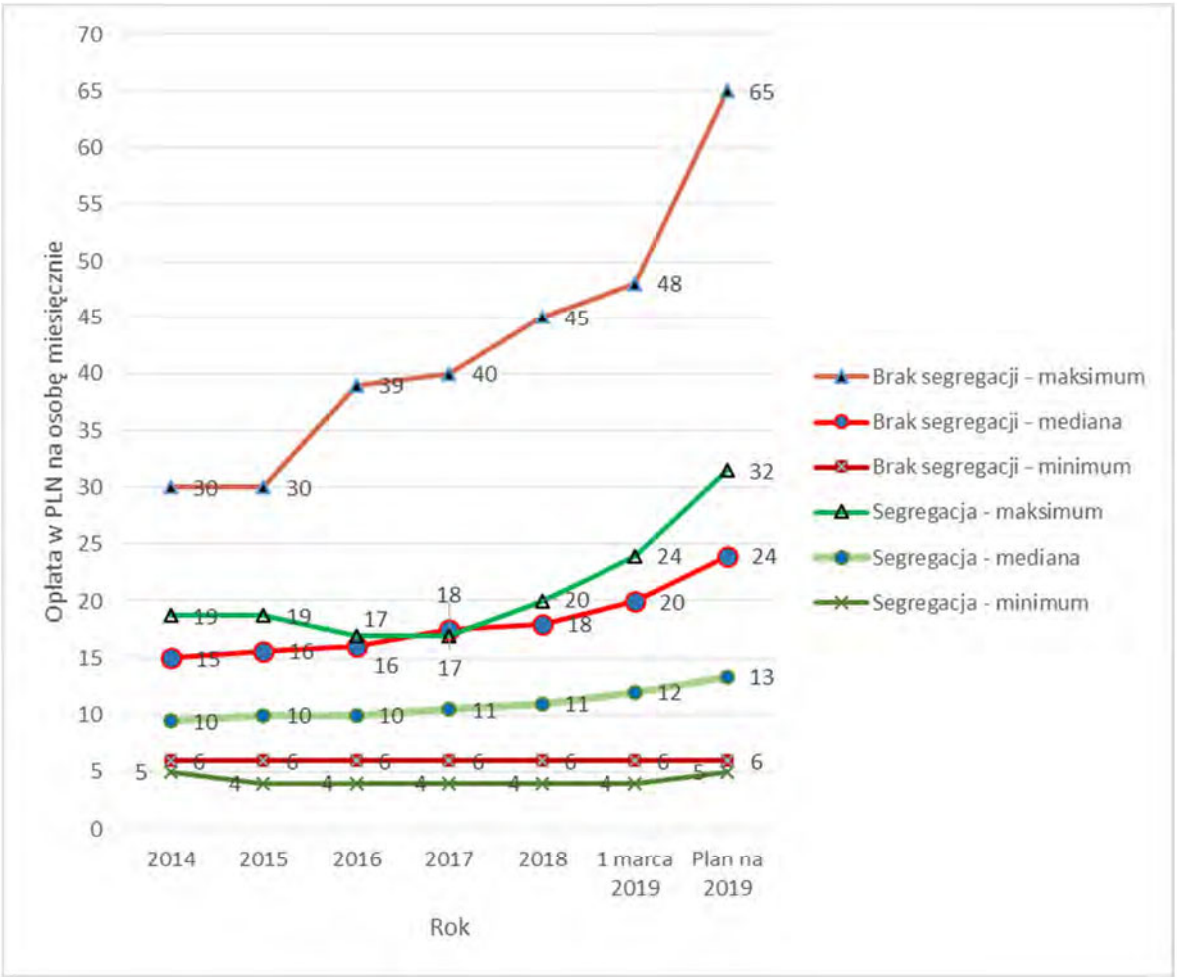
4.5 Wysokość opłat w latach 2014-2019

Jak wcześniej stwierdzono stawki mogą być ustalane według różnych metod, co w konsekwencji utrudnia porównywanie stawek przyjętych np. ustalonych metodą od osoby i metodą od zużycia wody. Niemniej bardzo istotne było przeprowadzenie analizy porównawczej opłat we wszystkich gminach. Narzędziem do osiągnięcia tego celu było przygotowanie odpowiednich założeń – wybranie standardowego gospodarstwa domowego o określonych parametrach.

W związku z tym poproszono gminy o podanie maksymalnej (realnie najwyższej możliwej) stawki opłaty (a zatem sytuacja gdy danej rodzinie nie przysługują żadne ulgi) jaką mogło zapłacić (lub będzie mogło zapłacić) miesięcznie gospodarstwo domowe składające się z 4 osób zameldowanych i mieszkających na stałe w domu lub lokalu o powierzchni 80 m. kw.,

zużywających 12 m. sześc. wody miesięcznie (3 m. sześc. na osobę) – według stanu na 31 grudnia danego roku (2014-2018) a w przypadku 2019 r. stan na 1 marca oraz według stanu, który jest planowany do wprowadzenia w ciągu 2019 r. W przypadku tak sformułowanego pytania kierowanego do gmin chodziło o pozyskanie informacji o wysokości kosztów ponoszonych przez typową 4-osobową rodzinę oraz kosztów przypadających na jedną osobę w tej rodzinie. Podstawowe miary statystyki opisowej dla zebranych wysokości opłat przedstawia poniższy wykres.

Wykres 4.2. Minimum, maksimum i mediana miesięcznej opłaty przypadającej na jedną osobę w czteroosobowym gospodarstwie domowym w 302 gminach miejskich w latach 2014-2018 (według stanu na 31 grudnia) oraz 1 marca 2019 r. i 31 grudnia 2019 r. (według planów gmin)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykresu mediana poziomu opłaty pobieranej miesięcznie od osoby (w gospodarstwie domowym o przyjętej wielkości i parametrach) charakteryzowała się

stabilnym poziomem ok. 10 zł w przypadku odpadów segregowanych w latach 2014-2016. Wzrost można było zaobserwować dopiero od 2017 r. do ok. 11 zł, który był kontynuowany w 2018 (co można zaobserwować po wygięciu linii do góry, chociaż ze względu na zaokrąglenia w 2018 r. również podano przeciętną 11 zł). W 2019 r. można zaobserwować jednoznaczny trend wzrostowy i według planów ma wynieść ok. 13 zł. Należy przy tym dodać, że ok. 10 zł to trzykrotnie mniejszy poziom od opłaty maksymalnej a zatem można przypuszczać, że jest to poziom jeszcze w pełni akceptowalny.

W zbliżony sposób zmieniał się przeciętny poziom opłaty przy braku segregacji, początkowo wynosił on bowiem 15-16 zł w latach 2014-2016. Od 2017 r. regularnie wzrastał i pod koniec 2019 r. ma osiągnąć poziom 24 zł. Najniższe odnotowane opłaty nie zmieniały się w całym badanym okresie i wynosiły odpowiednio 4 i 6 zł w zależności od deklarowania segregacji. Największą zmianę można zaobserwować w przypadku najwyższych w danym roku odnotowanych wysokości opłat. W latach 2014-2017 r. opłaty najwyższe dla odpadów segregowanych zmieniały się w różnych kierunkach i zawierały się w przedziale 17-19 zł a zatem były w wysokości 60-70% maksymalnych opłat ustawowych.

Większą dynamiką odznaczały się w tym okresie opłaty za odpady zmieszane, ale początkowo były one dużo niższe w relacji do opłat maksymalnych, czyli tylko ok. 55% ustawowej opłaty maksymalnej (za odpady zmieszane – czyli dwukrotnie wyższej niż za segregowane) przy opłacie 30 zł. Po kolejnych wzrostach w 2017 r. najwyższa odnotowana opłata za odpady zmieszane zbliżyła się do 70% opłaty maksymalnej i wyniosła 40 zł. Począwszy od 2018 r. nastąpił silny trend wzrostowy i najwyższe odnotowane opłaty zbliżyły się do 93% opłaty maksymalnej.

Warto jednak zauważyć, że liczba gmin miejskich, które mają w tym roku przekroczyć 90% opłaty maksymalnej wynosi tylko 3 (Józefów, Marki i Otwock). W dodatku wszystkie one znajdują się w woj. mazowieckim, które boryka się ze szczególnymi trudnościami ze względu na niepewność prawną spowodowaną opóźnieniem w uchwaleniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Wszystkich gmin miejskich, które w tym roku mają osiągnąć poziom opłat przekraczających 70% opłaty maksymalnej jest łącznie tylko 7, z czego prawie wszystkie znajdują się w woj. mazowieckim (poza wcześniej wymienionymi także: Podkowa Leśna, Żyrardów, Milanówek)

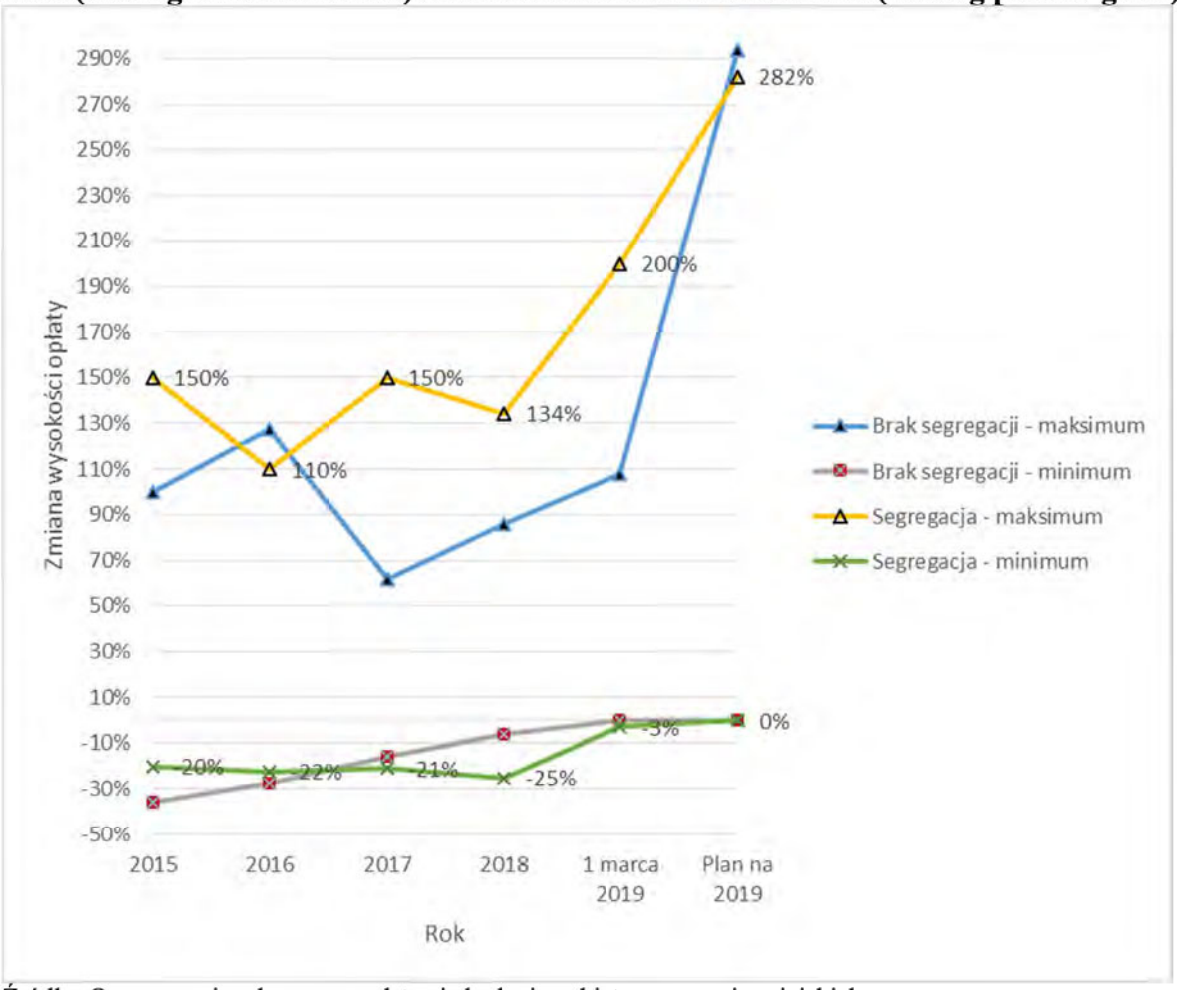
– wyjątkiem jest tylko jedna gmina z woj. śląskiego (Mysłowice). Warto jednak zauważyć, że w wielu gminach opłaty mogą jeszcze w tym roku wzrosnąć, pomimo braku aktualnie planów w tym zakresie, na skutek wyników przetargów.

Tabele opisujące 20 gmin miejskich o najniższych planowanych na 2019 r. opłatach oraz 20 gmin o najwyższych opłatach zawarte zostały w załączniku nr 2.

4.6 Dynamika zmian wysokości opłat w latach 2014-2019

Analizując zmiany w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy zauważyć, że ich wysokość nie zmienia się na bieżąco. Dochodzi zatem do zmian skokowych, przede wszystkich wyznaczonych długością trwania umów z przedsiębiorstwami na odbieranie lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W konsekwencji wpływ ewentualnych czynników powodujących wzrost opłat może oddziaływać z pewnym opóźnieniem. Dlatego też pomimo dochodzących z wielu gmin licznych sygnałów o wzrastających kosztach i opłatach, spośród 302 gmin, wysokość opłaty w 2018 r. uległa zmianie tylko w 59 gminach (czyli gmin miejskich ze zmianą opłaty było stosunkowo niewiele, bo liczba takich gmin w poszczególnych wcześniejszych latach 2015-2017 wynosiła od 60 do 72). Dodatkowo w dwóch gminach w 2018 r. nastąpiło obniżenie opłaty (we wcześniejszych latach było to od 6 do 16 gmin). Jednakże w 2019 r. w samym tylko okresie od 1 stycznia do 1 marca, opłatę zmieniły 84 gminy (czyli 28% spośród 302 badanych gmin miejskich) a na okres od 2 marca do 31 grudnia taka sama liczba gmin planuje tę zmianę, co oznacza, że zmiany w tym roku dokona ponad połowa gmin miejskich. Co warto dodać wszystkie gminy planujące zmianę, zamierzają opłatę podnieść, w tym w przypadku blisko połowy ma być to wzrost do 40% a w przypadku pozostałych powyżej tego poziomu wskaźnika.

Wykres 4.3. Minimum, maksimum zmian opłaty przypadającej na jedną osobę w czteroosobowym gospodarstwie domowym w 302 gminach miejskich w latach 2014-2018 (według stanu na 31 XII) oraz 1 III 2019 r. i 31 XII 2019 r. (według planów gmin)[19]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykresu, występowanie ekstremalnie wysokich, skokowych wzrostów opłaty nie jest niczym nowym. Zjawisko wzrostu opłat (np. po kolejnym przetargu) o ponad 50% lub nawet o ponad 100% można było zaobserwować w latach 2014-2017[20]. Dopiero jednak w 2019 r. odnotowano wzrosty przekraczające 200%.

W przypadku ekstremalnym wzrostu o prawie 300%, czyli prawie czterokrotnym w mieście Marki, przez wiele lat utrzymywała się relatywnie niska opłata 8 zł od osoby, a obecnie planowany jest system od zużycia wody (wyliczona opłata od osoby zakłada, że będzie ona

[19] Są to zmiany w odniesieniu do 31 grudnia roku poprzedniego, czyli w ciągu danego wymienionego roku lub do daty 1 marca, z wyjątkiem „Planu na 2019 r.", który pokazuje zmiany w odniesieniu do 1 marca 2019 r.

[20] Były to następujące gminy (o maksimum tj. najwyższych odnotowanych wzrostach opłat w danym roku), w przypadku odpadów segregowanych: Lubartów (Związek Komunalny Gmin Ziemi Lubartowskiej) w 2015 r., Sławno w 2016 r., Mszana Dolna w 2017 r.; w przypadku odpadów zmieszanych: Biała Podlaska w 2015 r., Biłgoraj w 2016 r., Gliwice w 2017 r.

zużywać 3 m. sześc. wody miesięcznie). W 2019 r. 17 gmin (w tym 9 z woj. mazowieckiego) planuje wzrosty większe bądź równe 100% czyli wzrosty co najmniej dwukrotne. Spośród nich wzrost o co najmniej 150% planowało 5 gmin (w tym 3 z woj. mazowieckiego).

Co się tyczy wyliczonego minimum wartości procentowej zmian, na wykresie przedstawiono w przypadku większości lat największe obniżki opłat. Jak wynika z wykresu przez wiele lat zdarzały się sytuacje, że opłaty były też obniżane nawet o ok. 25%, prawdopodobnie na skutek obniżenia kosztów lub korzystnego dla gminy i mieszkańców wyniku przetargu. W 2019 r. natomiast żadne obniżki nie są planowane wśród gmin miejskich a w ciągu pierwszych dwóch miesięcy tego roku odnotowana jedna obniżka wyniosła tylko ok. 3%.

Tabele opisujące 20 gmin miejskich o największych planowanych na 2019 r. wzrostach opłat zawarte zostały w załączniku nr 2. Poniższa tabela natomiast pokazuje ranking województw według odnotowanych najwyższych wzrostów opłat.

Tabela 4.4. Województwa według najwyższych odnotowanych planowanych wzrostów opłat między 31.12.2017 a 31.12.2019[21]

Lp.	Woj.	Najwyższa w danym województwie zmiana wysokości opłaty płaconej przez mieszkańców:													
		a. deklarujących segregację							b. niedeklarujących segregacji						
		2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	Zmiana 31.12.2017 – 31.12.2019	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	Zmiana 31.12.2017 – 31.12.2019
1.	mazowieckie	38%	50%	60%	86%	108%	294%	**294%**	67%	83%	60%	69%	113%	282%	282%
2.	podkarpackie	21%	33%	10%	38%	100%	79%	**177%**	19%	100%	11%	30%	100%	138%	160%
3.	podlaskie	29%	22%	33%	33%	29%	100%	**167%**	12%	19%	41%	33%	29%	127%	127%
4.	kujawsko-pomorskie	38%	30%	25%	46%	67%	143%	**162%**	40%	95%	35%	46%	100%	143%	162%
5.	małopolskie	40%	5%	62%	43%	86%	48%	**143%**	22%	44%	38%	43%	117%	67%	143%
6.	śląskie	86%	80%	50%	40%	68%	108%	**124%**	100%	44%	150%	88%	75%	167%	167%
7.	dolnośląskie	18%	17%	20%	30%	69%	2%	**120%**	32%	27%	33%	16%	47%	79%	79%
8.	wielkopolskie	22%	13%	34%	30%	64%	102%	**102%**	64%	43%	67%	134%	136%	133%	136%
9.	łódzkie	80%	50%	38%	45%	86%	67%	**88%**	50%	50%	30%	38%	83%	67%	131%
10.	lubelskie	100%	75%	29%	55%	60%	57%	**86%**	150%	110%	29%	75%	155%	110%	155%
11.	warmińsko-mazurskie	21%	43%	19%	40%	70%	84%	**84%**	22%	33%	60%	31%	200%	150%	200%
12.	pomorskie	67%	44%	17%	44%	23%	38%	**78%**	40%	71%	13%	54%	50%	111%	111%
13.	lubuskie	44%	33%	25%	31%	67%	53%	**67%**	36%	22%	27%	35%	67%	47%	69%
14.	Zachodnio-pomorskie	0%	127%	0%	0%	67%	24%	**67%**	29%	48%	0%	0%	118%	66%	118%
15.	świętokrzyskie	0%	14%	0%	0%	50%	57%	**57%**	0%	30%	0%	0%	85%	120%	120%
16.	opolskie	0%	20%	0%	20%	25%	0%	**25%**	0%	20%	0%	20%	25%	0%	25%

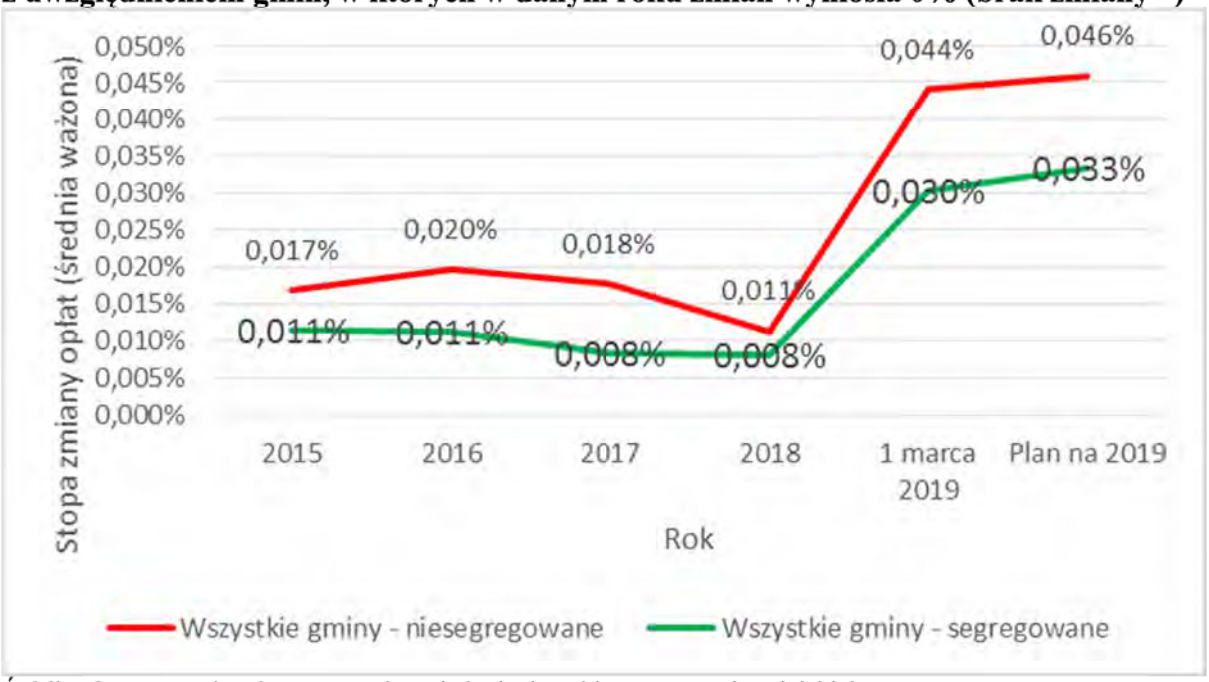
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

[21] Są to zmiany w odniesieniu do 31 grudnia roku poprzedniego, czyli w ciągu danego wymienionego roku lub do daty 1 marca, z wyjątkiem „Planu na 2019 r.", który pokazuje zmiany w odniesieniu do 1 marca 2019 r.

