

Agnieszka Ciechelska<sup>1</sup>

## OCENA NOWEJ OPŁATY ODPADOWEJ JAKO NARZĘDZIA POLITYKI EKOLOGICZNEJ

**Streszczenie.** Celem artykułu jest porównanie wprowadzonej nową ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (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) opłaty odpadowej z rozwiązaniem modelowym (PAYT). Punktem wyjścia było przyjęcie założenia, że opłata odpadowa to narzędzie ekonomiczne realizujące cel gospodarki odpadami jakim jest minimalizacja ilości wytwarzanych odpadów oraz unieszkodliwianie odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami określoną w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243). Kryterium oceny stanowiła skuteczność, efektywność oraz akceptowalność społeczna. Niemal wszystkie kraje unijne (ale również USA, Kanada, Nowa Zelandia, Australia, niektóre kraje azjatyckie i afrykańskie) wprowadziły różnego rodzaju opłaty za jednostkę wytworzonych odpadów. Bazując na wieloletnich doświadczeniach zostały opracowane międzynarodowe wytyczne dotyczące wdrażania takiej opłaty oraz raporty opisujące efekty wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań. W artykule opisano mechanizm opłaty za jednostkę wytworzonych odpadów oraz oceniono ze względu na te trzy kryteria każdą z metod naliczania opłaty, wprowadzona przez ustawę. Wszystkie rozwiązania ustawowe mają charakter podatkowy, a więc nie mają one charakteru bodźcowego. Różnią się natomiast pomiędzy sobą, kosztami wdrożenia oraz poziomem akceptacji społecznej.

**Słowa kluczowe:** opłata odpadowa, instrumenty ekonomiczne, prawo odpadowe.

### WPROWADZENIE

Opłata za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych jest jednym z narzędzi ekonomicznych polityki ochrony środowiska. W Polsce istnieje od dawna, ale ma ona charakter opłaty za usługę odbioru odpadów. Mieszkaniec podpisuje umowę z przedsiębiorcą odbierający odpady i ponosi za to określone koszty. W takim systemie praktycznie żadna ze stron nie jest zainteresowana zmniejszeniem ilości wytwarzanych odpadów, ani też gdzie trafiają odebrane od mieszkańca odpady. Nie ma możliwości prowadzenia racjonalnych działań w zakresie gospodarki odpadami.

Polityka Unii Europejskiej zakłada, że długofalowa polityka w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, pozwoli na minimalizację ich wytwarzania. Obok

---

<sup>1</sup> Katedra Ekonomii Ekologicznej, Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław, e-mail: agnieszkaciech@poczta.onet.pl

tego celu zaleca się odpowiednią hierarchię postępowania z odpadami tak, aby w jak największym stopniu wykorzystywać powtórnie odpady i ograniczyć wykorzystanie surowców pierwotnych. Jednym z elementów wspierających takie rozwiązania jest opłata odpadowa, która w Unii Europejskiej ma inny charakter niż obecnie w Polsce. Opłata ta jest opłatą za jednostkę wytworzonych odpadów, płaconą przez ich wytwórcę. Opłata ta pokrywa koszty zagospodarowania tej konkretnej ilości i rodzaju odpadów. Ponadto inną wysokością opłaty obciążone są odpady zbierane selektywnie. Opłata w Polsce ma charakter podatku i nie jest związana z ilością wytwarzanych odpadów. Nie zachęca zatem do redukcji ich ilości.

Na skutek konieczności dostosowania się do wymogów Unijnych w zakresie postępowania z odpadami, konieczne również stało się zreformowanie gospodarki odpadami komunalnymi. Jednym z takich obszarów jest opłata odpadowa. Nowa ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zmienia porządek w tym zakresie. Właścicielem odpadów jest gmina i to ona odpowiada za właściwe z nimi postępowanie. Mieszkaniec wnosi opłatę pokrywającą wszystkie rzeczywiste koszty funkcjonowania tego systemu. W dalszym ciągu nie jest to jednak opłata bodźcowa. Artykuł ma na celu określenie czy jest ona skuteczna oraz czy jest akceptowalna społecznie.

## **„MODELOWA” OPŁATA ODPADOWA I DOŚWIADCZENIA INNYCH KRAJÓW**

Głównym założeniem modelowej opłaty (za jednostkę wytwarzanych odpadów) jest realizacja zasady SZP i co za tym idzie, wykorzystanie jej bodźcowego charakteru. Wysokość opłaty jest uzależniona od ilości (lub objętości) generowanych odpadów oraz ewentualnie ich rodzaju. Czyli mieszkaniec płaci stałą stawkę za każdą jednostkę wytworzonych przez siebie odpadów. Natomiast stawka może być zróżnicowana np. ze względu na rodzaj odpadów (np. niższa na odpady zebrane selektywnie). Dzięki temu mieszkańcy mają poczucie, że mają wpływ na wysokość swoich wydatków w zakresie odpadów i sami podejmują decyzje, racjonalne z własnego, mikroekonomicznego punktu widzenia. Podejście to zakłada, że instrument jest na tyle dobrze skonstruowany, że działa wg opisanego schematu i mieszkańcy nie opłaca się w inny sposób pozbywać odpadów (np. funkcjonuje nieuchronny system odpowiednio wysokich kar). Jednocześnie stają się współodpowiedzialni za stan gospodarki odpadami w ich otoczeniu. Są to podstawowe różnice w stosunku do obowiązującego w Polsce (jeszcze w większości gmin) starego podatku śmieciowego.

Systemy opłatowe mają dwie podstawowe formy:

- mieszkańcy mogą być obciążani opłatą w zależności od objętości wytworzonych odpadów – są to systemy workowe, systemy wykorzystujące etykiety lub przedpłatowe pojemniki;
- mieszkańcy mogą być obciążani w zależności od wagi wytworzonych odpadów, które przedsiębiorstwo odbierające odpady waży i przypisuje poszczególnym

gospodarstwom domowym (w przypadku zabudowy wielorodzinnej przypisuje się je poszczególnym wspólnotom mieszkaniowym, które następnie dzielą koszty pomiędzy swoich mieszkańców wg ustalonych reguł).

W ramach tych dwóch form systemu opłatowego, opłata może być naliczana według poniżej wymienionych schematów.

### **Model liniowy**

Opłata jest naliczana za każdą jednostkę wytworzonych odpadów. Metoda ta stanowi silny bodziec do redukcji odpadów, jest też stosunkowo prosta w obsłudze. Zwykle jest naliczana za pojemnik, co w praktyce oznacza nieco mniejsze problemy z wpływami i płynnością systemu, niż opłaty naliczane za każdy kilogram. Warunkiem sukcesu tak skonstruowanej opłaty jest odpowiednio dobrana jej wysokość. Zbyt wysoka może spotykać się z brakiem akceptacji społecznej i oporem przed wprowadzeniem systemu, natomiast zbyt niska będzie powodowała finansowe „niedomykanie się” systemu oraz potencjalnie mniejszą zachętę do zmniejszania ilości odpadów i zwiększania poziomu odzysku.

### **Różne stawki za różne pojemniki o różnych pojemnościach**

Opłata jest naliczana za każdy pojemnik. Jednak istnieją różne stawki, w zależności od pojemności pojemnika. Przy czym ceny nie rosną liniowo w stosunku do pojemności. Metoda ta ma podobne zalety, jak pierwsza, ale ze względu na większą ilość stawek może być nieco trudniejsza w administrowaniu. Zaletą stosowania różnych pojemników jest ich lepsze dopasowania do indywidualnych potrzeb mieszkańców.