Jak wynika z danych i planów gmin dotyczących zmiany opłat między 31.12.2017 a 31.12.2019, w połowie województw występują gminy zamierzające podnieść wysokość opłat o więcej niż 100%. Prym w tym względzie, jak wcześniej wspomniano, wiedzie województwo mazowieckie, gdzie odnotowano przypadek planowanego wzrostu o prawie 300% (jak już wcześniej wspomniano taki wzrost odnotowano w Markach).

Na kolejnych dwóch wykresach przedstawiono efekt wyliczenia średnich zmian ważonych liczbą mieszkańców, aby określić ogólną stopę wzrostu stawek opłat na mieszkańca (zatem np. największa gmina w próbie tj. Warszawa miała 9% udziału w liczbie mieszkańców i proporcjonalnie duży wpływ na wielkość wskaźnika). W przypadku pierwszego wykresu (wykres 4.4.) wzięto pod uwagę wszystkie gminy miejskie, czyli także te, w których w danym okresie żadna zmiana nie nastąpiła – a zatem proporcjonalnie do swojej liczby mieszkańców zaniżały one stopę wzrostu.

Wykres 4.4. Średnia zmiana wysokości opłat ważona liczbą mieszkańców – z uwzględnieniem gmin, w których w danym roku zmian wyniosła 0% (brak zmiany –)[22]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

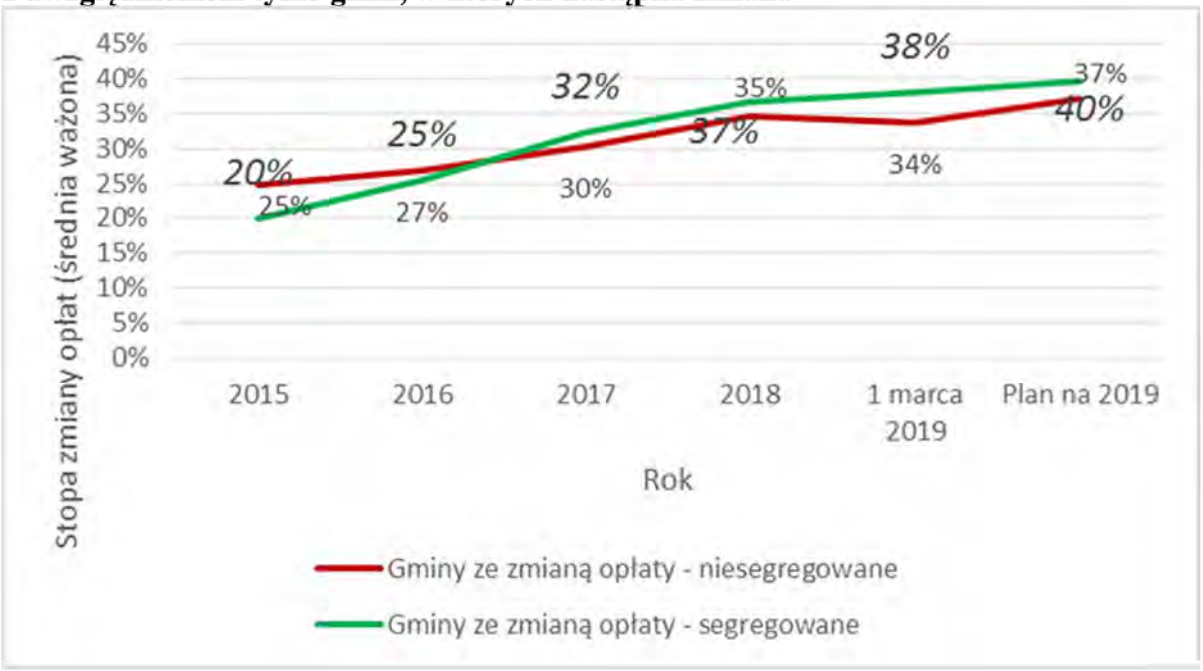
Jak wynika z powyższego wykresu roczna stopa zmian wysokości opłaty w gminach miejskich była umiarkowania w latach 2015-2017 i wynosiła ok. 0,01% w przypadku odpadów

[22] Są to zmiany w odniesieniu do 31 grudnia roku poprzedniego, czyli w ciągu danego wymienionego roku lub do daty 1 marca, z wyjątkiem „Planu na 2019 r.", który pokazuje zmiany w odniesieniu do 1 marca 2019 r.

segregowanych oraz 0,02% w przypadku odpadów zmieszanych. W 2018 r. dla odpadów zmieszanych stopa ta się nawet obniżyła. Dopiero w 2019 r. widać wyraźną zmianę i kilkukrotny wzrost tej stopy zarówno w pierwszych dwóch miesiącach roku, jak i według planów odnośnie kolejnych zmian w ciągu roku (od 2 marca do 31 grudnia w stosunku do stanu na 1 marca 2019 r.).

Na kolejnym wykresie przedstawiono wskaźnik wzrostu opłaty z uwzględnieniem tylko gmin, w których w danym okresie zaszła jakikolwiek zmiana (również według średniej ważonej).

Wykres 4.5. Średnia zmiana wysokości opłat ważona liczbą mieszkańców – z uwzględnieniem tylko gmin, w których nastąpiła zmiana[23]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykresu obserwowane i planowane zmiany opłat w latach 2018-2019 r. są znacznie wyższe niż w 2015 r., w którym ewentualne wzrosty wynosiły przeciętnie (według średniej ważonej liczbą mieszkańców) tylko ok. 5%, były jednak zbliżone do zmian w kolejnych latach, w których **przeciętnie** było to już kilkadziesiąt procent (co najmniej 27%). Największa odnotowana stopa zmian miała miejsce w 2017 r. dla odpadów segregowanych (mogło to się wiązać ze zmianą wojewódzkich planów gospodarowania odpadami, w tym z problemami z przyjęciem takiego planu w woj. mazowieckim). Przedstawione stopy zmian

[23] Są to zmiany w odniesieniu do 31 grudnia roku poprzedniego, czyli w ciągu danego wymienionego roku lub do daty 1 marca, z wyjątkiem „Planu na 2019 r.", który pokazuje zmiany w odniesieniu do 1 marca 2019 r.

dla 2019 r. mogą wydawać się zbliżone do zmian w 2018 r., jednak należy pamiętać, że rok ten został podzielony na dwa okresu: pierwsze 2 miesiące oraz kolejne 10 miesięcy (plany).

Podsumowując, w ostatnim czasie, podwyżki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wprawdzie dotyczyły tylko części gmin, ale jak już wystąpiły to były znaczące – zarówno w porównaniu z latami wcześniejszymi jak i z perspektywy budżetu domowego mieszkańca. Co do zasady bowiem gminy są ostrożne w podnoszeniu opłat i robią to dopiero w sytuacji, gdy jest to już niezbędne dla zrównoważenia wpływami rosnących znacząco wydatków. Częstą sytuacją było, że przez kolejnych kilka lat opłaty utrzymywały się na podobnym poziomie a następnie rosły o co najmniej kilkadziesiąt procent.

4.7 Skala dokonanych i planowanych zmian wysokości opłat w latach 2018-2019

Powyższa analiza cen potwierdziła liczne sygnały, że obecnie mamy do czynienia z niespotykaną od pięciu lat (od czasu wprowadzenia reformy z 2011 r., czyli tzw. „rewolucji śmieciowej") skalą dużych (co najmniej kilkudziesięcioprocentowych a niejednokrotnie ponad stuprocentowych) wzrostów wysokości opłat. Istnieje co najmniej kilka obiektywnych przyczyn tych wzrostów, których znaczenia nie można pominąć – np. wzrost wysokości tzw. opłaty marszałkowskiej za składowanie. Kwestią oceny jest natomiast czy wzrosty wysokości opłat płaconych przez mieszkańców (za odbieranie odpadów) w sposób adekwatny odzwierciedlają wzrost kosztów (wynikający z powyższych czynników). W poniższej tabeli przedstawiono częstotliwość występowania zjawiska zmiany wysokości opłat w poszczególnych okresach (oraz łącznie dla lat 2018-2019) wraz z występującą dynamiką wzrostów. Warto przy tym dodać, że jeżeli gmina nie podawała planów na 2019 r. przyjmowano, że takich konkretnych planów nie ma (co do konkretnej wysokości opłat) a zatem opłata pozostanie do końca roku w tej samej wysokości. Przewidywać jednak można, że opłaty te mogą się zmienić bardziej niż wynika to z marcowych przewidywań gmin, gdyż wiele z nich przeprowadzi w tym roku przetarg i dopiero wówczas okaże się jaka będzie wysokość opłat.

Tabela 4.5. Udział gmin z daną zmianą wysokości opłaty (lub brakiem zmiany) wśród 302 gmin miejskich w latach 2018-2019 (według planów)[24]

Rodzaj zachowania gmin wobec wysokości opłat	Procent gmin z danym zachowaniem odnośnie zmiany wysokości opłat					
	Segregacja			Brak segregacji		
	1 I – 31 XII 2018	1 I – 31 XII 2019 (Plan)	1 I 2018 –31 XII 2019 (Plan)	1 I – 31 XII 2018	1 I – 31 XII 2019 (Plan)	1 I 2018 –31 XII 2019 (Plan)
A. bez zmiany opłaty;	80%	45%	**36%**	79%	45%	**35%**
B. z obniżeniem opłaty;	0,7%	-	**0,3%**	1%	-	**0,3%**
C. ze wzrostem opłaty, w tym:	19%	55%	**63%**	20%	55%	**64%**
C.1. wzrost do 40%,	16%	29%	**33%**	14%	23%	**25%**
C.2. wzrost od 41% do 80%,	3%	19%	**21%**	5%	19%	**22%**
C.3. wzrost powyżej 80%	0,3%	7%	**9%**	1%	14%	**18%**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższej tabeli, biorąc pod uwagę cały analizowany okres 2018-2019, ponad 60% gmin miejskich zmieniło lub planuje zmienić wysokość opłaty (takich zmian i planów nie deklarowano tylko ok. 35% gmin). Niemal wszystkie gminy miejskie zmieniające opłaty podniosły je. Jak dotychczas mniej więcej połowa gmin podnoszących opłaty wprowadziła opłaty wyższe od dotychczasowych o więcej niż 40%, w przypadku odpadów segregowanych. W przypadku odpadów niesegregowanych tak wysokie wzrosty były dużo częstsze. Wzrosty opłat większe niż o 80% dotyczyły ok. 9% gmin w przypadku odpadów segregowanych i dwukrotnie większej liczby gmin (ok. 18%) w przypadku odpadów niesegregowanych.

Ocenić zatem należy na tej podstawie, że dwuletnia skala wzrostów w całym kraju może okazać się rekordowa i przekroczyć nawet historycznie najwyższe wzrosty (np. opisane wcześniej wzrosty z dwulecia 2013-2014 wynikające z reformy z 2011 r.). Dodatkowo jak wspomniano ponad połowa badanych gmin planuje w tym roku przeprowadzić przetarg (193 gminy według stanu na 1 marca 2019 r.). Ich wyniki mogą oznaczać kolejne podwyżki.

Dokładną skalę zmian wysokości opłat, które mogą wystąpić do końca roku trudno jest przewidzieć z uwagi na opisane powyżej uwarunkowania, a także z uwagi na co najmniej dwa czynniki mogące jednak w pewnym stopniu hamować dalszy wzrost wysokości opłat. Po pierwsze w latach 2018-2019 22% gmin zgodziło się na aneksowanie umów w zakresie cen,

[24] Są to zmiany w odniesieniu do 31 grudnia roku poprzedniego, czyli w ciągu danego wymienionego roku lub do daty 1 marca, z wyjątkiem „Planu na 2019 r.", który pokazuje zmiany w odniesieniu do 1 marca 2019 r.

zatem często w tych gminach wysokość opłat już wzrosła, a w związku z tym wynik przetargu niekoniecznie może przynieść radykalną zmianę. Po drugie wzrosty ograniczyć mogą mechanizmy konkurencji przetargowej, które jednak działają głównie w dużych miastach, w których startuje większa liczba konkurentów.

5. Przyczyny wzrostu wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

5.1 Przyczyny wzrostu wysokości opłat według opinii respondentów

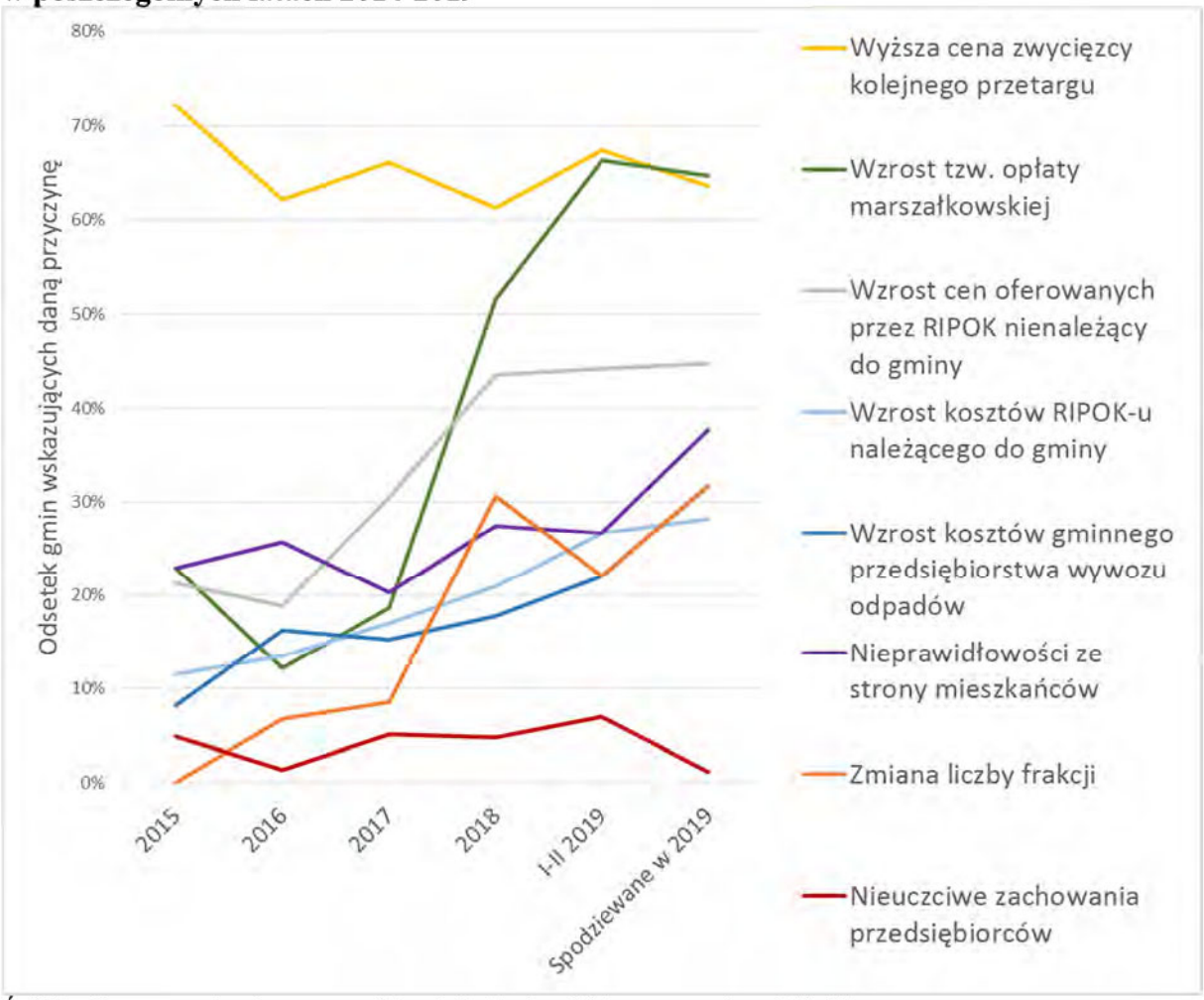
Aby zidentyfikować przyczyny wzrostu cen zagospodarowania odpadów w poszczególnych latach poproszono gminy o ich wybór spośród 38 opcji. Możliwe było wskazanie wielu opcji dla różnych lat, także różnych opcji w różnych latach. Podczas analizy przesłanych informacji odrzucono te przekazane przez gminy, w których nie nastąpił w danym roku wzrost cen odpadów. Główne przyczyny wzrostu wysokości opłat według wskazań gmin miejskich były następujące:

1. **Wyniki przetargu.** We wszystkich badanych latach jako najczęstszą przyczynę wzrostu cen wskazywano wyższą cenę zwycięzcy kolejnego przetargu. Przyczynę tę wskazywało od 61% do 72% gmin.
2. **Koszty zagospodarowania odpadów w instalacjach i problemy z segregacją odpadów u źródła.** Począwszy od 2018 r. jako powód podniesienia opłaty za odbiór odpadów ponad połowa gmin wskazuje wzrost tzw. opłaty marszałkowskiej, a około jedną trzecią z nich podawało w tym samym czasie zmianę liczby frakcji związaną z nowymi wymogami ustawowymi. Gminy stosunkowo często wskazywały też wzrost kosztów przedsiębiorstw zajmujących się odpadami, w tym RIPOK-ów należących i nienależących do gmin oraz firm transportowych, przy czym spośród wymienionych przedsiębiorstw najwięcej było wskazań na RIPOK-i nienależące do danej gminy – wskazywało je (w zależności od roku) od 17% do 44% (trend rosnący w udziale odpowiedzi dla lat 2016-2019) ankietowanych gmin[25]. Stosunkowo często (20%-37% gmin w zależności od roku – trend rosnący w udziale odpowiedzi dla lat 2017-2019) podawano jako przyczynę wzrostu cen niewłaściwe zachowania mieszkańców (np. nieprawidłowe sortowanie).

[25] Należy dodać, iż ponad 60% gmin miejskich zamawiała łącznie usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Jak wynika z przeprowadzonego badania, gminy przy takim zakresie zamówienia, nie miały bezpośredniej, udokumentowanej wiedzy o strukturze kosztów usługodawcy, w szczególności w zakresie tego, w jakiej części na wielkość kosztów i pośrednio cenę wpływają koszty zagospodarowania odpadami komunalnych w instalacji – RIPOK-ach. Była to zwykle wiedza zasłyszana.

Inne przyczyny niż te opisane powyżej były rzadko wskazywane lub opisywane przez gminy. Przykładowo nieuczciwe zachowania przedsiębiorstw (np. podejrzenie istnienia porozumienia antykonkurencyjnego) wskazuje jako przyczynę wzrostu cen zaledwie ok. 5% gmin (7% w 2018 r.).

Wykres 5.1. Najczęstsze przyczyny wzrostu wysokości opłaty wskazywane przez gminy w poszczególnych latach 2014-2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jako przyczyny wzrostu cen, podawane są również:

1. trendy z zakresu szczegółowych składników kosztów zagospodarowania odpadów przez instalacje – RIPOK-i wynikające z:
   - nowych obowiązków (jak monitoring wizyjny, zabezpieczenie finansowe roszczeń, regulacja tytułów prawnych do nieruchomości, wymogi przeciwpożarowe, wymagania elektromobilności) – 14 gmin,
   - ograniczenia czasu magazynowania odpadów – 1 gmina,
   - gwałtownego wzrostu kosztów zagospodarowania i składowania – 10 gmin,

- wzrost kosztów pracy – 16 gmin,
- wzrost ilości odpadów – 25 gmin,
- wzrost opłaty marszałkowskiej – 11 gmin,
- wzrost (faktyczny lub spodziewany) cen energii (paliwo, prąd) i kosztów transportu – 15 gmin,

2. trudności ze zbytem surowców wtórnych i energetycznych – 7 gmin;
3. zakaz składowania frakcji energetycznej – 4 gminy;
4. standaryzacja selektywnej zbiórki, która na gminach dopiero wprowadzających standardy wymusza wymianę pojemników i zbiórkę dodatkowych frakcji – 1 gmina;
5. zmiana przepisów i ryzyko prawne działalności gospodarczej wynikające z szybkich (czasem nieprzewidywalnych) zmian prawa – przedsiębiorcy ryzyko wkalkulowują w oferty przetargowe – 3 gminy;
6. wykorzystywanie pozycji monopolistycznej wynikającej po części z realizacji zasady bilansowania mocy przetwarzania odpadów z ich strumieniem w relacji 1:1, stosowanej przez resort środowiska w toku uzgadniania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – WPGO – 10 gmin;
7. inwestycje dokonywane przez RIPOKi – 3 gminy;
8. zmiany liczby ludności – 5 gmin;
9. zaniżanie liczby mieszkańców nieruchomości (względem faktycznej) przez płatników składających deklarację na potrzeby wyliczenia opłaty – 7 gmin;
10. wzrost kosztów gminy – 7 gmin;
11. zmiany instalacji, zbyt małe moce przerobowe lub ich brak w województwie – 3 gminy;
12. wzrost poziomu odzysku – 1 gmina.