### **Opłata złożona**

W odróżnieniu od dwóch pierwszych metod, łączących w jednej opłacie koszty stałe i zmienne, ta metoda rozdziela te dwie grupy kosztów. Składa się z części stałej płaconej najczęściej wraz z podatkiem od nieruchomości lub z czynszem. Ta część opłaty stanowi opłatę za gotowość systemu do odebrania i unieszkodliwienia odpadów, a niekiedy również pokrywa koszt odebrania i unieszkodliwiania określonej ilości odpadów. Druga część opłaty pokrywa koszty zmienne, uzależnione od ilości zebranych odpadów. Może być przyjmowana jedna stawka za pojemnik lub zróżnicowane stawki za pojemniki o różnych pojemnościach. W sytuacji, kiedy stała część opłaty pokrywa zagospodarowanie określonej ilości odpadów odebranych z gospodarstwa domowego, dodatkowa opłata będzie pobierana za każdy pojemnik odpadów ponad założony limit. Taka konstrukcja opłaty zapewnia stały, o znanej wysokości, dopływ środków finansowych do systemu, w dalszym ciągu zachowuje motywacyjny charakter, choć jest on uzależniony od proporcji obu części opłaty i najczęściej zachęta jest słabsza niż w dwóch pierwszych metodach. Niekiedy system ten jest wprowadzany

jako przejściowy, do czasu pełnego rozwoju systemu i wypracowania pożądanych nawyków mieszkańców.

Ze względu na bodźcowy charakter opłaty, mieszkańcy modyfikują swoje dotychczasowe przyzwyczajenia, np. zwyczaję zakupowe, w kierunku zmniejszania wytwarzanych przez siebie odpadów. Zmiany zachowań pociągają za sobą konsekwencje środowiskowo – gospodarcze, np. mniejsze zapotrzebowanie na energię do wytwarzania opakowań, czy mniejszy popyt na określone dobra lub zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwami i projektowaniu wyrobów (np. zastosowanie metody LCA). Tym samym mniej odpadów jest wytwarzanych i mniej odpadów trafia na składowiska<sup>1</sup>. Mniejsza ilość odpadów oznacza dłuższe życie składowiska i niższe jednostkowe koszty zewnętrzne przez nie powodowane. Nawet jeśli zmniejszenie ilości nie nastąpiło, to odpowiednie preferencje w wysokości opłaty, powodują że zwiększa się ilość odpadów kompostowanych i zbieranych selektywnie. Doświadczenia innych krajów wskazują, że system opłat za jednostkę wytwarzanych odpadów, daje większy przyrost kompostowania i recyklingu niż bez takiego systemu<sup>2</sup>. Ponadto system opłatowy eliminuje finansowanie krzyżowe, istniejące w systemie ryczałtowym (podatkowym). Stałość opłaty, bez względu na ilość wytwarzanych odpadów, powodowała że mieszkańcy wytwarzający niewielką ilość odpadów byli dyskryminowani, gdyż dotawali tych, którzy wytwarzali większe ilości. W związku z tym dążenie do zmniejszenia ilości odpadów, czy odzysku poszczególnych frakcji nie miało ekonomicznego uzasadnienia. Mogło być jedynie wynikiem nawyków życiowych, wyznawanych wartości lub innych czynników zewnętrznych, np. edukacji<sup>3</sup>. Kolejną zaletą systemu opłatowego to jego elastyczność i możliwość dostosowania do warunków lokalnych (gęstości zaludnienia, rodzaju zabudowań, przyzwyczajęń konsumpcyjnych, itp.). Widoczne powiązanie cen i kosztów z decyzjami mieszkańców niesie też ze sobą ogromnie cenne wartości informacyjne, a w konsekwencji lepsze zrozumienie oddziaływania odpadów na środowisko i konieczności przeciwdziałania.