Niejako w uzupełnieniu pytań o opinię gmin na temat przyczyn wzrostu wysokości opłat na rynku, w ankiecie zawarto dodatkowe pytanie z prośbą o informacje o ewentualnych problemach na rynku i podejrzanych zachowaniach przedsiębiorców. Był to rodzaj pytania nakierowującego, mającego skłonić gminy do zwrócenia uwagi również na tego rodzaju potencjalne przyczyny wzrostu kosztów gospodarki odpadami komunalnymi. Pytanie to dodatkowo miało za zadanie wychwycić i przeanalizować wszelkie możliwe sygnały o problemach na rynku, w tym te, które mogą być rozwiązane przez interwencję Prezesa UOKiK jako organu ds. konkurencji.

Gminy zostały zatem zapytane wprost czy zaobserwowały nieprawidłowości lub potencjalnie nieuczciwe zachowania na rynku przetargów na usługi związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2014-2019. W przypadku odpowiedzi twierdzącej poproszono je o opisane zaobserwowanych praktyk wraz ze wskazaniem nazw przedsiębiorstw.

Jedynie 17 (5,6%) ankietowanych miast wskazało sytuacje, które ich zdaniem miały charakter takich nieprawidłowości. Najczęściej był wskazany jednoczesny i dynamiczny wzrost cen w RIPOK-ach i w firmach odbierających odpady z regionu w ostatnich latach. Niektóre gminy dostrzegają tendencję organizowania się przez oferentów w konsorcja, co w domyśle może ograniczyć konkurencję na rynku. Inne zaobserwowane nieprawidłowości to: zrywanie umów, a następnie proponowanie nowych, znacznie wyższych cen w przetargach oraz żądanie aneksowania umów w związku ze wzrostem kosztów po stronie przedsiębiorstw.

Niektóre przypadki naruszania prawa były zgłaszane do UOKiK, prokuratury i CBA (takie sytuacje opisało 5 gmin). Należy zauważyć, że każdy sygnał z rynku, zarówno ten przekazany dobrowolnie przez gminę, przedsiębiorcę czy konsumenta, jak i sygnał uzyskany w ramach badania ankietowego, jest przez UOKiK dokładnie analizowany. W pierwszej kolejności badamy czy zachodzą przesłanki do interwencji antymonopolowej na gruncie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (u.o.k.k). Co do zasady bowiem ze względu na to, że obecnie opłata płacona przez mieszańców ma charakter daniny publicznej[26], nie można np. podwyższenia opłat kwalifikować jako sprawy z zakresu zbiorowych interesów konsumentów. Pozostają tu zatem do rozważenia głównie problemy z zakresu ochrony konkurencji, czyli antymonopolowe. W przypadku spraw o tym charakterze, Prezes UOKiK może stwierdzić istnienie na danym rynku dwóch rodzajów praktyk: nadużywanie pozycji dominującej, o którym mowa w art. 9 ustawy u.o.k.k. oraz porozumienia ograniczające konkurencję, o których mowa w art. 6 ustawy u.o.k.k. Ustawy, do których należą m.in. porozumienia cenowe zawierane między konkurentami (tzw. kartele).

Warunkiem wstępnym postawienia zarzutu naruszenia art. 9 ustawy u.o.k.k. jest posiadanie przez dany podmiot pozycji dominującej na rynku właściwym. Pozycja dominująca to pozycja, która umożliwia przedsiębiorcy zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym

[26] Chodzi o daninę publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869). Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12.

przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Dzięki dużej sile rynkowej może on skutecznie oddziaływać na rynek i tym samym ograniczać istniejącą na nim konkurencję. Ustawa wprowadziła w tej kwestii domniemanie, zgodnie z którym dominantem jest podmiot gospodarczy, którego udział w rynku przekracza 40% (art. 4 pkt 10 ustawy u.o.k.k.). Innymi słowy, Prezes UOKiK może postawić zarzut nadużywania pozycji dominującej poprzez np. narzucanie cen nadmiernie wygórowanych tylko RIPOK-owi, który taką pozycję na rynku lokalnym posiada. Instalacja, która spotyka się z konkurencją na obszarze danego RGOK-u, może zasadniczo dowolnie kształtować oferowane ceny.

Z kolei postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (art. 6 ustawy u.o.k.k.), ze względu na quasi-karny charakter nakładanych na przedsiębiorców kar pieniężnych, wymaga zapewnienia wysokiego standardu dowodowego. Dla udowodnienia zmowy niezbędnym jest zatem wykazanie istnienia bezpośrednich lub pośrednich kontaktów między konkurentami dotyczących koordynacji wzajemnych zachowań rynkowych. Od zmowy należy odróżnić tzw. zachowania paralelne przedsiębiorców, polegające na świadomym dostosowywaniu się do warunków rynkowych, w tym naśladowaniu zachowań konkurentów (np. podążanie za liderem).

Co do kwestii konsorcjów poruszonej przez trzy gminy, to co do zasady, jak wynika z przepisów i orzecznictwa zarówno odnoszącego się do zamówień publicznych jak i tych dotyczących spraw antymonopolowych (ustawa u.o.k.k.) taka forma współpracy oferentów startujących w przetargu, czyli składanie wspólnej oferty, jest dopuszczalna. W pewnych sytuacjach konsorcjum może być nawet rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia konkurencji rynkowej, a także mieszkańców oraz gminy zamawiającej usługę w ich imieniu. Dzięki takiemu rozwiązaniu w przetargu mogą bowiem wystąpić podmioty, które samodzielnie nie mogłyby sprostać zamówieniu. Z drugiej strony mogą też wystąpić sytuacje, że konsorcjum powstaje w celu ograniczania konkurencji – takie pojedyncze sytuacje też można znaleźć w polskim orzecznictwie antymonopolowym. Mowa tu przede wszystkim o sytuacji, w której konkurenci mogą bez przeszkód startować samodzielnie w przetargu, ale postanawiają zawrzeć umowę konsorcjum tylko po to, aby uniknąć konkurowania, wygrać z wyższą ceną i podzielić się zyskiem. Zatem co należy podkreślić, konsorcja same w sobie z całą pewnością nie są

zakazane, jednak w przypadku wątpliwości sygnalisty sprawy te są badane indywidualnie, aby wykluczyć istnienie nieprawidłowości lub ewentualnie je wyeliminować.

UOKiK wnikliwe bada każdy sygnał pod kątem przesłanek, o których mowa poniżej. W sytuacjach, gdzie mamy do czynienia z uprawdopodobnieniem naruszenia ustawy antymonopolowej są wszczynane postepowania administracyjne. W ostatnich latach Urząd prowadził takie postepowania szczególnie w odniesieniu do zachowań RIPOK-ów.

5.2 Wpływ zmian cen w RIPOK-ach na zmiany wysokości opłat

Na tym etapie badania (w oparciu o badanie ankietowe gmin miejskich) przygotowano bazę cen 120 RIPOK-ów z technologią mechaniczno-biologicznego przetwarzania (MBP) – ceny w 2014-2019, łącznie z planowanymi. RIPOK-i z taką technologią przetwarzają ok. 90% odpadów odebranych w Polsce, z tego aktualne ceny za 2019 r. zebrano dla 109 instalacji (w pozostałych przypadkach były to ceny z zeszłych lat). Dane w tym zakresie uzyskano, ankietując gminy miejskie. Jak wskazano jednocześnie na początku tj. w części metodycznej, w związku z tym, że RIPOK-i różnicują swoje ceny (a uzyskano tylko ceny dla części gmin miejskich, gdyż pytanie miało charakter dobrowolny, w związku z tym, że większość gmin nie gromadzi w swoich bazach informacji na ten temat i musiała pozyskać je na zewnątrz), baza ta tylko częściowo odzwierciedla politykę cenową tych instalacji.

Łączna liczba RIPOK-ów MBP w Polsce to obecnie według bazy, którą przygotował UOKiK na podstawie ogólnodostępnych źródeł (bazę następnie zweryfikowały Urzędy Marszałkowskie na prośbę UOKiK) wynosi 182 – a zatem zbadano ceny stosowane przez ok. dwie trzecie wszystkich polskich RIPOK-ów z MBP.

Jak wynika z zebranych danych dotyczących 109 RIPOK-ów, dla których uzyskano aktualne ceny, 24 z tych RIPOK-ów w 2019 r. oferowało cenę gminom miejskim (które odpowiedziały na pytanie ankiety w tym zakresie) poniżej 300 zł netto za przyjęcie jednej tony (Mg) zmieszanych odpadów komunalnych i nie planowało przekroczyć tej granicy. 63 instalacje planowało na ten rok ceny od 300 do 400 zł, a pozostałe 22 mają ceny powyżej 400 zł. 20 RIPOK-ów, w których zagospodarowanie odpadów było najdroższe, charakteryzowało się cenami od 410 zł do 590 zł netto za przyjęcie tony zmieszanych odpadów komunalnych. 11 z

tych 19 instalacji znalazło się także wśród 20 podmiotów, które najbardziej podniosły ceny (procentowo w stosunku do końca 2017 r.). Obecnie 7 podmiotów oferuje ceny powyżej 500 zł, wśród nich aż 6 podmiotów działa w woj. mazowieckim a jeden w śląskim. Najwyższa odnotowana cena wyniosła 590 zł. W ciągu bieżącego roku 2 inne podmioty (z woj. łódzkiego i lubelskiego) zamierzają podnieść ceny do 500 zł.

Wzrosty cen, przekraczające 90% (w stosunku do ceny z grudnia 2017 r.), odnotowano w 4 instalacjach, w tym w 2 z woj. mazowieckiego oraz po jednej z województw: podkarpackiego i lubelskiego.

Wynika z tego, że problem wysokich i wzrastających cen występować może w całym kraju, jednak zdecydowanym liderem poziomów cen jest woj. mazowieckie, w których występują ceny prawie dwukrotnie większe niż przeciętnie w całym kraju (mediana analizowanych cen: 350 zł) oraz trzykrotnie większe niż najniższa odnotowana cena (185 zł).

Na podstawie zebranych danych, postanowiono porównać zmiany wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi płaconych przez standardową czteroosobową rodzinę (zgodnie z przyjętą metodyką standaryzacji opłat – zob. rozdział 4.) oraz cen netto RIPOK-ów z technologią MBP za przyjęcie („na bramę" zakładu) zmieszanych odpadów komunalnych z danej gminy. Wykorzystano w tym celu wyliczenia procentowej zmiany obu kategorii, porównując rok 2019 (według planów do wprowadzenia w ciągu roku) oraz rok 2017 (rok, po którym rozpoczęła się fala podwyżek).

Dla porównania tych dwóch serii danych (zmian opłat oraz zmian cen RIPOK-ów) w pierwszej kolejności wyliczono współczynnik korelacji liniowej Pearsona, który jest liczbą określająca, w jakim stopniu zmienne są współzależne. Współczynnik ten jest znormalizowany tak, żeby przybierała wartości od −1 (zupełna korelacja ujemna), przez 0 (brak korelacji) do +1 (zupełna korelacja dodatnia).

Wysokość opłaty od osoby jest wprawdzie w tym raporcie miarą ustandaryzowaną, jak jednak wcześniej wykazano w rozdziale 4., w branży odpadowej występują dwie zasadnicze rodzaje stawek opłat, za odpady segregowane i niesegregowane, których nie można porównywać – są osobnymi systemami opłat i należy je traktować indywidualnie. Dlatego policzona została

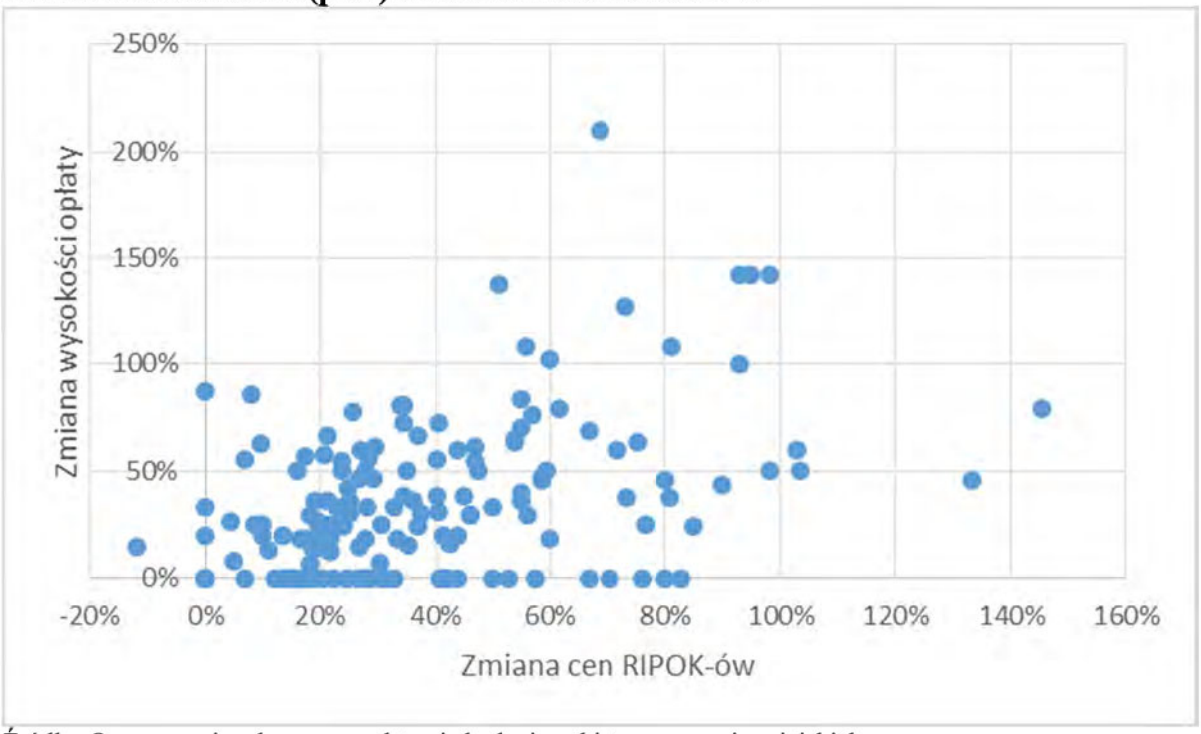
korelacja (miara współwystępowania) dla zmian (w okresie 2017-2019) obu tych kategorii opłat osobno. W uzupełnieniu postanowiono też sprawdzić jaka jest korelacja między nimi, bo często zdarzało się, że nie ich stawki nie zmieniały się wprost proporcjonalnie.

Co do zasady opłaty za odpady segregowane oraz opłaty w przypadku braku segregacji zmieniały się w podobnym stopniu, dlatego współczynnik korelacji Pearsona między ich procentowymi zmianami był stosunkowo wysoki i wynosił ok. 0,8.

Okazało się, że współczynnik korelacji między zmianami cen RIPOK-ów oraz zmianami opłat był dużo niższy i co zaskakujące był wyższy dla odpadów zbieranych selektywnie tj. 0,43 niż dla odpadów zmieszanych tj. 0,37. Spodziewać się można było natomiast wyższego współczynnika dla cen RIPOK-ów, zważywszy, że podane ceny dotyczyły odpadów zmieszanych. Różnica ta jednak nie jest duża (są to podobne, niskie poziomy korelacji) i prawdopodobnie wynika z tego, że próba nie jest w pełni reprezentatywna w zakresie RIPOK-ów (dane tylko dla tych instalacji, dla których gminy wyraziły chęć podania danych) i stąd obarczona pewną granicą błędu statystycznego.

Poziom korelacji Pearsona ok. 0,4 wskazuje na istnienie pewnej współzależności między cenami RIPOK-ów a wysokością opłat, aczkolwiek niższej niż można byłoby się spodziewać. Przyczyną mogą być między innymi: przesunięcia w czasie decyzji o podwyżkach opłat, czasowe lub planowe i systematyczne dopłacanie niektórych gmin do systemu (problem opisany w kolejnym rozdziale) czy też wysoki udział kosztów odbierania odpadów w kosztach systemu ogółem – przynajmniej w przypadku części gmin itp. Dodatkowo od strony metodycznej wyniki w zakresie cen RIPOK-ów, jak już wspomniano, nie są w pełni reprezentatywne. Na poniższym wykresie przedstawiono wykres punktowy zależności między zmianami cen RIPOK-ów (oś odciętych) oraz opłat płaconych przez mieszkańców (oś rzędnych).

Wykres 5.2. Wskaźnik zmiany cen RIPOK-ów a wskaźnik zmiany opłat płaconych przez mieszkańców (przy segregacji), dla poszczególnych par gmin i RIPOK-ów – porównując stan na koniec 2019 r. (plan) oraz stan na koniec 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak już stwierdzono z części metodycznej niniejszego raportu (podrozdział 1.6), zebrane dane stanowią cenną informację o zróżnicowaniu i skali zmian cen podmiotów przetwarzających odpady, niemniej nie są one wystarczające do przeprowadzenia pełnej analizy cenowo-kosztowej polskiej branży zagospodarowania odpadów komunalnych. W kolejnym etapie badania ankietowane są obecnie wszystkie RIPOK-i MBP. Ma to na celu uzyskanie informacji o całokształcie polityki cenowej tego rodzaju podmiotów oraz o wielkości i strukturze ich kosztów. Przedstawione wyżej dane o cenach RIPOK-ów będą w ramach przygotowania kolejnego raportu (dotyczącego wyników badania ankietowego RIPOK) zweryfikowane i uzupełnione.

5.3 Przyczyny wzrostu opłat w świetle wyników analizy danych liczbowych

Jak stwierdzono w rozdziale 1. (metodycznym), w ramach związku międzygminnego zarówno sprawozdawczość finansowa jak i ta dotycząca ilości odpadów ma charakter skonsolidowany i często trudno jest rozdzielić te dane i odnieść je do konkretnej gminy. Zatem w podrozdziale 5.3 (podobnie jak w rozdziale 6.) związki międzygminne zostały potraktowane co do zasady

jako jedna gmina. Liczebność analizowanej próby wynosiła zatem 296 dla lat 2014-2015, 297 dla 2016 r. oraz 298 dla lat 2017-2019 .

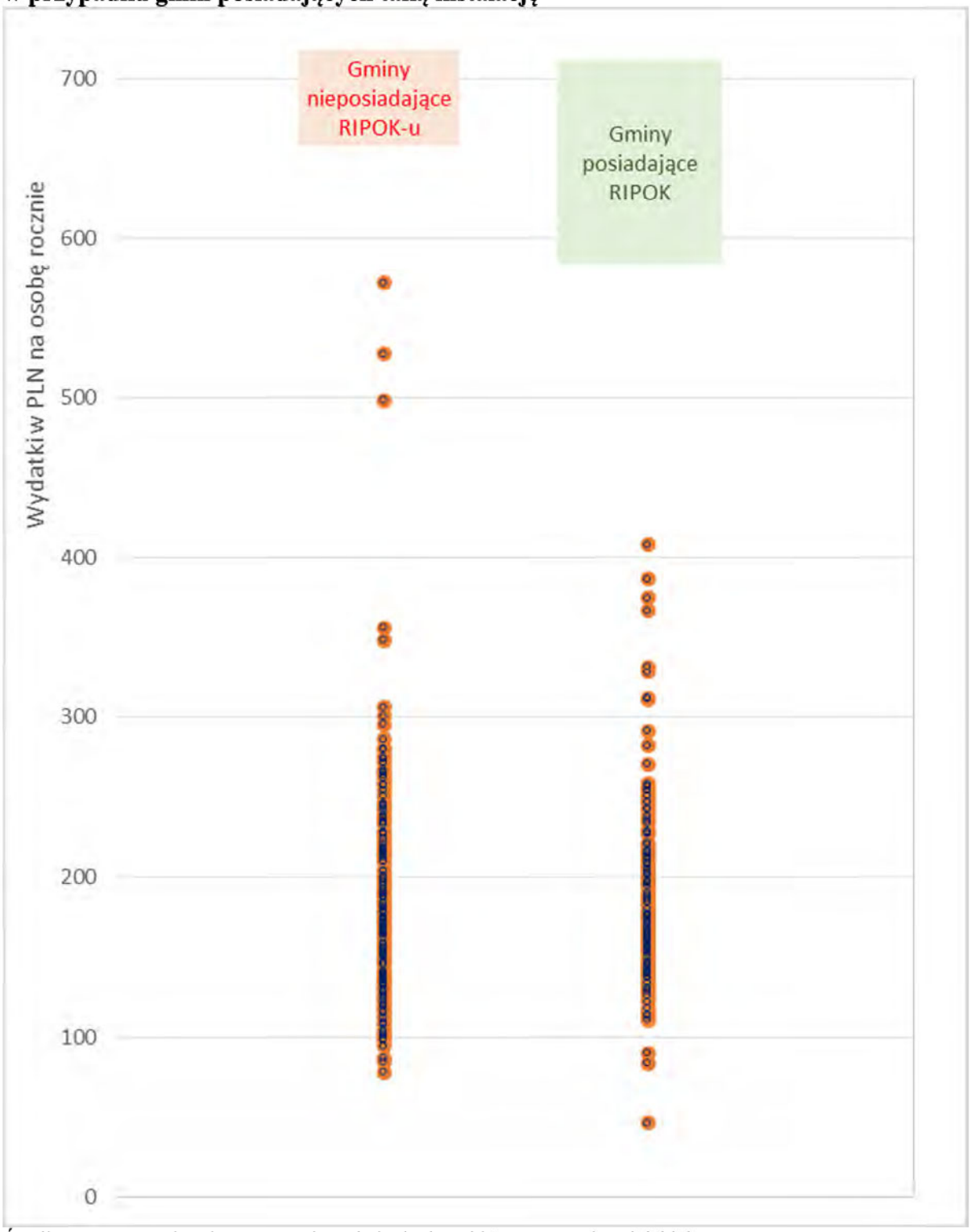
Na podstawie zebranych danych przeanalizowano dużą liczbę różnego rodzaju czynników mogących potencjalnie wpływać na wysokość wydatków przypadających na mieszkańca a w konsekwencji opłat przez nich wnoszonych z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Trudno jednak było wśród nich znaleźć takie, których wpływ był faktycznie istotny. Przykładowo wydawać się mogło, że np. wielkość gminy jednoznacznie determinuje wielkość wydatków na osobę i ich dynamikę np. ze względu na korzyści skali, lepszą pozycję przetargową w relacjach z kontrahentami czy bardziej zwartą zabudowę powodującą niższe koszty. Takie zależności czy korelacje jednak nie występują– aczkolwiek można stwierdzić na podstawie zebranych informacji, że wydatki w większych miastach były bardziej stabilne. Podobnie dynamika zmian wysokości opłat i wydatków w bardzo niskim stopniu skorelowana z udziałem odpadów zmieszanych w ilości odpadów komunalnych zebranych ogółem (niska korelacja dodatnia) oraz z udziałem odpadów opakowaniowych zebranych selektywnie w ilości ogółem (niska korelacja ujemna). Nie przeczy to idei, że lepsza segregacja odpadów u źródła może pozytywnie wpływać na system gospodarowania odpadami komunalnymi również w wymiarze ekonomiczno-finansowym. W niedalekiej przyszłości będzie to coraz bardziej istotny czynnik – zwłaszcza w kontekście promowanej w UE koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym a zatem zmiany całego paradygmatu gospodarowania zasobami (odpadów w gospodarce będzie mniej a zatem te odpady, które będą i zostaną prawidłowo zebrane selektywnie u źródła będą miały większą wartość rynkową itd.). Na podstawie jednak zabranych danych liczbowych nie można stwierdzić, aby był to czynnik obecnie decydujący (uogólniając dla wszystkich gmin miejskich, bo w przypadku części gmin można zaobserwować pozytywne skutki finansowe selektywnego zbierania odpadów).

Gdyby jednak zawężać determinanty wpływające na wysokość i dynamikę wydatków do tych najbardziej istotnych należałoby zwrócić uwagę przede wszystkim na dwa czynniki. Po pierwsze są to ceny zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach, czyli w RIPOK-ach, których zdecydowana większość stosuje technologię mechaniczno-biologicznego przetwarzania. Jak bowiem stwierdzono, we wcześniejszym podrozdziale 5.2, wysokość opłat (a tym samym w dużej mierze powiązanych z nimi wydatków) jest dodatnio skorelowana z cenami RIPOK-ów – na poziomie 0,4.

Drugim czynnikiem jest dynamika ilości zebranych odpadów, która jest dodatnio skorelowana ze zmianami wydatków na poziomie 0,3. Kwestia ta wydaje się z pozoru oczywista, bo większa ilość odpadów zawsze stanowi o większych kosztach. Należy jednak zauważyć, że po pierwsze zmiana ilości odpadów jest czynnikiem silniej wpływającym na dynamikę opłat niż np. struktura tych odpadów pod względem proporcji odpadów zmieszanych i segregowanych, czyli poziom segregacji. Po drugie przy obecnym systemie wzrost opłat przy większej ilości odpadów nie jest już z perspektywy mieszkańca gminy tak oczywisty. Zawsze bowiem płaci taką samą stawkę opłaty niezależnie od ilości odpadów (przeważnie jest to opłata pogłówna lub inna zupełnie niezwiązana z ilością odpadów). W niektórych krajach obecnie i w Polsce przed reformą z 2011 r. opłata (cena) powiązana była z ilością. Akurat w przypadku Polski przed reformą z 2011 r. była to przeważnie cena za odbiór pojemnika danej objętości. Wówczas zwłaszcza mieszkaniec domu jednorodzinnego większym stopniu zwracał uwagę na ilość odpadów, bo powodowała ona bezpośredni efekt ekonomiczny.

Jakkolwiek, trudno wyciągać solidnie ugruntowane wnioski biorąc pod uwagę niekompletność próby RIPOK-ów oraz wybiorczy charakter pozyskanych cen, o czym wspominano wcześniej, a także bardzo silne zróżnicowanie sposobów działania samych instalacji oraz ich otoczenia lokalnego, to jednak warto zwrócić uwagę na pewne prawidłowości, które ujawniły się w trakcie analizy pozyskanych danych.. Wydaje się bowiem, że posiadanie własnego RIPOK-a może prowadzić do stabilizowania wydatków na niższych poziomach w porównaniu do sytuacji korzystania z instalacji prowadzonej przez innego właściciela. Sytuację tę ilustruje poniższy wykres, na którym widać przede wszystkim różnice w wartościach ekstremalnych. Gminy nieposiadające RIPOK-ów miały dużo wyższe odnotowane wartości maksymalne (najwyższe poziomy wydatków na osobę w tej grupie) grupie oraz wyższe wartości minimalne (najniższe poziomy wydatków na osobę w tej grupie). Miary średnie nie różniły się znacząco (np. mediana dla gmin posiadających RIPOK-i była tylko kilka złotych niższa od pozostałych). Jednak dla gmin najbardziej problematyczne są ekstremalnie wysokie koszty, a najwyższe odnotowane wydatki od osoby dla gmin posiadających RIPOK były o ok. 185 zł niższe niże najwyższe odnotowane dla pozostałych.

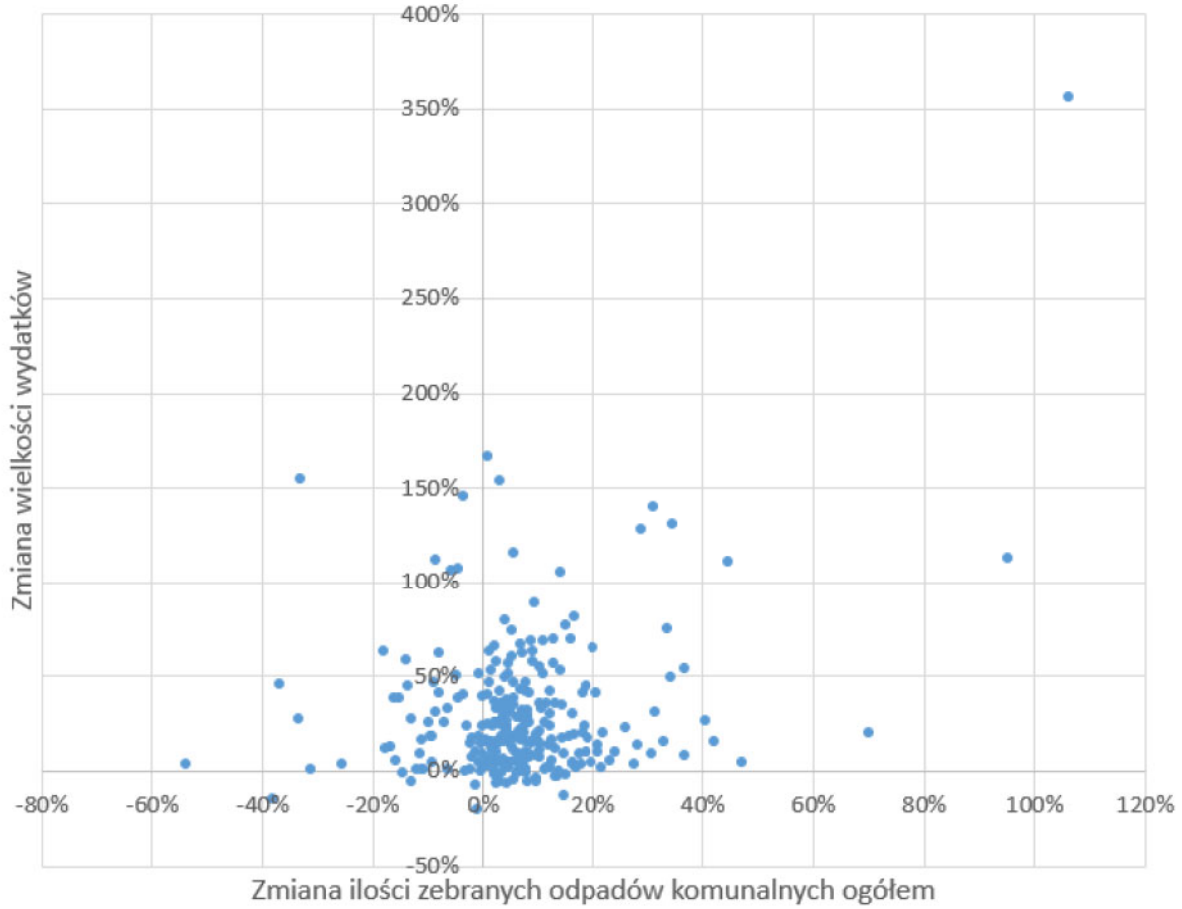
Wykres 5.3. Zaobserwowane wysokości wydatków na osobę w 2019 r. (plan) w przypadku gmin i związków międzygminnych nieposiadających własnej instalacji RIPOK oraz w przypadku gmin posiadających taką instalację



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Drugim czynnikiem, którego wpływ na wydatki gmin może być do pewnego stopnia obserwowany w przebadanej próbie była ilość zebranych odpadów komunalnych. Kwestię tę prezentuje poniższy wykres.

Wykres 5.4. Graficzna zależność między zmianą ilości odpadów zbieranych rocznie w Mg (porównując rok 2018 do roku 2016) na danym rynku a zmianą wielkości wydatków na mieszkańca w PLN (porównując plan na 2019 r. do 2017 r.)[27]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykresu, dla co najmniej części obserwacji można zauważyć dodatnią zależność między wzrostem ilości zbieranych odpadów a wzrostem wydatków. Dotyczy to zwłaszcza gmin, w których wystąpiła ekstremalnie duże wzrosty wydatków na gospodarowanie odpadami komunalnymi np. w mieście Marki w woj. mazowieckim, gdzie wydatki wzrosły o ok. 350%, podczas gdy wcześniej ilość odpadów zbieranych ogółem wzrosła o ok. 100% (w tym ilość zmieszanych odpadów komunalnych wzrosła o 80%). Co istotne,

[27] Najnowsze dane o ilości odpadów w marcu 2019 r. (gdy wypełnianie były ankiety) dostępne były za 2018 r., z tym, że w części gmin nie były one jeszcze gotowe (obowiązek sprawozdawczy w zakresie ilości odpadów upływał z końcem marca), dlatego dane za 2018 r. uzyskano od 268.

z punktu widzenia generowania kosztów (zwłaszcza z zakresu zagospodarowania w instalacjach), za wzrost tej ilości odpowiadały w dużej mierze zmieszane odpady komunalne.

W związku z występowaniem na powyższym wykresie obserwacji odstających, przyjmujących skrajne wartości przedstawionych wskaźników, na poniższym wykresie uwzględniono tylko główną grupę obserwacji o relatywnie umiarkowanych wartościach (po wyłączeniu obserwacji odstających).

Wykres 5.5. Graficzna zależność między zmianą ilości odpadów zbieranych rocznie w Mg (porównując rok 2018 do roku 2016) na danym rynku a zmianą wielkości wydatków na mieszkańca w PLN (porównując plan na 2019 r. do 2017 r.) – *po odcięciu wartości odstających*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

6. Konkurencja przetargowa a wydatki gmin i związków międzygminnych

Jak stwierdzono w rozdziale 1., w ramach związku międzygminnego zarówno sprawozdawczość finansowa jak i ta dotycząca ilości odpadów ma charakter skonsolidowany i często trudno jest rozdzielić te dane i odnieść je do konkretnej gminy. Podobnie sprawa wyglądała w przypadku zamówień publicznych, gdyż co do zasady związek, w imieniu swoich członków, przeprowadzał przetarg i wszelkie czynności związane z zamówieniem. Zatem w rozdziale 6. związki międzygminne zostały potraktowane co do zasady jako jedna gmina[28]. Liczebność analizowanej próby wynosiła zatem 296 dla lat 2014-2015, 297 dla 2016 r. oraz 298 dla lat 2017-2019[29].

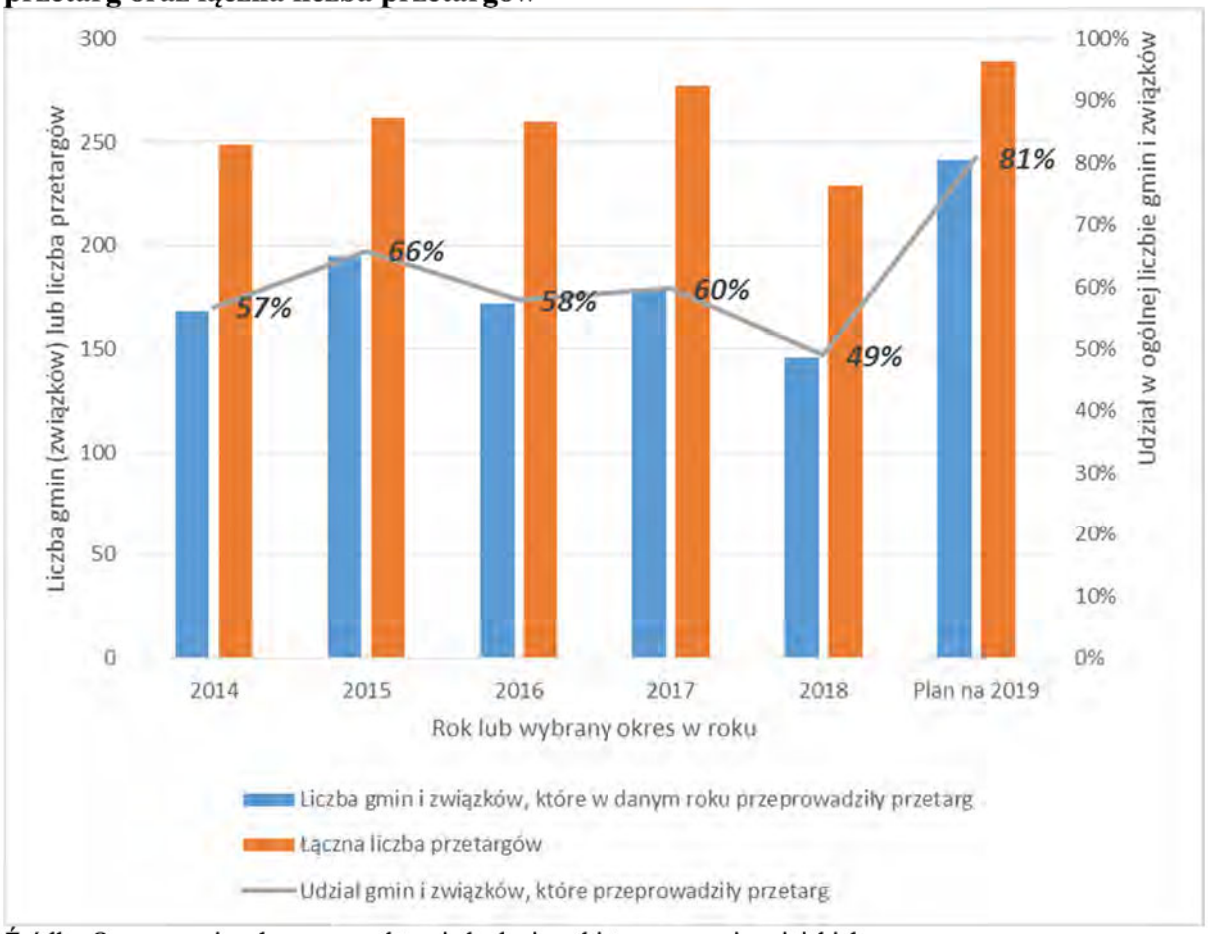
6.1 Konkurencja przetargowa

Zgodnie z art. 6d ust. 1. ustawy u.c.p.g. gminy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Zwykle zamówienia takiego udziela się w wyniku przeprowadzonego, przez organ gminy, przetargu w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018) – poza wyjątkowymi przypadkami zamówienia wewnętrznego tj. *in house*, który został opisany wcześniej. Procedura przetargowa jest obecnie zasadniczym mechanizmem umożliwiającym działalnie sektora publicznego i rywalizację konkurencyjną (także z udziałem przedsiębiorstw danej gminy lub innych gmin) na rynku usług odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości. Gminy w celu wzmocnienia swojej pozycji przetargowej mogły rozpisywać też przetarg wspólnie z innymi gminami. Czyniły tak zwykle w ramach związku międzygminnego. Zdarzały się jednak też sytuacje (1-4% gmin, które przeprowadziły przetarg w ciągu roku), że przeprowadzany był wspólny przetarg gmin nienależących do jednego związku międzygminnego.

[28] Wyjątkiem jest Związek Międzygminny „Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT", którego członkowie miasta: Kościan i Puszczykowo przekazali wszystkie dane osobno.
[29] różnica wynikała z likwidacji Zielonogórskiego Związku Gmin w 2015 r. oraz wystąpienia z jednego ze związków – Starogardu Gdańskiego w 2016 r.

Podstawową miarą określającą zakres i intensywność procesów konkurencyjnych w gminach jest częstotliwość i liczba przetargów dotycząca odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości. Dane na ten temat, dla gmin miejskich (a w niektórych wypadkach dla związków międzygminnych, do których należą), zostały zilustrowane za pomocą poniższego wykresu.

Wykres 6.1. Liczba gmin, wraz z ich udziałem w badanej próbie, które przeprowadziły przetarg oraz łączna liczba przetargów



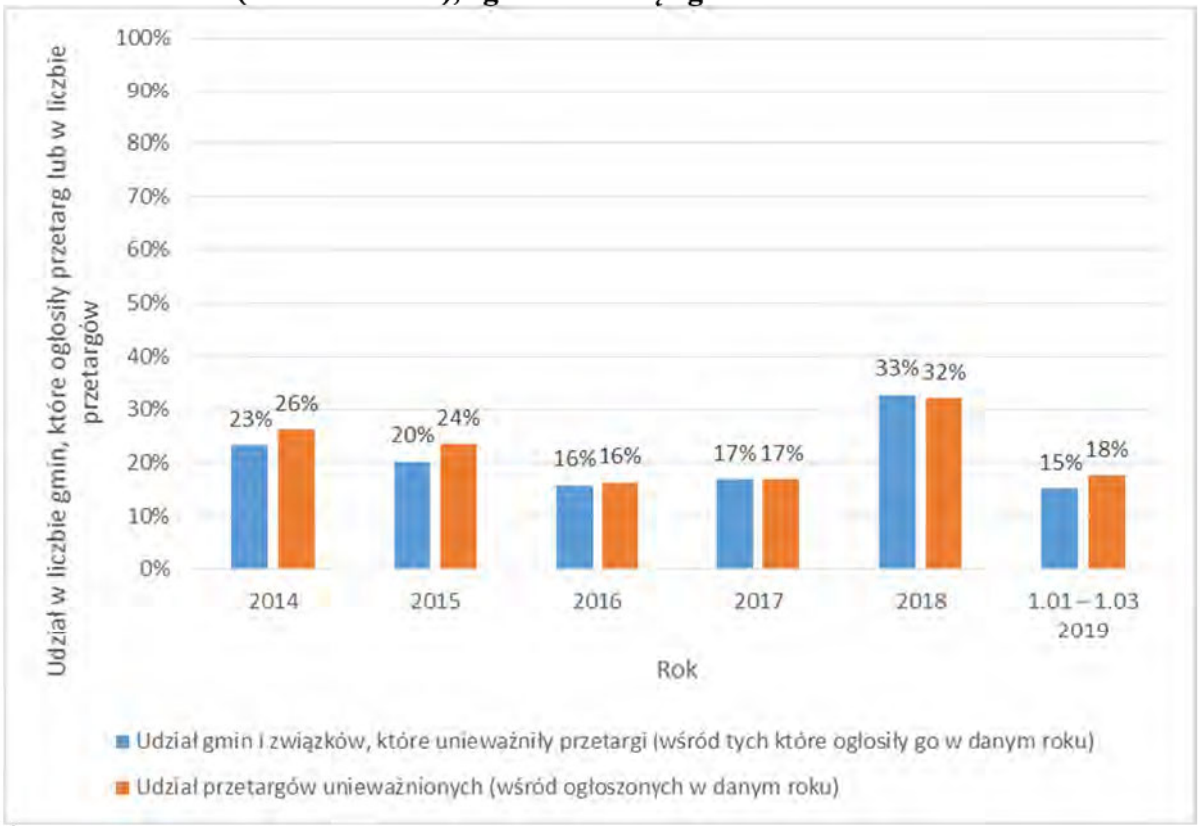
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykresu, co do zasady w ciągu roku zdecydowanie ponad połowa gmin miejskich przeprowadza co najmniej jeden przetarg dotyczący odbierania odpadów komunalnych. Związane jest to z tym, że większość gmin chce korzystać z mechanizmów konkurencji i możliwości negocjacyjnych z nimi związanych, a zatem umowy są relatywnie krótkie, wynoszące 1- 2 lata, a nie kilka lat (co też byłoby zgodnie z przepisami możliwe). Tylko w 2018 r. udział gmin z przetargami był nieznacznie niższy (o 1 pkt proc.) niż połowa, ale zostanie to zrekompensowane w 2019 r. ze względu na zapowiedzianą dużą liczbę

przetargów. Prawdopodobnie będzie to historycznie największa liczba przetargów – bo do 1 marca przetarg przeprowadziło 17% gmin i planowało je przeprowadzić kolejne 64%.