Podstawową wadą, zgłaszaną przed wdrożeniem tego systemu, jest potencjalna możliwość zwiększenia ilości dzikich wysypisk i nielegalnego pozbywania się odpadów. Badania funkcjonujących systemów nie potwierdzają tych obaw<sup>4</sup>. Świadczą o tym również doświadczenia polskie, np. wagowy system w Stalowej Woli. Towarzysząca systemowi edukacja wydaje się mieć tu znaczenie kluczowe. Rzeczywistą przeszkodą są trudności w zarządzaniu tym systemem, gdyż jest on znacznie bardziej skomplikowany niż system ryczałtowy. Po pierwsze powoduje niepewność wpływów, bo mieszkańcy rozliczają się wg różnych stawek i zmieniają się ilości zebranych odpadów, a więc i wpływów do systemu. Po drugie zwiększają się obowiązki władz

<sup>1</sup>) Potwierdzają to doświadczenia m.in. Kanady, USA, Czech, Irlandii czy Niemiec.

<sup>2</sup>) Doświadczenia USA.

<sup>3</sup>) Choć w tej sytuacji widoczny byłby pewien dysonans – z jednej strony ograniczamy wytwarzanie odpadów, a z drugiej godzimy się na to, aby w świetle prawa inni robili odwrotnie; doświadczenia USA i Norwegii.

<sup>4</sup>) Doświadczenia USA, Irlandii.

lokalnych związane z naliczaniem opłat, windykacją, sporami, edukacją, ewidencją i monitoringiem. Barię wdrażania tego systemu może być też obawa przed trudnościami rozliczeń w budynkach wielorodzinnych i koniecznością prowadzenia społecznych akcji edukacyjno-informacyjnych. System ten w większym stopniu wymaga przejrzystości prowadzonej polityki finansowej i podejmowanych decyzji, co powinno być m.in. przedmiotem akcji edukacyjnych w celu społecznej akceptacji systemu i zwiększenia jego skuteczności. Badania wykazują, że o skuteczności systemu decyduje właśnie edukacja i zmiana przyzwyczajęń, a nie wysokość opłat<sup>5</sup>. Jednocześnie wykazują, że największy wzrost odzysku i redukcji odpadów wykazują systemy wagowe i nieco mniejsze – systemy objętościowe.

Przeprowadzone w USA badania wskazują, że podobne korzyści z wprowadzenia systemu opłatowego uzyskują wszystkie jednostki terytorialne, bez względu na ich wielkość (małe, średnie, duże), czy własność podmiotów odbierających i unieszkodliwiających odpady (prywatne, publiczne). Trzeba jednak liczyć się ze zwiększonymi kosztami obsługi tego systemu w stosunku do systemu podatkowego. Jednak wzrost tych kosztów będzie uzależniony od jego złożoności, zmian w stosunku do obowiązującego, czy przyjętych rozwiązań. Uwzględniając jednak skutki ekologiczne, ocenia się, że jest to bardzo efektywny system<sup>6</sup>. Ponadto stawki opłat mogą być zawyżane, aby gminy mogły zrekompensować sobie niepewność wpływów do systemu, ich przesunięcie w czasie w stosunku do wydatków, czy też mniejszą wartość wpływów na skutek mniejszej ilości wytwarzanych odpadów. W Polsce, po wprowadzeniu zapisów nowej ustawy w życie, opłaty mogą być również zawyżane ze względu na koszt realizowanych inwestycji oraz ewentualne kary za niewywiązywanie się z narzuconych na gminy obowiązków.

## **USTAWOWA OPŁATA ODPADOWA – WYBRANE CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE JEJ WYSOKOŚĆ**

Wprowadzona ustawa w znacznej mierze reguluje „na sztywno” zasady ustalania opłaty odpadowej i pozbawia gminy możliwości dostosowania jej do uwarunkowań lokalnych. Regulacje dotyczą zarówno określania stawki, jak i sposobu jej naliczania.

### **Stawka opłaty**

Ustawa nakazuje aby, stawka za odpady stanowiła średnią cenę postępowania z odpadami w danej gminie na mieszkańca. Stawka podstawowa musi uwzględniać:

- liczbę mieszkańców w gminie,
- ilość wytwarzanych odpadów komunalnych w gminie,
- koszty funkcjonowania gminnego systemu gospodarki odpadami (odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie

<sup>5)</sup> Doświadczenia Hiszpanii, Irlandii.