Liczba przetargów była często w ciągu roku o połowę wyższa niż liczba gmin. Wynika to po pierwsze z faktu, iż część gmin dzieliła swój obszar na sektory, na które przeprowadzała osobne przetargi (alternatywnie mogły też prowadzić postępowania z podziałem na części). Inny powodem mogło być to, że przetargi musiały być powtarzane, gdyż np. nie zgłosił się żaden oferent lub cena najkorzystniejszej oferty złożonej w postępowaniu przewyższa kwotę, którą zamawiający (gmina) może przeznaczyć na realizację zamówienia. Mogło to się wiązać też z tym, że oferty zostały wycofane przez oferenta lub odrzucone przez gminę, czyli zamawiającego. Przypadków unieważnienia przetargów było stosunkowo dużo, co przedstawia poniższy wykres.

Wykres 6.2. Udział gmin, które unieważniły przetarg wśród tych, które je przeprowadziły oraz udział unieważnionych przetargów wśród ogłoszonych w danym roku – w danych roku lub okresie (1.01-1.03.2019), zgodnie z datą ogłoszenia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykresu w 2018 r. nastąpił gwałtowny wzrost, prawie dwukrotny, udziału przetargów unieważnionych, co świadczyć może o problemach występujących na tym

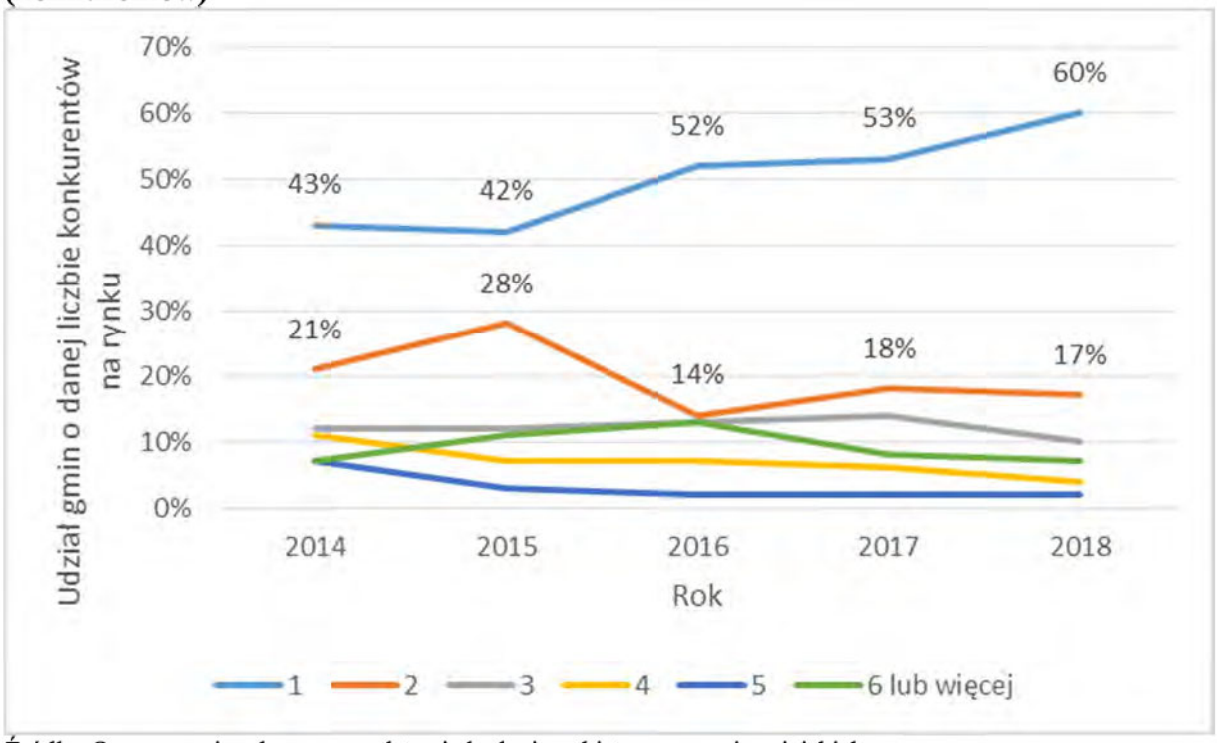
rynku np. z zakresu małej liczby ofert korzystnych dla gminy bądź chociażby możliwych do przyjęcia. Często bowiem oferenci zgłaszają ceny przekraczające kwoty założone przez gminę na ten cel (zwykle wyliczone na podstawie aktualnej wysokości opłaty i wpływów z jej poboru). Z wykresu można odnieść pozorne wrażenie, że w 2019 r. sytuacja wróciła do poziomu z lat 2016-2017. Należy jednak pamiętać, że dane za 2019 r. dotyczą tylko przetargów ogłoszonych w ciągu pierwszych dwóch miesięcy a procedura przetargowa trwa często dłużej. W związku z tym można się spodziewać, że sytuacja unieważnienia przetargów będzie częstsza. Powodem unieważnienia przetargu mogło być odrzucenie lub wycofanie ofert. Udział gmin (wśród tych, które w danych roku przeprowadziły przetargi), w których wystąpiła sytuacja odrzucenia oferty wahał się w latach 2014-2018 od 5% do 16%. Udział gmin, gdzie wystąpił przypadek wycofania oferty wynosił w niektórych latach nawet 7%.

Liczba oferentów konkurujących w przetargach

Kolejnym wskaźnikiem świadczących o intensywności konkurencji na rynku może być liczba konkurentów oraz składanych przez nich ofert w poszczególnych przetargach. Gminy zapytano zatem między innymi o liczbę „graczy na rynku" (konkurentów) – tj. wszystkich podmiotów, które składały oferty we wszystkich przetargach (spośród ogłoszonych w danym roku)[30]. Struktura odpowiedzi została uporządkowania za pomocą poniższego wykresu.

[30] Ze względów metodycznych dodano do tego pytania dodatkowe wyjaśnienia: *„Jeśli jeden podmiot składał oferty w danym roku w kilka przetargach proszę liczyć go tylko raz (jako jeden podmiot). Jeśli podmioty występowały w konsorcjum, każde konsorcjum składające się z tych samych podmiotów, prosimy traktować jako jeden podmiot"*.

Wykres 6.3. Udział gmin o danej liczbie konkurujących ze sobą podmiotów (konkurentów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

W uzupełnieniu powyższego wykresu, poniższa tabela przedstawia bardziej szczegółowe dane o udziale gmin o danej liczbie konkurentów na rynku.

Tabela 6.1. Udział gmin o danej liczbie konkurujących ze sobą podmiotów (konkurentów)

Liczba konkurentów na rynku	Rok lub okres w roku, dla którego dostępne są dane:				
	2014	2015	2016	2017	2018
1	43%	42%	52%	53%	60%
2	21%	28%	14%	18%	17%
3	12%	12%	13%	14%	10%
4	11%	7%	7%	6%	4%
5	7%	3%	2%	2%	2%
6	2%	4%	3%	3%	1%
7	2%	1%	1%	1%	1%
8	1%	1%	2%	0%	0%
9	1%	1%	1%	0%	0%
10	1%	0%	0%	1%	1%
Pozostałe	0%	4%	6%	3%	4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższego wykres oraz tabeli, na ponad połowie lokalnych rynków gmin miejskich usługi z zakresu odbierania odpadów komunalnych w przetargach startuje tylko

jeden podmiot. W okresie 2014-2018 udział takich gmin wzrósł o połowę i osiągnął już poziom prawie dwóch trzecich. Poszczególnych lat nie można do końca porównywać w zakresie tendencji i zmian, bo dotyczą różnych gmin (w których w danym roku ogłoszono przetarg), ale pokazuje pewne wielkości i trendy, które ze względu na powtarzalność można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć jako występujące na tym rynku. Można w szczególności zaobserwować, że z pewnością maleje udział gmin, gdzie konkurujących podmiotów, było czterech lub więcej, ze względy na znaczne i coroczne obniżanie się ich udziałów.

Obserwować można zatem zanik konkurencji w większości gmin miejskich, w których konkurencja tradycyjnie była najbardziej intensywna a koncentracja rynkowa niższa – niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. We wspomniany już wcześniej raporcie UOKiK z 2012 r. („*Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*") opisującym polski rynek odbierania odpadów komunalnych przez reformą z 2011 r. przewidywano, że takie tendencje będą występować. Zgodnie z ówczesnymi ustaleniami, dotyczącym sytuacji w warunkach zmierzchu poprzedniego reżimu prawnego, tylko w przypadku 14 proc. badanych gmin (wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz 10% gmin wiejskich) gospodarstwa domowe były obsługiwane przez jedną firmę odbierającą odpady. W pozostałych działało przynajmniej dwóch operatorów. W przypadku gmin miejskich wskaźnik ten był jeszcze niższy i wynosił tylko 8 proc. Oznacza to, że miasta, w których działał tylko jeden podmiot były relatywnie rzadkim zjawiskiem. Dodatkowo okazało się, że nawet wśród badanych gmin wiejskich oddalonych od aglomeracji miejskich odsetek takich, gdzie nie występowała konkurencja był relatywnie niski i wynosił zaledwie 32 proc. Biorąc pod uwagę wszystkie badane gminy, przeciętnie w kraju (w okresie przed reformą z 2011 r.) na jedną gminę przypadało 4,52 podmiotów (według średniej arytmetycznej) faktycznie prowadzących działalność na lokalnych rynkach odbioru i utylizacji odpadów komunalnych. Wskaźnik ten był najwyższy dla gmin miejskich - 6,32, a najniższy dla gmin wiejskich oddalonych od aglomeracji - 2,55.

W raporcie UOKiK z 2012 r. przewidywano, że na większości rynków będziemy mieli do czynienia z sytuacją w której liczne podmioty, będą musiały opuścić część lub wszystkie rynki na których działają, ponieważ nie będą w stanie wygrać przetargów organizowanych przez gminy. Dla części podmiotów przegrana w lokalnym przetargu oznacza wyjście z niego, ponieważ nie są one w stanie czekać na następny przetarg, w którym mogą wziąć udział.

Jak wynika zatem z przeprowadzonych badań UOKiK przed reformą z 2011 r. monopol występował tylko w 8% gmin miejskich. Następnie w 2014 r., kiedy w gminach odbywały się zwykle drugie w historii przetargi na odbieranie odpadów komunalnych, udział takich gmin wynosił 43%. Aktualnie jest to 60% gmin o rynkach, gdzie w przetargu występował tylko jeden oferent i można się spodziewać, że będzie ich jeszcze więcej.

Charakterystyka oferentów, w tym operatorów ponadregionalnych

Ostatnim spośród omawianych zagadnień z zakresu konkurencji przetargowej jest charakterystyka uczestników tych przetargów. Oprócz przedsiębiorstw gminnych oraz lokalnych przedsiębiorców prywatnych na rynku funkcjonują duże grupy kapitałowe działające na wielu rynkach produktowych. Wcześniej wspomniany raport UOKiK z 2012 r. („*Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*"), zdefiniował przedsiębiorców ponadregionalnych (inaczej grupa ponadregionalna) — jako przedsiębiorców prywatnych, działających sieciowo, prowadzących działalność na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi (zarówno rynkach odbioru jak i zagospodarowania), którzy spełniają następujące warunki: (1) należą do piętnastu czołowych przedsiębiorców na rynku pod względem zarówno ilości odebranych odpadów komunalnych jak i liczby obsługiwanych gmin; (2) posiadają zakłady i prowadzą aktywną działalność w co najmniej trzech województwach. Jako przedsiębiorców ponadregionalnych w wyniku badania zakwalifikowano 8 grup kapitałowych: ALBA, REMONDIS, SITA, Toensmeier, TRANS-FORMERS, van Gansewinkel, Veolia oraz .A.S.A. Cześć tych przedsiębiorców zmieniła nazwę lub weszła do innej grupy kapitałowej w ramach fuzji i przejęć. Według aktualnej wiedzy UOKiK do grona takich operatorów należą obecnie: .A.S.A. (FCC), Alba, Ragn-Sells, Remondis, Suez (Sita), Prezero (TEW, Toensmeier), Trans-Formers, van Gansewinkel, Veolia.

Tabela 6.2. Udział poszczególnych podmiotów i ich rodzajów w gminnych przetargach

Nazwa lub rodzaj przedsiębiorstwa	2014	2015	2016	2017	2018
.A.S.A. lub FCC	7%	3%	4%	3%	3%
Alba	7%	6%	3%	7%	3%
Ragn-Sells	1%	1%	1%	1%	1%
Remondis	23%	25%	22%	24%	16%
Suez (Sita)	10%	15%	7%	10%	7%
Prezero (TEW, Toensmeier)	14%	10%	10%	7%	3%
Trans-Formers	3%	1%	3%	2%	1%
van Gansewinkel	4%	1%	0%	1%	0%
Veolia	4%	3%	2%	3%	1%
Inny operator ponadregionalny	12%	15%	10%	15%	9%
Pozostali prywatni przedsiębiorcy (nie wskazani wśród operatorów ponadregionalnych)	41%	42%	35%	37%	40%
Podmiot należący do danej gminy	46%	47%	48%	50%	53%
Podmiot należący do innej gminy	9%	14%	9%	10%	7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Jak wynika z powyższej tabeli szczególnie duże znaczenie ma grupa Remondis, która była obecna w przetargach 16-25% gmin miejskich. Wyróżniały się pod względem udziałów też Suez, Prezero i Alba. Zaobserwować ponadto można, że w kolejnych latach malał liczba przetargów, w których uczestniczyły co najmniej dwie spośród czołowych grup – np. w 2015 r. Remondis i Suez konkurowali łącznie w 16 gminach spośród analizowanych, w 2017 r. w 8 gminach, a w 2018 r. w 4 gminach. Co pokazuje strategie tych korporacji umacniania się na jednym lokalnych rynkach, gdzie zdobyły już silną pozycję, a rezygnowania z konkurowania na innych, w których ich pozycja jest gorsza. Ogólnie biorą przy tym udział w mniejszej liczbie przetargów.

6.2 Wpływy z opłat a wydatki na finansowanie gospodarowania odpadami komunalnymi

Aktualnie system gospodarowania odpadami komunalnymi w polskich gminach wchodzi w zakres gospodarki budżetowo-finansowej gminy. Zgodnie z przepisami ustawy u.c.p.g., opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy (art. 6r. ust. 1) lub związku międzygminnego (art. 6r ust. 1a.). W ustawie wyraźnie zastrzeżono, iż środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane

z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1aa.). Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

a) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
b) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
c) obsługi administracyjnej tego systemu;
d) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. (art. 6r ust. 2.).

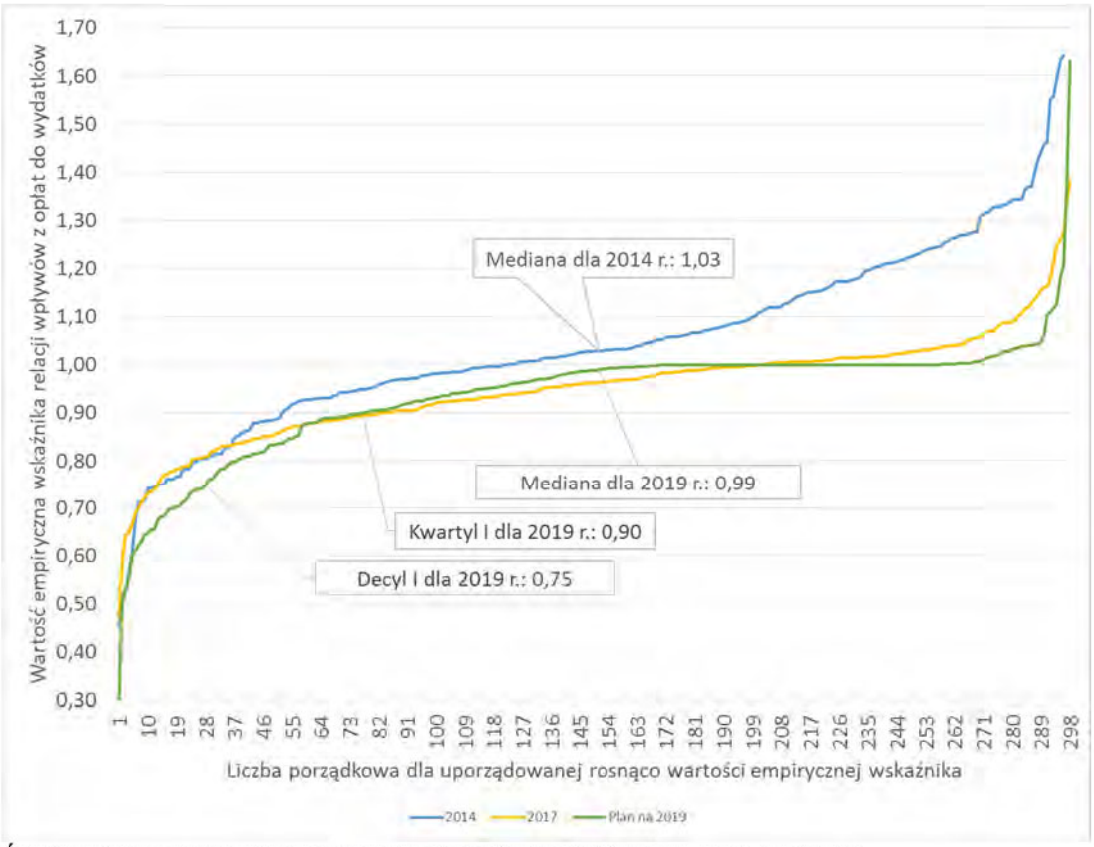
W zdecydowanej większości analizowanych gmin ponad 90% wydatków stanowiły transfery finansowe związane z zamówieniem publicznym usług z zakresu powyższego punktu a), czyli odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Tylko ok. w ok. 5% gmin (według stanu na 1 marca 2019 r.) inne wydatki miały relatywnie wysoki udział, czyli przekraczający 20%. Jednakże co do zasady podwyższony udział wydatków były uzasadniony okresowo wysokimi wydatkami o charakterze majątkowym np. z zakresu budowy czy wyposażenia punktów zbierania odpadów (PSZOK-ów) lub instalacji przetwarzania (RIPOK-ów).

Jeśli chodzi o dominujące w wydatkach, usługi odbierania i zagospodarowania odpadów, większość gmin zamawiała te usługi łącznie i nie miała wiedzy o wewnętrznej strukturze kosztów zamówienia, czyli w jakiej części cena pokrywa samo odbieranie a w jakiej zagospodarowanie. W przypadku gmin zamawiających osobno te usługi, czyli w praktyce w przypadku większych gmin i związków międzygminnych, które posiadały własne RIPOK-i, udział wydatków na samo odbieranie (w sumie wydatków na odbieranie i zagospodarowanie) był bardzo zróżnicowany, w związku z różnymi typami zabudowy i ilościami zbieranych odpadów. Udział odbierania w poszczególnych latach wahał się zwykle w poszczególnych latach od ok. 20% do nawet 70%. Mediana tego wskaźnika (dla grupy gmin zamawiających osobno odbieranie i zagospodarowanie) w poszczególnych analizowanych latach wynosiła między 42% a 45%. W latach 2018-2019 była ona na poziomie 44%, czyli nieznacznie niższym niż w 2017 r. (45%).

Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnych gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 6r ust. 2.). Jak jednak stwierdzono wcześniej – w ponad 20% gminach miejskich, mieszkańcy musieli pokrywać te koszty w ramach osobnej opłaty.

Zgodnie z ustawą u.c.p.g. gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien być samofinansujący się. Gmina nie powinna w ramach budżetu ani do niego dopłacać, ani też nie może środków pochodzących z zebranych opłat przekazywać na przedsięwzięcia nie związane z gospodarką odpadami. W praktyce gospodarki finansowej, w ciągu roku budżetowego wpływy i wydatki mogą się w uzasadniony sposób różnić tj. np. ze względu na zaległości w opłatach itp. Co do zasady jednak gminna powinna planować podobnej wysokości wpływy z opłat i wydatki na finasowanie gospodarki odpadami. Udział opłaty w wydatkach na gospodarowanie odpadami komunalnymi przedstawia poniższy wykres.

Wykres 6.4. Udział opłaty w wydatkach na gospodarowanie odpadami komunalnymi (iloraz: opłata/wydatki) w 2014 r., w 2017 r. i w 2019 r. (według planów) – wśród gmin miejskich uporządkowanych rosnącą według wartości wskaźnika dla każdego roku osobno



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Na powyższym wykresie widać, że uporządkowane rosnąco rozkłady wskaźnika udziału opłaty w wydatkach przesuwa się wyraźnie w dół. Wcześniej gminy (zwłaszcza w 2014 r.) wykazywały dużo większe nadwyżki (jeśli je wykazywały) i miały dużo niższe niedobory (w przypadku przewagi wydatków nad wpływami).

Obecnie (według planów na 2019 r.) w 25% analizowanych gminach miejskich i ich związkach (na wykresie kwartyl I), opłata pokrywała wydatki w co najwyżej 90% - podczas gdy w 2014 r. wskaźnik ten dla 25% gmin wynosił 95%. Ponadto w 10% gmin (decyl I), opłata pokrywa wydatki w co najwyżej 75% gmin. Wydaje się, że tak niski udział opłat może świadczyć już o dopłacaniu gmin do systemu – przynajmniej w ramach danego roku budżetowego. Na wykresie widać też pojedyncze przypadki, kiedy udział ten wynosił nawet tylko ok. 30%. Były to jednak przypadku szczególne i raczej tymczasowe, gdy w danym roku w wyniku przetargu wydatki nagle wzrosły 2-3 krotnie a nie została zmieniona jeszcze wysokość opłaty i związku z tym planowanej wpływy z jej tytułu były na dotychczasowym poziomie.