<sup>6)</sup> Doświadczenia USA, Czech.

- i utrzymanie punktów selektywnej zbiórki, obsługa administracyjna);
- nieregularne wytwarzanie odpadów na niektórych nieruchomościach.

W przypadku prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez mieszkańców, ustawa nakazuje stosowanie niższej stawki niż podstawowa.

Przy tak określonych elementach stawki, możliwość jej ograniczenia wynika z decyzji Rady Gminy, a więc jest decyzja polityczną. Powinna następować jednak zawsze gdy, nastąpiło zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów w gminie lub ograniczone zostały koszty funkcjonowania systemu lub zwiększyła się selektywna zbiórka w gminie.

Tak więc stawka stanowi średnią cenę za odbiór i unieszkodliwianie odpadów w gminie na mieszkańca. Natomiast stawka obniżona dla gospodarstw domowych, które zadeklarowały, że będą zbierały odpady w sposób selektywny, powinna być niższa o różnicę w kosztach postępowania z odpadami zmieszanymi i zebranymi selektywnie (ale tylko w części odpadów zebranych selektywnie w skali całej gminy). W praktyce sprowadza się to właściwie do różnic w opłacie marszałkowskiej i, bardzo zmiennych w czasie, przychodów ze sprzedaży surowców. Należy pamiętać, że odpady zebrane selektywnie też trzeba zebrać i przygotować do sprzedaży, a to oznacza koszty. Przyjmując, że nie pobieralibyśmy opłaty za mieszkańca od selektywnie zebranych odpadów, a w skali gminy średnio wyselekcjonujemy 15% odpadów z odpadów zebranych z gospodarstw domowych, to zgodnie z ustawą, różnica w stawce będzie wynosiła maksimum 15 % (np. stawka podstawowa – 15 zł, obniżona – 12,75 zł). Wobec koniecznych nakładów związanych z selektywną zbiórką (np. dodatkowy czas, miejsce, mycie, itp.) może nie być to wystarczająca zachęta ekonomiczna dla niektórych mieszkańców. Ponadto zaistnieje konieczność sprawdzania, czy mieszkaniec rzeczywiście prowadzi selektywną zbiórkę, zgodną z deklaracją oraz kiedy można stwierdzić, że zebrane odpady są rzeczywiście wyselekcjonowane, co stanowi dodatkowy koszt (ustawa daje takie uprawnienia odbierającemu odpady).

Ustawa określa, że stawka opłaty musi uwzględniać koszt funkcjonowania systemu, a więc koszty administracyjne, przedsiębiorcy (odbierającego i utylizującego odpady, koszty instalacji) oraz koszty punktów selektywnej zbiórki. Przy czym nie wiąże w sposób bezpośredni opłaty płaconej przez mieszkańca z ilością wytwarzanych przez niego odpadów. Oznacza to, że zachęcanie do zmniejszania ilości odpadów musi następować w inny sposób niż poprzez zachęty ekonomiczne.

Koszty administracyjne w początkowym okresie funkcjonowania systemu będą związane przede wszystkim z organizacją – stworzeniem niezbędnych aktów prawa miejscowego, wyłonieniem wykonawców, związaniem mieszkańców z systemem stosownymi umowami, określeniem zasad systemu – stawek, zasad naliczania, regulaminu, itd. W późniejszym okresie będą to głównie koszty nadzoru, monitoringu, raportowania, weryfikacji deklaracji, rozstrzygnięcia sporów i windykacji. W chwili obecnej wysokość tych kosztów jest możliwa do określenia jedynie szacunkowo, gdyż część z tych obowiązków jest nowa, w stosunku do części nie znana jest ich skala,



a jeszcze inne mogą zostać przekazane do realizacji innym podmiotom (co zależy od przyjętej przez gminę polityki). Bazując jednak na doświadczeniu gmin, szacunki te mogą być dość dokładne. Istnieje jednak zagrożenie zawyżaniem stawek przez gminy. Takie działania mogą być spowodowane obawą przed brakiem wystarczających środków do sfinansowania systemu oraz błędnymi informacjami dotyczącymi zwłaszcza kosztów przedsiębiorców (często zawyżonych). Braki takie mogą być spowodowane nieściągalnością należności, przesunięciami w terminach płacenia zobowiązań i należności, niedoszacowaniem różnych pozycji kosztów, koniecznością znalezienia środków na pokrycie kosztów inwestycyjnych (kredytów), itp.