Widać tu zatem dużą trudność gmin w budżetowaniu systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Z jednej strony mierząc się z realnymi ofertami na rynku i dlatego w wyniku kolejnego przetargu muszą zwiększać planowane wydatki. Z drugiej natomiast strony są demokratycznym organom samorządowym trudno jest wytłumaczyć przed wyborcami drastyczne podwyżki. Nie dziwi zatem, że decyzje o wyższych stawkach opłat są opóźnianie lub skala tych podwyżek niekoniecznie sięga takich poziomów, które wynikałyby ze wzrastających wydatków.

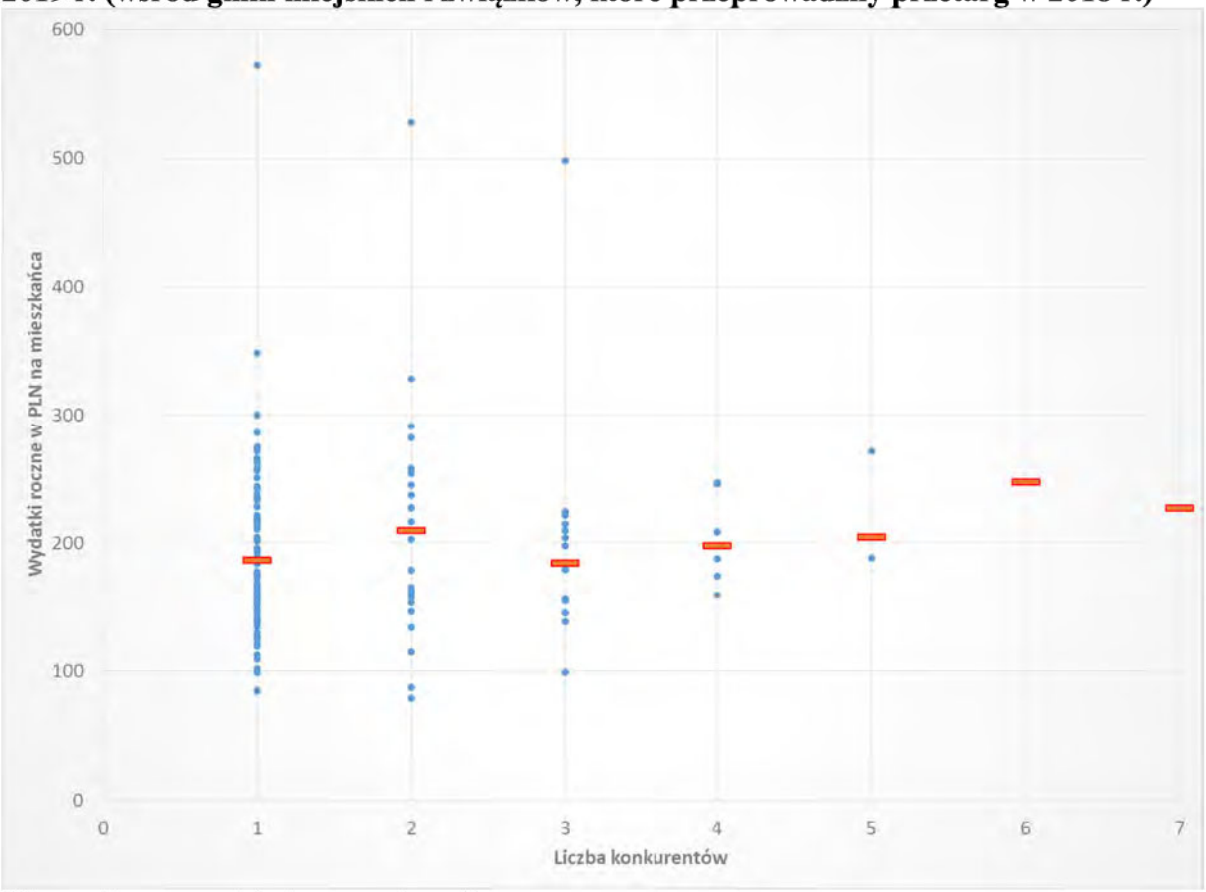
6.3 Wpływ konkurencji przetargowej na skalę wydatków gminy związanych z finansowaniem gospodarki odpadami komunalnymi

W ramach reformy z 2011 r. postanowiono, ze względu na realizację celów środowiskowych, ograniczyć konkurencję na rynku odbierania odpadów komunalnych zastępując konkurencję na rynku konkurencją o rynek w ramach przetargów ogłaszanych przez gminy. Miała ona zapewnić między innymi zapewnić efekt w postaci stabilizacji i obniżania cena oraz podnoszenie jakości, czyli potencjalne pozytywne efekty konkurencji. Jak wynika ze wcześniejszych ustaleń system przetargowy nie do końca sprawdza się w roli platformy

funkcjonowania konkurencji rynkowej – przede wszystkim ze względu na to, że już obecnie w większości gmin miejskich w przetargu startuje tylko jeden podmiot.

Na poniższym wykresie przedstawiono rozkład wielkości wydatków na mieszkańca w badanych gminach w zależności od liczby konkurentów startujących w ogłaszanych przez nie przetargach.

Wykres 6.5. Graficzna zależność między liczbą konkurentów startujących w przetargach z 2018 r. na danym rynku a wielkością wydatków na mieszkańca[31] planowanych na 2019 r. (wśród gmin miejskich i związków, które przeprowadziły przetarg w 2018 r.)*



* Pomarańczowe prostokąty oznaczają medianę.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Z wykresu można jednak odczytać, że zwiększona liczba konkurentów wiąże się z hamowaniem występowania pewnych ekstremalnie dużych wysokości wydatków

[31] W przypadku wskaźnika wydatków na mieszkańca pominięto (ze względów metodycznych) miejscowości turystyczne (Krynica Morska, Hel, Zakopane, Ustka) oraz Warszawę, gdyż w przypadku tych gmin zachodziło duże prawdopodobieństwo, że liczba wytwórców jest dużo większa niż liczba mieszkańców ujętych w ewidencji ludności.

przypadających na mieszkańca – największe ekstrema występowały przy jednym podmiocie na rynku, a w miarę przyrostu liczby konkurentów występujące ekstrema malały liniowo.

Wpływ mechanizmów konkurencji lub jego braku zaobserwować można natomiast dobrze, przyglądając się szczegółowo poszczególnym przetargom. Dwa wybrane skrajne przypadki przedstawiono poniżej w ramach egzemplifikacji.

Z dostępnych w ramach informacji publicznej dokumentów przetargowych, często można wywnioskować, że malejąca liczba przedsiębiorstw może prowadzić do monopolizacji poszczególnych rynków lokalnych i oferowania wysokich cen. Przykładowo, w oddalonej o 34 km od centrum Warszawy, gminie miejsko-wiejskie Góra Kalwaria (powiat piaseczyński), 8 kwietnia 2019 r. podczas nadzwyczajnej sesji radni przyjęli nowe stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych w wysokości dokładnie maksymalnej możliwej tj. 33,86 zł od osoby (segregacja) 67,72 zł (bez segregacji) ze skutkiem od 1 maja 2019 r., przy wcześniejszej ponad dwukrotnie niższej stawce – odpowiednio 15 i 25 zł[32]. Decyzja ta była bezpośrednią konsekwencją zbliżającego się końca dotychczasowej umowy (obowiązującej do końca marca), potrzeby wyłonienia operatora na kolejne lata i ceny ustalonej w drodze procedury przetargowej. Pierwszy przetarg (otwarcie ofert 14 grudnia 2018 r.), na kontrakt trwający 24 miesiące, został unieważniony przez władze gminy ze względu na wysokie ceny zaproponowane przez firmy biorące udział w przetargu – były to dwie firmy z pobliskiego powiatu otwockiego (Lekaro zaproponowało 21 940 948,22 zł, czyli rocznie 10 970 474,11 zł a Remondis Otwock 21 047 839,11 zł, czyli rocznie 10 523 919,56 zł; ujawniono, że zamawiający zamierza przeznaczyć na finasowanie zamówienia 9 962 024,00 zł, czyli rocznie 4 981 012,00 zł[33]). Nowy przetarg (otwarcie ofert 4 lutego 2019 r.) został rozpisany na 12 miesięcy (od kwietnia 2019 r. do marca 2020 r.), a nie na 24 miesiące, jak za pierwszym razem. Tym razem do magistratu wpłynęła tylko jedna oferta, dotychczasowego operatora, spółki Remondis z Otwocka (należącej do największej w tej branży grupy kapitałowej, działającej w cały kraju)[34] na kwotę 11 213 090,37 zł, czyli wyższą od dwóch złożonych poprzednio (jak ujawniono tym razem zamawiający zamierzał przeznaczyć na finansowanie umowy 5 900 000,00 zł). W związku ze zbliżającym się terminem końca kontraktu gmina zmuszona

[32] http://gorakalwaria.net/news-pilne-jest-decyzja-rady-miejskiej-ws-oplat-za-smieci,884.html; data pobrania 11.04.2019 r.
[33] http://bip.gorakalwaria.pl/public/get_file_contents.php?id=453822; data pobrania 11.04.2019 r.
[34] http://bip.gorakalwaria.pl/public/get_file_contents.php?id=458650; data pobrania 11.04.2019 r.

była do zaakceptowania oferty a cena mniej więcej dwukrotnie wyższa od wielkości środków zaplanowywanych na sfinansowanie kontraktu oznaczało, że opłata musiała wzrosnąć również o mniej więcej dwukrotnie, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami system musi samofinansować się z opłaty.

Opisany przykład pokazuje jak bardzo silną pozycję na rynku przetargu może mieć przedsiębiorstwo odbierające odpady komunalne, do tego stopnia, że jedynym limitem jest cena maksymalna wynikająca z ustawowej maksymalnej stawki opłaty. Teoretycznie jednak pozycji takiej nie mają te przedsiębiorstwa w gminach miejskich, gdzie albo gmina posiada własne przedsiębiorstwo odbierania i/lub instalację zagospodarowania odpadami komunalnymi, albo występuje więcej konkurentów. O tym, że poziomy cen z ofert przetargowych mogą znacząco przekraczać faktycznie koszty[35], świadczy fakt, że część większych gmin (gmin miejskich, posiadających większe możliwości finansowe lub zasoby w postaci już istniejących własnych przedsiębiorstw np. wodociągowych), rozważa utworzenie własnego przedsiębiorstwa zajmującego odbieraniem odpadów od mieszkańców – np. gminy miejskie: Tomaszów Mazowiecki (woj. łódzkie) i Otwock (woj. mazowieckie)[36].

Jednocześnie w przypadku innych gmin wciąż można obserwować rywalizację konkurencyjną prowadzącą do stabilizacji poziomu cen. Przykładem jest najnowszy przetarg dotyczący odbierania odpadów komunalnych ogłoszony przez miasto Wałbrzych – przetarg w formie aukcji internetowej. Pierwsza runda przetargu została przeprowadzona 12 kwietnia br.[37]. W aukcji internetowej wzięło udział czterech oferentów. Umowa na odbieranie odpadów komunalnych z Wałbrzycha podobnie jak poprzednia miała obowiązywać przez dwa lata i miasto przeznaczyło na ten cel kwotę ok. 35,1 mln zł. Oferty złożone w aukcji przez: ALBA Dolny Śląsk oraz Komunalnik mieściły się w tej kwocie. Natomiast oferty złożone przez: FBSerwis oraz Chemeko-System przekraczały tę kwotę. ALBA Dolny Śląsk zaproponowała 14 258 700 zł (brutto) za wywóz odpadów z I sektora, który obejmuje północ Wałbrzycha i 16 483 500 zł za wywóz odpadów z II sektora, który obejmuje południe Wałbrzycha. Kwoty

[35] Uznając nawet, że obiektywnie koszty wzrastają ze względu np. na rosnącą opłatę marszałkowską oraz gorsze warunki zbytu surowców czy wyższe koszty pracy – ale prawdopodobnie nie w aż takim stopniu jak często ceny ofertowe w przetargach i w konsekwencji opłaty.

[36] https://www.money.pl/gospodarka/oplaty-za-smieci-wciaz-w-gore-tomaszow-mazowiecki-rozstaje-sie-z-firma-odbierajaca-odpady-6368783723525761a.html; https://linia.com.pl/2019/02/27/drastyczna-podwyzka-za-smieci/; data pobrania 11.04.2019 r.

[37] http://walbrzych.naszemiasto.pl/artykul/walbrzych-pierwsza-czesc-przetargu-na-wywoz-smieci,5079739,art,t,id,tm.html; data pobrania 18.04.2019 r.

zaproponowane przez firmę Komunalnik wynosiły odpowiednio: 15 846 840 zł (I sektor) i 19 191 600 zł (II sektor). Oferta Chemeko-System to: 23 863 680 zł (I sektor) i 28 033 560 zł (II sektor). Natomiast oferta FBSerwis to: 40 749 588 zł (I sektor) i 49 714 020 zł (II sektor). Aukcja miała wyłonić jednego zwycięzcę, który przez kolejne dwa lata miał być odpowiedzialny za odbieranie odpadów komunalnych z terenu całego Wałbrzycha lub dwóch zwycięzców, z których każdy miał odpowiadać za jeden z dwóch sektorów, na które jest podzielone miasto. Przy wyłanianiu najlepszej oferty pod uwagę brane były proponowane ceny za wywóz odpadów: zmieszanych, segregowanych, zielonych oraz popiołu i żużlu oraz np. to, czy oferent dysponuje pojazdami elektrycznymi lub hybrydowymi do wywozu odpadów. Dwa lata wcześniej miasto wybrało ofertę przedsiębiorcy działającego pod firmą Komunalnik, który zaproponowała 8,8 mln zł (I sektor) i ok. 13 mln zł (II sektor).

W maju 2019 r. Urząd Miejski w Wałbrzychu zaprezentował informacje o ofertach czterech podmiotów walczących o umowę na odbieranie odpadów komunalnych w kolejnej rundzie aukcji internetowej[38]. Okazały się one dużo niższe niż środki zarezerwowane na ten cel w budżecie Wałbrzycha. Najkorzystniejsze oferty opiewały na kwoty: 7 792 000 zł (sektor I) i 10 216 000 zł (sektor II).

[38] http://walbrzych.naszemiasto.pl/artykul/zdjecia/walbrzych-zaciety-boj-o-wywoz-odpadow-komunalnych-miasto,5111681,artgal,41398897,t,id,tm,zid.html; data pobrania 5.06.2019 r.

Podsumowanie i wnioski

Kontekst i geneza badania

Badanie ankietowe samorządów szczebla gminnego pozwoliło przede wszystkim na zidentyfikowanie wysokości i dynamiki zmian opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2014-2019 oraz zróżnicowania, między innymi przestrzennego, gmin pod względem tych wskaźników. W szczególności celem badania była weryfikacja jak często i w jakich regionach kraju występują ekstremalnie wysokie wzrosty opłat. Do świadomości społecznej najłatwiej przebijają się wiadomości o skrajnych przypadkach, które nie muszą być reprezentatywne dla całego rynku. Niemniej również do UOKiK zgłaszane były zwykle problemy na rynku w przypadku największych a zatem np. dwukrotnych lub wyższych wzrostów. Takich sygnałów z rynku było w ostatnich miesiącach dużo więcej niż wcześniej. Podjęto zatem w UOKiK decyzję o zbadaniu opłat oraz czynników wpływających na ich wysokość. Chodziło o to, aby stwierdzić czy problem ma charakter ogólnokrajowy i systemowy czy też jest to głównie kwestia nieprawidłowości na rynku lokalnym, który można rozwiązać za pomocą interwencji antymonopolowej UOKiK lub za pomocą działań innego organu państwa – jeśli problemy mają innych charakter niż antymonopolowy.

Z przeprowadzonego badania, na tym etapie wynika, że w dużej mierze problem ma charakter systemowy. W całym kraju występuje problem ze zbieraniem selektywnym u źródła oraz ze zbyt dużą ilością odpadów przekazywanych na składowisko. Z drugiej strony jednak problem wysokich opłat płaconych przez mieszkańców oraz cen oferowanych przez instalacje przyjął największe rozmiary tylko w niektórych rejonach kraju np. w woj. mazowieckim oraz śląskim. Porównując poszczególne miasta, wysokość opłat płaconych przez mieszkańców jest wciąż bardzo zróżnicowana, podobnie jak ceny oferowane przez instalacje przyjmujące odpady do przetworzenia (RIPOK-i). W szczególności można zaobserwować, zarówno między gminami w zakresie opłat jak i między instalacjami w zakresie cen – różnice kilkukrotne. Częściowo może to uzasadniać regionalne zróżnicowanie kraju pod względem dochodów i konsumpcji. Co do zasady bowiem mniej odpadów zbiera się w województwach wschodnich a zatem koszty gospodarowania nimi są niższe. Jednak nie zawsze można generalizować co do poszczególnych regionów kraju czy województw, bo niejednokrotnie o wysokości opłat i kosztach gminnego systemu decydują uwarunkowania lokalne.

Nie ma jednak wątpliwości, że szczególnie istotnym a być może także i kluczowym elementem lokalnych systemów pod względem generowanych kosztów jest zagospodarowanie odpadów. Na tym szczeblu gospodarowania odpadami w Polsce powstało ponad 70 lokalnych rynków o strukturze monopolistycznej lub oligopolistycznej ograniczonych granicami regionów gospodarowania odpadami komunalnymi – RGOK-ów, zdefiniowanych w ustawie o odpadach oraz określonych w ujęciu geograficznym wojewódzkimi planami gospodarki odpadami (WPGO) przez samorządy szczebla wojewódzkiego. Szczególna sytuacja wystąpiła w woj. mazowieckim, które jako jedyne w Polsce nie miało aktualnego WPGO przez dwa lata. Dopiero w styczniu 2019 r. udało się przyjąć nowy WPGO. Poprzedni WPGO zakładał zbyt niskie limity mocy przerobowych dla istniejących instalacji o statusie RIPOK w stosunku do wytworzonych odpadów, o czym mogły się przekonać niektóre gminy, w których w listopadzie 2018 r. nie były odbierane odpady zielone. Zbyt mała liczba instalacji w regionie spowodowała wzrost cen za zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Drugim istotnym elementem systemu pod względem generowania kosztów ponoszonych przez mieszkańców jest usługa odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości. Na tym szczeblu gospodarowania odpadami również można zaobserwować procesy monopolizacji poszczególnych rynków lokalnych, przede wszystkim jako efekt wycofywania się dotychczasowych konkurentów. W analizowanym okresie 2012-2017 liczba przedsiębiorstwa odbierających odpady komunalne zmalała według GUS o ok. 35% z 1 893 do 1 295. Największy odnotowany spadek liczby przedsiębiorstw wystąpił w 2014 r. tj. o ok. 20%, rynek ten opuściło tym samym 345 przedsiębiorstw. Przypuszczalnie były to głównie przedsiębiorstwa mniejsze i zarazem prywatne. Pomimo tego udział sektora prywatnego się nie zmniejszył (a nawet nieznacznie wzrósł), co oznacza, że większe podmioty w ostatnich latach zwiększyły swoje udziały rynkowe.

Koszty gospodarki odpadami komunalnymi w świetle danych GUS i ich uwarunkowania

Jak wynika z danych GUS początek 2019 r. przyniósł niespotykany w ostatnich latach ogólny wzrost wysokości opłat w skali kraju. W latach 2016-2018 roczny indeks wzrostu opłat wynosił ok. 4%, podczas gdy w ciągu pierwszych czterech miesięcy 2019 r. opłata w skali kraju wzrosła o 16% a w ciągu pierwszych trzech miesięcy (pierwszy kwartał) o 10%. Warto nadmienić, że

biorąc pod uwagę okres ostatnich trzynastu lat, czyli lata 2006-2018, wartość tego wskaźnika tylko trzy razy przekraczała poziom 10% rocznie tj. w 2008 r., a także w 2013 r. i 2014 r.

Z danych GUS na temat ilości i struktury odbieranych zagospodarowywanych odpadów oraz analizy aktów prawnych, wynika, że wzrost dynamiki ponad dotychczasowe 4% rocznie, w roku bieżącym był nieunikniony (większa ilość odpadów, wzrost opłaty środowiskowej za składowanie). Głębszej analizy wymaga jednak przyczyna skali zmian oraz ich zróżnicowania lokalnego, w szczególności czy istnieje uzasadnienie do aż tak dużych wzrostów – czy też zadecydowały o nich nieprawidłowości na rynku, które mogą być rozwiązane np. interwencją organów państwa.

Pewien poziom wzrostu opłat był bowiem nieunikniony (zaskoczeniem byłby w bieżącej sytuacji spadek wysokości opłat lub pozostawienie ich na całkowicie niezmienionym poziomie). Przede wszystkim wzrasta ogólna ilość odpadów zbierana na mieszkańca, ale nie maleje jednocześnie ilość odpadów zmieszanych (jest ona względnie stabilna, pomimo wzrostu ilości odpadów zbieranych selektywnie). Niedostatecznie dużo przy tym odzyskuje się z odpadów surowców i energii, a przekazuje się je głównie ostatecznie na składowiska. Polska jest zatem wciąż daleko od osiągnięcia wymaganych przez prawo UE wskaźników udziału składowania w zagospodarowaniu odpadów komunalnych, które należy osiągnąć do 2020 r. W konsekwencji wzrosła opłata środowiskowa za składowanie – nie ma jednak dokładnych danych, które pozwalałyby wyliczyć w jakim stopniu dla danego rynku lokalnego określony wzrost opłaty przekłada się na wzrost kosztów gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Badanie gmin miejskich pokazało, że na to pytanie odpowiedzieć będą mogły dopiero wyniki, prowadzonego obecnie, badania RIPOK-ów. Z badania gmin wynika bowiem, że samorządy są generalnie cenobiorcami na analizowanym rynku. Zwykle gminy zlecają w ramach zamówienia publicznego łączną usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Co do zasady liczne badane gminy nie wiedziały jaka część z kwoty płaconej za tą usługę przeznacza się na koszty odbierania a jaką na pokrycie kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych.

W zakresie pierwszego szczebla obrotu na tym rynku, czyli odbierania odpadów komunalnych, zebrano w badaniu gmin wiele istotnych informacji dotyczących właściwie każdego aspektu działania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Po pierwsze prześledzono jak bardzo zróżnicowane były uwarunkowania regulacyjne i rynkowe gospodarki odpadami komunalnymi poszczególnych gmin. W szczególności na podstawie wyników badania wszystkich 302 gmin miejskich stwierdzono, iż 57% z nich planuje objąć lub już objęło gminnym systemem i opłatą nieruchomości niezamieszkałe (sklepy, biura itp.), co oznacza, że tylko w pozostałych 43% gmin właściciele np. sklepów mają swobodę w wybieraniu podmiotu świadczącego usługi odbierania odpadów komunalnych spośród działających na danym terenie przedsiębiorstw.

Sektor prywatny pełni wciąż ważną rolę w odbieraniu odpadów od mieszkańców, gdyż 49% gmin zleca tę usługę podmiotom typowo prywatnym, a 17% samorządów przekazuje to zadanie wspólnym przedsiębiorstwom gminno-prywatnym. Spośród 43% gmin, które przekazały to zadanie własnemu przedsiębiorstwu, mniej niż połowa robi to bezprzetargowo w ramach tzw. *in house* (17% spośród wszystkich 302 gmin) – w pozostałych gminach miejskie przedsiębiorstwo rywalizuje z innymi podmiotami w przetargu. Różna jest też pozycja gmin na rynku zagospodarowania odpadów komunalnych, gdyż właścicielem lub współwłaścicielem RIPOK-u była mniej niż połowa tych gmin (44%).

Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminach miejskich

Głównym efektem przeprowadzonego badania było zebranie kompletnej bazy stawek opłat we wszystkich 302 gminach miejskich w latach 2014-2019 według stanu na 1 marca 2019 r. oraz według planów do realizacji w ciągu roku. Według najbardziej aktualnych informacji (plan na 2019 r.) w 84% gmin stawkę opłaty wylicza się na podstawie liczby mieszkańców, a jedynie w 12% gmin od gospodarstwa domowego, w 5% od zużycia wody, w 2% od powierzchni (w niektórych gminach stosowano kilka metod, zatem udziały te nie sumują się do 100%).

Według przyjętej na potrzeby porównań metodyki ustandaryzowano gospodarstwo domowe, (gospodarstwo o określonej liczbie mieszkańców, zużyciu wody oraz powierzchni), dzięki

czemu raport przedstawia przeciętne, porównywalne miesięczne koszty ponoszone przez mieszkańca z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi. W latach 2014-2016 mediana poziomu opłaty pobieranej miesięcznie od osoby charakteryzowała się stabilnym poziomem ok. 10 zł w przypadku odpadów segregowanych. Wzrost można było zaobserwować dopiero od 2017 r. do ok. 11 zł, który był kontynuowany w 2018 r. W 2019 r. można zaobserwować jednoznaczny trend wzrostowy i według planów mediana poziomu opłaty ma wynieść ok. 13 zł. Należy przy tym dodać, że ok. 10 zł to trzykrotnie mniejszy poziom od opłaty maksymalnej (ustawowej) a zatem można przypuszczać, że jest to poziom jeszcze w pełni akceptowalny. W zbliżony sposób zmieniał się przeciętny poziom opłaty przy braku segregacji, początkowo wynosił on bowiem 15-16 zł w latach 2014-2016. Od 2017 r. regularnie wzrastał i pod koniec 2019 r. ma osiągnąć poziom 24 zł. Było to wprawdzie ponad dwa razy więcej niż w przypadku odpadów segregowanych, ale wciąż prawie trzy razy mniej w stosunku do ustawowej stawki maksymalnej, która dla odpadów zmieszanych była dwukrotnie wyższa i wynosiła prawie 68 zł.

Największą zmianę można zaobserwować w przypadku najwyższych w danym roku odnotowanych wysokości opłat. W latach 2014-2017 r. opłaty najwyższe w dla odpadów segregowanych zmieniały się w różnych kierunkach i zawierały się w przedziale 17-19 zł a zatem były w wysokości 60-70% maksymalnych opłat ustawowych. Większą dynamiką odznaczały się w tym okresie opłaty za odpady zmieszane, ale początkowo były one dużo niższe w relacji do opłat maksymalnych, czyli tylko ok. 55% opłaty maksymalnej przy opłacie 30 zł. Po kolejnych wzrostach w 2017 r. najwyższa odnotowana opłata za odpady zmieszane zbliżyła się do 70% opłaty maksymalnej i wyniosła 40 zł. Począwszy od 2018 r. nastąpił silny trend wzrostowy i najwyższe odnotowane opłaty zbliżyły się do 93% opłaty maksymalnej.

Warto jednak zauważyć, że liczba gmin miejskich, które mają w tym roku przekroczyć 90% opłaty maksymalnej wynosi tylko 3 (Józefów, Marki i Otwock). W dodatku wszystkie one znajdują się w woj. mazowieckim, który boryka się ze szczególnymi trudnościami ze względu na niepewność prawną spowodowaną opóźnieniem w uchwaleniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Wszystkich gmin miejskich, które w tym roku mają osiągnąć poziom opłat przekraczających 70% opłaty maksymalnej jest łącznie tylko 7, z czego prawie wszystkie znajdują się w woj. mazowieckim (poza wcześniej wymienionymi także: Podkowa Leśna, Żyrardów, Milanówek) – wyjątkiem jest tylko jedna gmina z woj. śląskiego (Mysłowice).

Warto jednak zauważyć, że w wielu gminach opłaty mogą jeszcze w tym roku wzrosnąć, pomimo braku aktualnie planów w tym zakresie, na skutek wyników przetargów.

Biorąc pod uwagę okres dwóch pełnych lat 2018-2019 (uwzględniając plany do końca grudnia), ponad 60% gmin miejskich zmieniło lub planuje zmienić wysokość opłaty (takich zmian i planów nie deklarowano tylko ok. 35% gmin). Stan ten jak wcześniej wskazano może jeszcze ulec zmianie – po kolejnych przetargach, czyli gmin ze zmianą opłaty może być więcej. Niemal wszystkie gminy miejskie zmieniające opłaty podniosły je. Jak dotychczas mniej więcej połowa gmin podnoszących opłaty wprowadziła opłaty wyższe od dotychczasowych o więcej niż 40%, w przypadku odpadów segregowanych. W przypadku odpadów niesegregowanych tak wysokie wzrosty były dużo częstsze. Wzrosty opłat większe niż o 80% dotyczyły w skali całego kraju ok. 9% gmin w przypadku odpadów segregowanych i dwukrotnie większej liczby gmin (ok. 18%) w przypadku odpadów niesegregowanych. Warto w tym miejscu również nadmienić, że przypadku województwa mazowieckiego udział gmin o tak dużej skali wzrostu (ponad 80%) były kilkukrotnie wyższy w tym okresie – wynosił 34% dla odpadów segregowanych oraz 37% dla odpadów niesegregowanych. Co dodatkowo należy podkreślić, jak wynika z przedstawionych udziałów, w przeciwieństwie do całego kraju, w woj. mazowieckim przed drastyczną podwyżką często nie chroniło zadeklarowanie segregowania odpadów – bo dla segregowanych odpadów wysokie wzrosty opłat były prawie równie częste jak dla odpadów zmieszanych.

Ocenić zatem należy na ten podstawie, że dwuletnia skala wzrostów w całym kraju może okazać się rekordowa i przekroczyć nawet historycznie najwyższe wzrosty. Dodatkowo jak wspomniano ponad połowa badanych gmin planuje w tym roku przeprowadzić przetarg (193 gminy według stanu na 1 marca 2019 r.) a ich wyniki mogą oznaczać kolejne podwyżki. Wzrosty te jednak co do zasady nie są w skali kraju rozłożone równomiernie – zdecydowanie pod tym względem przoduje woj. mazowieckie.

Dokładną skalę zmian wysokości opłat, które mogą wystąpić do końca roku trudno jest przewidzieć z uwagi na opisane powyżej uwarunkowania, a także z uwagi na co najmniej dwa czynniki mogące jednak w pewnym stopniu hamować dalszy wzrost wysokości opłat. Po pierwsze w latach 2018-2019 22% gmin zgodziło się na aneksowanie umów w zakresie cen, zatem często w tych gminach wysokość opłat już wzrosła, a w związku z tym wynik przetargu

niekoniecznie może przynieść radykalną zmianę. Po drugie wzrosty ograniczyć mogą mechanizmy konkurencji przetargowej, które jednak działają głównie w dużych miastach, w których startuje większa liczba konkurentów.

Dodatkowo zbadano dwa istotne aspekty pobierania opłat, które mogą mieć znaczenie dla kosztów opłat ponoszonych przez mieszkańców. Poproszono bowiem gminy o podanie liczby mieszkańców wynikającej ze złożonych deklaracji. Okazało się, że była ona przeciętnie (według mediany) o 17% niższa od tej wynikającej z statystyk GUS. Oznacza to, że przy najczęściej występującym systemie – od osoby (ponad 80% gmin), opłaty mogą być prawdopodobnie zawyżone, gdyż duża część właścicieli nie płaci ich w odpowiedniej wysokości – zatem różnica między opłatą, która powinna być pobrana a tą faktycznie pobraną od danego gospodarstwa domowego (płacącego np. za 2 a nie za 3 faktycznych mieszkańców), rozkłada się na wszystkich mieszkańców, co podnosi przeciętną jej wysokość. Dodatkowo spytano gminy czy korzystają z możliwości obniżenia opłaty dla części mieszkańców (np. mieszkańców o niskich dochodach lub rodzin wielodzietnych). Wśród badanych miast udział gmin korzystających z możliwości obniżenia opłaty dla części mieszkańców wzrastał w latach 2016-2017 i począwszy od 2017 r. ustabilizował się na poziomie ok. 22%.

Przyczyny wzrostu opłat

We wszystkich badanych latach jako najczęstszą przyczynę wzrostu cen wskazywano wyższą cenę zwycięzcy kolejnego przetargu. Przyczynę tę wskazywało od 61% do 72% gmin. Począwszy od 2018 r. jako powód podniesienia opłaty za odbiór odpadów ponad połowa gmin wskazuje wzrost tzw. opłaty marszałkowskiej, a około 1/3 z nich podawała w samym tym czasie zmianę liczby frakcji związaną z nowymi wymogami ustawowymi. Wzrost kosztów przedsiębiorstw zajmujących się odpadami (RIPOK-i należące i nienależące do gminy oraz firmy transportowe) wskazywało (w zależności od roku) od 17% do 44% ankietowanych gmin. Stosunkowo często (20%-37% gmin w zależności od roku) podawano jako przyczynę wzrostu cen niewłaściwe zachowania mieszkańców (np. nieprawidłowe sortowanie). Nieuczciwe zachowania przedsiębiorstw wskazuje jako przyczynę wzrostu cen zaledwie ok. 5% gmin (7% w 2018 r.).

W ramach badania zebrano też dane o aktualnych cenach 109 RIPOK-ów. Spośród nich 24 w roku bieżącym oferowało cenę gminom miejskim (które odpowiedziały na pytanie ankiety w tym zakresie) poniżej 300 zł netto za przyjęcie jednej tony (Mg) zmieszanych odpadów komunalnych i nie planowało przekroczyć tej granicy. 63 instalacje planują na ten rok ceny od 300 zł do 400 zł, a pozostałe 22 mają ceny powyżej 400 zł. Obecnie 7 podmiotów oferuje ceny powyżej 500 zł, wśród nich aż 6 podmiotów działa w woj. mazowieckim a jeden w śląskim. Najwyższa odnotowana cena wyniosła 590 zł. W ciągu bieżącego roku 2 inne podmioty (z woj. łódzkiego i woj. lubelskiego) zamierzają podnieść ceny do 500 zł.

W ramach badania ankietowego gminy podawały szereg innych przyczyn, które jednak wydaje się miały znaczenie drugorzędnie z perspektywy globalnych kosztów lub były istotne tylko dla niektórych rynków lokalnych. Należały do nich przede wszystkim nowe wymagania prawne dla instalacji, w tym monitoring wizyjny (ograniczający np. możliwość podpalenia odpadów), obowiązek gromadzenia środków na zabezpieczenie finansowe ewentualnych roszczeń wynikających z nieprawidłowego gospodarowania odpadami (np. powstania pożaru lub porzucenia magazynowanych odpadów) czy też skrócenie dopuszczalnego maksymalnego okresu magazynowania odpadów (z trzech lat do roku).

Do powyższych przyczyn należy również dodać także te o charakterze globalnym, z których gminy często mogą sobie nawet nie zdawać sprawy – zwłaszcza gdy zlecają wszystkie usługi związane z gospodarowaniem odpadami przedsiębiorstwom zewnętrznym. Jak wynika z wypowiedzi ekspertów oraz doniesień medialnych istotny wpływ w latach 2018-2019, w całej Europie, w tym w Polsce, miał zakaz importu odpadów wprowadzony przez Chiny z początkiem 2018 r. Kraj ten był bowiem wcześniej największym światowym odbiorcą odpadów z papieru i plastiku.

Konkurencja przetargowa

Analiza konkurencji i koncentracji na rynku odbierania odpadów komunalnych, wykazała, że wprowadzony reformą z 2011 r. system przetargowy w większości gmin nie do końca sprawdza się jako platforma funkcjonowania efektywnej konkurencji. Ocenić to można jako sytuację niekorzystną, gdyż konkurencja z założenia powinna prowadzić do hamowania wzrostów wydatków ponoszonych na gospodarowanie odpadami ponoszonych przez mieszkańców.

W ciągu ostatnich dwóch lat w 50-60% gmin miejskich w przetargach związanych z odbieraniem odpadów występowała sytuacja polegająca na tym, że w przetargu startował tylko jeden oferent. Był to dużo większy udział niż w 2014 r., czyli w drugim roku obowiązywania nowego systemu wprowadzonego reformą z 2011 r. (która weszła w pełni w życie w połowie 2013 r.). Przed reformą, kiedy konkurencja polegała na podpisywaniu indywidualnych umów przez mieszkańców z przedsiębiorcami odbierającymi odpady, udział gmin, w których działał tylko jeden usługodawca wynosił 8% (wśród gmin miejskich). Na podstawie natomiast szczegółowej analizy konkretnych postępowań przetargowych, widać wyraźnie, że tam gdzie oferty składa więcej podmiotów niż tylko jeden, mieszkańcy mogą uniknąć drastycznych wzrostów wydatków gminy a w konsekwencji płaconych przez nich opłat.

Wydatki gmin i związków międzygminnych

Osobną kwestią była analiza wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków. Opłaty co do zasady uzależnione były wprost od wielkości wydatków na usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Wydatki ogółem wzrastały zatem zwykle wprost proporcjonalnie do wydatków na te usługi. Co do samej struktury wydatków na usługi z zakresu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, większość gmin, czyli te które zamawiały te usługi łącznie, nie znała udziału samego zagospodarowania w tych wydatkach, zatem kwestii tej nie można było szczegółowo przeanalizować na tym etapie badania. W przypadku gmin zamawiających te usługi osobno, udział odbierania był bardzo zróżnicowany od 20% do nawet 70%, przeciętnie było to ok. 44%. Dane te pochodziły zwykle od gmin, które zamawiały osobno odbieranie, gdyż posiadały własny RIPOK i mogły samodzielnie zajmować się zagospodarowaniem.

Jeśli chodzi o kwestie budżetowo-finansowe, problem stanowi natomiast obserwowany rosnąca skala przewagi wydatków nad wpływami z opłat. W przypadku 10% gmin o najniższym poziomie wskaźnika udziału wpływów z opłat w wydatkach, w 2019 r., opłaty pokrywały co najwyżej 75% wydatków. Oznacza to, że część gmin, przynajmniej w skali danego roku budżetowego, dopłaca w znaczących kwotach do systemu, gdyż trudno jest pogodzić im presję usługodawców na wzrost cen z oczekiwaniami stabilnych opłat ze strony mieszkańców.

Na wielkość i dynamikę wydatków i pośrednio na wysokość opłat mogło mieć potencjalnie wpływ wiele czynników, co wynika między innymi z opinii przedstawionych przez ankietowane gminy. Niemniej analiza danych liczbowych wykazała, że właściwie tylko dwa czynniki mogą mieć istotny wpływ w większości gmin. Są to koszty i ceny oferowane przez RIPOK-i oraz dynamika zmiany ilości zebranych odpadów.

Gminy stosunkowo często wskazywały na to, że przyczyną wzmożonych wydatków może też być podniesienie wysokości opłaty za korzystanie ze środowiska z tytułu składowania odpadów. Nie potrafiły jednak przedstawić szczegółowej argumentacji na ten temat, ze względu na to, że jest to już sfera zagospodarowania, którą większości zlecają na zewnątrz. Kwestia ta będzie bardziej szczegółowo analizowana w drugiej części badania.

Sporządził i wykonał: Paweł Ważniewski

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Załącznik 1. Tabele podsumowujące dane o opłatach w gminach miejskich

Tabela 1. Podsumowanie danych o łącznej opłacie płaconej przez 4-osobowe gospodarstwo domowe

Wyszczególnienie	Podsumowanie danych o łącznej opłacie płaconej przez 4-osobowe gospodarstwo domowe:													
	a. deklarujące segregację							b. niedeklarujące segregacji						
	2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019
Wysokości opłat - miary skrajne i średnie charakteryzujące badaną próbę gmin w zł														
min	15	15	15	15	15	15	15	24	24	24	24	24	24	24
max	75	75	68	68	80	96	126	120	120	156	160	180	192	260
średnia arytm.	38	40	41	42	44	49	55	61	64	68	72	76	85	99
mediana	38	40	40	42	44	48	54	60	63	64	70	72	80	96
Liczba gmin z daną miesięczną opłatą płaconą przez 4 osobową rodzinę:														
A. do 40 zł (tj. do 10 zł od osoby)	201	185	159	141	119	84	56	29	17	9	5	4	4	1
B. od 41 zł do 60 zł	96	111	138	157	173	179	168	144	131	109	91	71	49	30
C. od 61 zł do 80 zł	5	6	5	4	10	34	65	109	122	137	148	142	109	82
D. od 81 zł do 100 zł	0	0	0	0	0	5	9	16	25	36	40	55	77	79
E. powyżej 100 zł	0	0	0	0	0	0	4	4	7	11	18	30	63	110
Udział gmin z daną miesięczną opłatą płaconą przez 4 osobową rodzinę:														
A. do 40 zł (tj. do 10 zł od osoby)	67%	61%	53%	47%	39%	28%	19%	10%	6%	3%	2%	1%	1%	0%
B. od 41 zł do 60 zł	32%	37%	46%	52%	57%	59%	56%	48%	43%	36%	30%	24%	16%	10%
C. od 61 zł do 80 zł	2%	2%	2%	1%	3%	11%	22%	36%	40%	45%	49%	47%	36%	27%
D. od 81 zł do 100 zł	-	-	-	-	-	2%	3%	5%	8%	12%	13%	18%	25%	26%
E. powyżej 100 zł	-	-	-	-	-	-	1%	1%	2%	4%	6%	10%	21%	36%
Informacja uzupełniająca: maksymalna ustawowa stawka opłaty w danym roku w zł														
na osobę	26*	27	28	29	32	34	34	52*	54	56	58	64	68	68
na 4-os. rodzinę	104*	107	111	118	128	135	135	208*	214	222	236	256	270	270

* Hipotetyczna maksymalna stawka wyliczona na podstawie 2% dochodu dyspozycyjnego za 2013 r. (Ustawowa opłata maksymalna obowiązywała dopiero od lutego 2015 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich oraz ustawy u.c.p.g. i GUS.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Tabela 2. Podsumowanie danych o zmianie wysokości opłaty płaconej przez 4-os. gospodarstwo domowe

Wyszczególnienie	Podsumowanie danych o zmianie wysokości opłaty płaconej przez gospodarstwo domowe:													
	a. deklarujące segregację							b. niedeklarujące segregacji						
	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	Zm. 31.12.17 - 31.12.19	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	Zm. 31.12.17 - 31.12.19
Procentowe zmiany wysokości opłat - miary skrajne i średnie charakteryzujące badaną próbę gmin														
min	-36%	-27%	-16%	-6%	0%	0%	-5%	-20%	-22%	-21%	-25%	-3%	0%	-25%
max	100%	127%	62%	86%	108%	294%	294%	150%	110%	150%	134%	200%	282%	282%
średnia arytm.	5%	5%	4%	5%	11%	14%	32%	6%	7%	6%	6%	15%	19%	41%
mediana	0%	0%	0%	0%	0%	0%	21%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	27%
Liczba gmin z daną zmianą wysokości opłaty:														
A. bez zmiany opłaty;	230	225	242	243	218	218	110	235	219	242	240	217	218	107
B. z obniżeniem opłaty;	16	16	6	2	0	0	1	7	10	4	3	1	0	1
C. ze wzrostem opłaty, w tym:	56	61	54	57	84	84	191	60	73	56	59	84	84	194
C.1. wzrost do 40%	42	50	49	48	50	42	101	45	54	43	43	43	28	76
C.2. wzrost od 41% do 80%	12	10	5	8	28	29	62	12	15	10	14	26	29	65
C.3. wzrost powyżej 80%	2	1	0	1	6	13	28	3	4	3	2	15	27	53
Udział gmin z daną zmianą wysokości opłaty:														
A. bez zmiany opłaty;	76,2%	74,5%	80,1%	80,5%	72,2%	72,2%	36,4%	77,8%	72,5%	80,1%	79,5%	71,9%	72,2%	35,4%
B. z obniżeniem opłaty;	5,3%	5,3%	2,0%	0,7%	-	-	0,3%	2,3%	3,3%	1,3%	1,0%	0,3%	-	0,3%
C. ze wzrostem opłaty, w tym:	18,5%	20,2%	17,9%	18,9%	27,8%	27,8%	63,2%	19,9%	24,2%	18,5%	19,5%	27,8%	27,8%	64,2%
C.1. wzrost do 40%	13,9%	16,6%	16,2%	15,9%	16,6%	13,9%	33,4%	14,9%	17,9%	14,2%	14,2%	14,2%	9,3%	25,2%
C.2. wzrost od 41% do 80%	4,0%	3,3%	1,7%	2,6%	9,3%	9,6%	20,5%	4,0%	5,0%	3,3%	4,6%	8,6%	9,6%	21,5%
C.3. wzrost powyżej 80%	0,7%	0,3%	-	0,3%	2,0%	4,3%	9,3%	1,0%	1,3%	1,0%	0,7%	5,0%	8,9%	17,5%
stopa inflacji	***-0,9%***	***-0,6%***	***2,0%***	***1,6%***	***0,2%***	***1,7%***	***3,3%***	***-0,9%***	***-0,6%***	***2,0%***	***1,6%***	***0,2%***	***1,7%***	***3,3%***

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich oraz dla inflacji: danych GUS i prognoz NBP.

Tabela 3. Zmiany wysokości opłaty między 31.12.2017 r. a 31.12.2019 r. w poszczególnych regionach gospodarowania odpadami komunalnymi - RGOK-ach (uwaga: niektóre gminy miejskie wchodziły w skład regionów sąsiedniego województwa)

Województwo/Region (RGOK)	Skrajne wartości zmian wysokości opłaty między 31.12.2017 r. a 31.12.2019 r. (według planów)			
	Segregowane		Niesegregowane	
	Min	Max	Min	Max
dolnośląskie	**0%**	**120%**	**0%**	**79%**
dolnośląskie: Południowy	0%	120%	0%	79%
dolnośląskie: Północno-Centralny	0%	0%	0%	0%
dolnośląskie: Północny	0%	15%	0%	16%
dolnośląskie: Środkowosudecki	0%	25%	0%	56%
dolnośląskie: Wschodni	20%	20%	28%	28%
dolnośląskie: Zachodni	0%	36%	0%	65%
wielkopolskie: IX	42%	42%	70%	70%
kujawsko-pomorskie	**0%**	**162%**	**0%**	**162%**
kujawsko-pomorskie: 1 - Północny	46%	46%	46%	46%
kujawsko-pomorskie: 2 - Wschodni	0%	20%	0%	18%
kujawsko-pomorskie: 3 - Południowy	20%	162%	25%	162%
kujawsko-pomorskie: 4 - Zachodni	0%	0%	0%	0%
lubelskie	**0%**	**86%**	**0%**	**155%**
lubelskie: Biała Podlaska	0%	86%	0%	135%
lubelskie: Centralno-Wschodni	0%	60%	0%	155%
lubelskie: Centralno-Zachodni	0%	55%	0%	117%
lubelskie: Chełm	0%	0%	0%	0%
lubelskie: Południowy	25%	45%	25%	78%
lubelskie: Północno-Zachodni	0%	33%	0%	33%
lubelskie: Puławy	0%	33%	0%	75%
lubelskie: Zamość	57%	57%	100%	100%
lubuskie	**0%**	**67%**	**0%**	**69%**
lubuskie: Centralny	50%	50%	67%	67%
lubuskie: Północny	15%	15%	16%	16%
lubuskie: Wschodni	0%	53%	0%	47%
lubuskie: Zachodni	13%	46%	22%	69%
Zachodniopomorskie: Zachodni	67%	67%	36%	36%
łódzkie	**0%**	**88%**	**0%**	**131%**
łódzkie: I	0%	72%	0%	108%
łódzkie: II	0%	86%	0%	83%
łódzkie: III	0%	88%	0%	131%
wielkopolskie: I	0%	0%	0%	0%
małopolskie	**0%**	**143%**	**0%**	**143%**
małopolskie: Małopolski	0%	143%	0%	143%
mazowieckie	**0%**	**294%**	**0%**	**282%**
mazowieckie: Południowy	0%	0%	0%	0%
mazowieckie: Wschodni	0%	93%	0%	113%
mazowieckie: Zachodni	0%	294%	0%	282%
opolskie	**0%**	**25%**	**0%**	**25%**
dolnośląskie: Wschodni	25%	25%	25%	25%

Województwo/Region (RGOK)	Skrajne wartości zmian wysokości opłaty między 31.12.2017 r. a 31.12.2019 r. (według planów)			
	Segregowane		Niesegregowane	
	Min	Max	Min	Max
opolskie: Centralny	0%	20%	0%	20%
podkarpackie	**0%**	**177%**	**0%**	**160%**
podkarpackie: Centralny	0%	88%	0%	56%
podkarpackie: Południowo-Wschodni	23%	40%	54%	75%
podkarpackie: Południowo-Zachodni	59%	78%	78%	138%
podkarpackie: Północny	0%	13%	0%	22%
podkarpackie: Wschodni	36%	67%	33%	56%
podkarpackie: Zachodni	79%	177%	130%	160%
podlaskie	**0%**	**167%**	**0%**	**127%**
podlaskie: Centralny	0%	29%	0%	29%
podlaskie: Południowy	25%	167%	14%	127%
podlaskie: Północny	0%	88%	0%	60%
podlaskie: Zachodni	0%	38%	0%	90%
pomorskie	**0%**	**78%**	**0%**	**111%**
Pomorskie: Południowy	0%	30%	0%	33%
Pomorskie: Północny	0%	78%	0%	111%
Pomorskie: Wschodni	0%	15%	0%	33%
Pomorskie: Zachodni	0%	20%	0%	50%
śląskie	**-5%**	**124%**	**0%**	**167%**
małopolskie: Małopolski	0%	0%	0%	0%
śląskie: I	0%	68%	0%	68%
śląskie: II	0%	124%	0%	167%
śląskie: III	-5%	63%	0%	160%
świętokrzyskie	**0%**	**57%**	**0%**	**120%**
świętokrzyskie: 1	57%	57%	120%	120%
świętokrzyskie: 2	0%	50%	0%	85%
świętokrzyskie: 4	0%	0%	0%	0%
świętokrzyskie: 6	50%	50%	100%	100%
warmińsko-mazurskie	**0%**	**84%**	**0%**	**200%**
warmińsko-mazurskie: Centralny	0%	84%	0%	150%
warmińsko-mazurskie: Północno-Wschodni	0%	76%	31%	84%
warmińsko-mazurskie: Północny	7%	29%	18%	30%
warmińsko-mazurskie: Region Wschodni	0%	0%	0%	0%
warmińsko-mazurskie: Zachodni	20%	29%	27%	200%
wielkopolskie	**0%**	**102%**	**0%**	**136%**
wielkopolskie: I	18%	102%	16%	133%
wielkopolskie: III	25%	25%	25%	25%
wielkopolskie: IV	30%	30%	30%	30%
wielkopolskie: IX	24%	64%	44%	136%
wielkopolskie: V	0%	0%	0%	0%
wielkopolskie: VII	27%	65%	25%	50%
wielkopolskie: VIII	0%	33%	0%	134%
wielkopolskie: X	0%	0%	0%	0%

Województwo/Region (RGOK)	Skrajne wartości zmian wysokości opłaty między 31.12.2017 r. a 31.12.2019 r. (według planów)			
	Segregowane		Niesegregowane	
	Min	Max	Min	Max
zachodniopomorskie	**0%**	**67%**	**-25%**	**118%**
Zachodniopomorskie: Wschodni	0%	67%	-25%	118%
Zachodniopomorskie: Zachodni	0%	20%	0%	20%
Polska	**-5%**	**294%**	**-25%**	**282%**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Załącznik 2. Rankingi gmin według dynamiki i wysokości opłat

Tabela 1. Ranking 20 gmin miejskich o największych wzrostach opłaty dla osób deklarujących segregację – w latach 2018-2019

Lp.	Nazwa gminy	Województwo	RGOK	Zmiana wysokości opłaty płaconej przez mieszkańców:													
				a. deklarujących segregację							b. niedeklarujących segregacji						
				2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	Zmiana 31.12.2017 - 31.12.2019	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	Zmiana 31.12.2017 - 31.12.2019
1.	Marki	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	0%	0%	0%	0%	294%	**294%**	0%	0%	0%	0%	0%	282%	282%
2.	Zielonka	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	0%	0%	69%	0%	83%	**210%**	0%	0%	0%	69%	0%	83%	210%
3.	Tarnobrzeg	podkarpackie	podkarpackie: Zachodni	0%	0%	8%	38%	100%	0%	**177%**	0%	0%	0%	30%	100%	0%	160%
4.	Brańsk	podlaskie	podlaskie: Południowy	0%	0%	0%	33%	0%	100%	**167%**	0%	0%	0%	33%	0%	56%	108%
5.	Inowrocław	kujawsko-pomorskie	kujawsko-pomorskie: 3 - Południowy	0%	0%	0%	8%	0%	143%	**162%**	0%	0%	0%	8%	0%	143%	162%
6.	Jordanów	małopolskie	małopolskie: Małopolski	38%	-22%	0%	43%	70%	0%	**143%**	20%	-22%	0%	43%	70%	0%	143%
7.	Józefów	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	30%	0%	0%	0%	142%	**142%**	0%	47%	0%	0%	0%	152%	152%
8.	Otwock	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	18%	0%	23%	0%	97%	**142%**	0%	18%	0%	35%	0%	133%	215%
9.	Maków Mazowiecki	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	0%	0%	50%	58%	0%	**138%**	0%	0%	0%	50%	58%	0%	138%
10.	Żyrardów	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	38%	0%	0%	0%	0%	127%	**127%**	17%	0%	0%	0%	0%	138%	138%
11.	Kalety	śląskie	śląskie: II	0%	21%	0%	0%	65%	36%	**124%**	0%	21%	0%	0%	47%	20%	76%
12.	Duszniki-Zdrój	dolnośląskie	dolnośląskie: Południowy	-28%	0%	0%	30%	69%	0%	**120%**	32%	0%	0%	0%	40%	0%	40%
13.	Mysłowice	śląskie	śląskie: II	0%	33%	0%	0%	0%	108%	**108%**	0%	17%	0%	0%	0%	90%	90%
14.	Sulejówek	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	0%	52%	0%	108%	0%	**108%**	0%	0%	52%	0%	39%	0%	39%
15.	Chodzież	wielkopolskie	wielkopolskie: I	0%	0%	0%	0%	0%	102%	**102%**	0%	0%	0%	0%	0%	133%	133%
16.	Podkowa Leśna	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	50%	0%	0%	0%	100%	**100%**	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%
17.	Legionowo	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	0%	0%	0%	0%	100%	**100%**	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%
18.	Łaskarzew	mazowieckie	mazowieckie: Wschodni	0%	25%	0%	0%	93%	0%	**93%**	0%	25%	0%	0%	113%	0%	113%
19.	Ząbki	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	0%	-7%	38%	0%	89%	0%	**89%**	0%	-7%	38%	0%	89%	0%	89%
20.	Dynów	podkarpackie	podkarpackie: Centralny	21%	0%	0%	29%	45%	0%	**88%**	19%	0%	0%	25%	25%	0%	56%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Tabela 2. Ranking 20 gmin miejskich o najniższych opłatach – według planów na koniec 2019 r.

Lp.	Nazwa gminy	Województwo	RGOK	Opłata przypadająca na 1 os. w gospodarstwach domowych 4-osobowych:													
				a. deklarujących segregację							b. niedeklarujących segregacji						
				2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019
1.	Białystok	podlaskie	podlaskie: Centralny	7	5	5	5	5	5	**5**	11	11	11	11	11	11	11
2.	Stalowa Wola	podkarpackie	podkarpackie: Północny	7	5	6	6	6	6	**6**	10	10	12	12	12	12	12
3.	Gliwice	śląskie	śląskie: II	4	6	6	7	7	7	**7**	6	12	12	30	30	30	30
4.	Stoczek Łukowski	lubelskie	lubelskie: Północno-Zachodni	5	6	6	6	6	7	**7**	12	14	14	14	14	16	16
5.	Biała Podlaska	lubelskie	lubelskie: Biała Podlaska	5	8	8	8	8	8	**8**	8	20	20	20	20	20	20
6.	Braniewo	warmińsko-mazurskie	Warmińsko-Mazurskie: Północny	10	10	8	8	8	8	**8**	14	14	14	14	14	14	17
7.	Gdynia	pomorskie	Pomorskie: Północny	8	8	8	8	8	8	**8**	12	12	15	15	15	15	15
8.	Ustka	pomorskie	Pomorskie: Zachodni	8	8	8	8	8	8	**8**	15	15	15	15	15	15	15
9.	Gorlice	małopolskie	małopolskie: Małopolski	6	6	6	6	8	8	**8**	8	8	12	12	16	16	16
10.	Karpacz	dolnośląskie	dolnośląskie: Środkowosudecki	8	8	8	8	8	8	**8**	16	16	16	16	16	16	16
11.	Mława	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	6	6	6	8	8	8	**8**	10	10	10	12	12	12	12
12.	Nowy Sącz	małopolskie	małopolskie: Małopolski	8	8	8	8	8	8	**8**	13	13	13	13	13	13	13
13.	Ostrowiec Świętokrzyski	świętokrzyskie	świętokrzyskie: 2	8	8	8	8	8	8	**8**	14	14	14	14	14	14	14
14.	Ostrów Mazowiecka	mazowieckie	mazowieckie: Wschodni	5	5	5	8	8	8	**8**	10	10	10	16	16	16	16
15.	Rawa Mazowiecka	łódzkie	łódzkie: III	6	6	8	8	8	8	**8**	8	8	12	12	12	12	12
16.	Sucha Beskidzka	małopolskie	małopolskie: Małopolski	7	7	7	7	8	8	**8**	12	12	12	12	16	16	16
17.	Suwałki	podlaskie	podlaskie: Północny	5	4	4	4	4	4	**8**	7	6	6	6	6	6	6
18.	Węgrów	mazowieckie	mazowieckie: Wschodni	5	5	5	5	5	5	**8**	16	16	16	16	16	16	34
19.	Wysokie Mazowieckie	podlaskie	podlaskie: Zachodni	8	8	8	8	8	8	**8**	13	13	13	13	13	13	13
20.	Zgierz	łódzkie	łódzkie: I	6	8	8	8	8	8	**8**	11	16	16	16	16	16	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Tabela 3. Ranking 20 gmin miejskich o najwyższych opłatach – według planów na koniec 2019 r.

Lp.	Nazwa gminy	Województwo	RGOK	Opłata przypadająca na 1 os. w gospodarstwach domowych 4-osobowych:													
				a. deklarujących segregację							b. niedeklarujących segregację						
				2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019
Maksymalna ustawowa stawka od osoby:				26*	27	28	29	32	34	34	52*	54	56	58	64	68	68
1.	Józefów	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	10	10	13	13	13	13	**32**	17	17	25	25	25	25	63
2.	Marki	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	8	8	8	8	8	8	**32**	17	17	17	17	17	17	65
3.	Otwock	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	11	11	13	13	16	16	**32**	17	17	20	20	27	27	63
4.	Podkowa Leśna	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	10	10	15	15	15	15	**30**	30	30	30	30	30	30	60
5.	Mysłowice	śląskie	śląskie: II	9	9	12	12	12	12	**25**	18	18	21	21	21	21	40
6.	Żyrardów	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	8	11	11	11	11	11	**25**	18	21	21	21	21	21	50
7.	Milanówek	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	13	13	15	15	20	24	**24**	26	26	30	30	30	34	34
8.	Chodzież	wielkopolskie	wielkopolskie: I	11	11	11	11	11	11	**22**	15	15	15	15	15	15	35
9.	Duszniki-Zdrój	dolnośląskie	dolnośląskie: Południowy	14	10	10	10	13	22	**22**	19	25	25	25	25	35	35
10.	Zielonka	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	7	7	7	7	12	12	**22**	14	14	14	14	24	24	44
11.	Ruda Śląska	śląskie	śląskie: II	9	9	12	12	15	22	**22**	17	17	20	20	29	43	43
12.	Bielawa	dolnośląskie	dolnośląskie: Południowy	13	13	13	13	14	21	**21**	15	15	19	19	21	28	28
13.	Sławno	zachodniopomorskie	Zachodniopomorskie: Wschodni	7	7	16	16	16	20	**20**	13	13	17	17	17	21	21
14.	Gozdnica	lubuskie	lubuskie: Zachodni	14	14	14	14	15	15	**20**	15	15	15	15	20	20	25
15.	Legionowo	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	10	10	10	10	10	10	**20**	20	20	20	20	20	20	40
16.	Lędziny	śląskie	śląskie: III	12	12	12	15	17	17	**20**	16	16	16	30	34	33	40
17.	Łęknica	lubuskie	zachodniopomorskie: Zachodni	10	12	12	12	12	20	**20**	17	22	22	22	22	30	30
18.	Piekary Śląskie	śląskie	śląskie: II	10	13	13	13	13	20	**20**	13	18	18	18	18	30	30
19.	Sochaczew	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	9	9	13	13	13	13	**20**	12	12	22	22	22	22	29
20.	Sulejówek	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	6	6	6	10	10	20	**20**	13	13	13	19	19	27	27
	Rydułtowy	śląskie	śląskie: III	8	8	8	12	12	12	**20**	20	20	20	30	30	30	39

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Tabela 4. Ranking 20 gmin miejskich o najwyższych opłatach (Plan 2019 r.) – wysokość opłaty w stosunku do ustawowego maksimum

Lp.	Nazwa gminy	Województwo	RGOK	Opłata przypadająca na 1 os. w gospodarstwach domowych 4-osobowych:													
				a. deklarujących segregację							b. deklarujących segregację						
				2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019	2014	2015	2016	2017	2018	1 marca 2019	Plan na 2019
Maksymalna ustawowa stawka od osoby:				26*	27	28	29	32	34	34	52*	54	56	58	64	68	68
1.	Józefów	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	38%	37%	46%	45%	41%	38%	**93%**	33%	31%	45%	43%	39%	37%	93%
2.	Marki	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	31%	30%	29%	28%	25%	24%	**93%**	33%	31%	30%	29%	27%	25%	96%
3.	Otwock	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	42%	41%	46%	45%	50%	47%	**93%**	33%	31%	36%	34%	42%	40%	93%
4.	Podkowa Leśna	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	38%	37%	54%	52%	47%	44%	**88%**	58%	56%	54%	52%	47%	44%	88%
5.	Mysłowice	śląskie	śląskie: II	35%	33%	43%	41%	38%	35%	**74%**	35%	33%	38%	36%	33%	31%	59%
6.	Żyrardów	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	31%	41%	39%	38%	34%	32%	**74%**	35%	39%	38%	36%	33%	31%	74%
7.	Milanówek	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	50%	48%	54%	52%	63%	71%	**71%**	50%	48%	54%	52%	47%	50%	50%
8.	Chodzież	wielkopolskie	wielkopolskie: I	42%	40%	39%	38%	34%	32%	**65%**	29%	28%	27%	26%	23%	22%	51%
9.	Duszniki-Zdrój	dolnośląskie	dolnośląskie: Południowy	53%	37%	36%	34%	41%	65%	**65%**	37%	46%	45%	43%	39%	51%	51%
10.	Zielonka	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	27%	26%	25%	24%	38%	35%	**65%**	27%	26%	25%	24%	38%	35%	65%
11.	Ruda Śląska	śląskie	śląskie: II	35%	33%	43%	41%	45%	64%	**64%**	33%	31%	36%	34%	45%	64%	64%
12.	Bielawa	dolnośląskie	dolnośląskie: Południowy	48%	46%	46%	45%	44%	62%	**62%**	29%	28%	34%	33%	33%	41%	41%
13.	Sławno	zachodniopomorskie	Zachodniopomorskie: Wschodni	27%	26%	57%	55%	50%	59%	**59%**	25%	24%	29%	28%	26%	31%	31%
14.	Gozdnica	lubuskie	lubuskie: Zachodni	53%	51%	49%	47%	46%	44%	**59%**	28%	27%	26%	26%	31%	29%	37%
15.	Legionowo	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	38%	37%	36%	34%	31%	29%	**59%**	38%	37%	36%	34%	31%	29%	59%
16.	Lędziny	śląskie	śląskie: III	46%	44%	43%	52%	53%	50%	**59%**	31%	30%	29%	52%	53%	49%	59%
17.	Łęknica	lubuskie	zachodniopomorskie: Zachodni	38%	44%	43%	41%	38%	59%	**59%**	33%	41%	39%	38%	34%	44%	44%
18.	Piekary Śląskie	śląskie	śląskie: II	38%	48%	46%	45%	41%	59%	**59%**	25%	33%	32%	31%	28%	44%	44%
19.	Sochaczew	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	34%	33%	46%	44%	40%	38%	**59%**	23%	22%	39%	38%	34%	32%	43%
20.	Sulejówek	mazowieckie	mazowieckie: Zachodni	24%	23%	22%	33%	30%	58%	**58%**	24%	23%	22%	33%	30%	39%	39%
	Rydułtowy	śląskie	śląskie: III	31%	30%	29%	41%	38%	35%	**57%**	38%	37%	36%	52%	47%	44%	57%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego gmin miejskich.