Druga grupa kosztów uwzględnianych w stawce opłaty, to koszty przedsiębiorcy odbierającego i utylizującego odpady. W myśl ustawy element ten powinien obejmować jedynie faktyczne, uzasadnione koszty jednostkowe przedsiębiorcy. Jednak z rozmów z przedsiębiorcami wynika, że często jedyny wiarygodny koszt w przedstawianych szacunkach to opłata marszałkowska. Pozostałe koszty, po dokładnej analizie, najczęściej budzą wątpliwości. Wynika to z powszechnie znanych patologii (np. handel kwitami, czy nadmierny koszt transportu ze względu na nieefektywne działanie, a niekiedy z niechęci do ujawniania tego rodzaju informacji). Dlatego też wysokość tych kosztów jest bardzo trudna do oszacowania. Wydaje się, że najbardziej wiarygodne informacje pochodzą z zakładów gminnych. Koszt przedsiębiorcy to koszt, który w największej mierze może być zawyżony w kalkulacji wysokości stawki. Z drugiej jednak strony ostateczna wysokość tego elementu kosztu, zostanie zweryfikowana przez przetarg. Taki sposób wyłonienia wykonawcy niesie jednak znaczące niebezpieczeństwo wojny cenowej i wypierania lepszych, choć droższych oferentów. Dlatego też w tego rodzaju przetargach cena nie powinna stanowić jedynego kryterium. Dobrze przeprowadzone procedury przetargowe mogą wymagać jednak udziału specjalistów z różnych dziedzin – ekonomistów, prawników, specjalistów od odpadów, co może powodować kolejne koszty administracyjne.

Całkowite koszty inwestycyjne funkcjonowania punktów selektywnej zbiórki będą zależne od ich ilości, a więc od ilości mieszkańców lub rozległości gminy. Jednak obawy mogą budzić ich koszty jednostkowe (w przeliczeniu na przyjęte tam odpady). Konstrukcja opłaty nie powoduje zmniejszenia obciążeń finansowych mieszkańca z tytułu oddania odpadów do punktu, ani w krótkim okresie, ani w długim (ewentualna decyzja polityczna o obniżeniu stawki). Ponadto mieszkaniec musi ponieść koszt dowozu odpadów do punktów selektywnej zbiórki. Zatem, aby dowieźć tam swoje odpady musiałyby mieć odpowiednio silną motywację wewnętrzną (system wartości) lub musiałyby być zagrożony odpowiednio wysokimi karami (których wysokość przekraczałyby koszty oddania odpadów do punktu) i mieć świadomość ich nieuchronności. W efekcie może się okazać, że tylko niewielka ilość odpadów jest oddawanych do punktu, mimo że ustawa nakłada taki obowiązek. W efekcie będzie to powodowało wysokie koszty jednostkowe. Obniżenie tego kosztu (zwiększenie ilości oddawanych odpadów) będzie powodowało wzrost kosztów administracyjnych – nakładanie kar, edukacja, windykacja, rozstrzyganie sporów, itd.

## Naliczanie opłaty

W przypadku sposobów naliczania opłaty gmina ma cztery możliwości. Warunkiem jest jednak wybranie jednego sposobu dla całej gminy. Gmina może wybrać naliczanie opłaty dla nieruchomości jako iloczyn stawki opłaty oraz:

- ilości mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,
- ilości zużytej wody na danej nieruchomości,
- powierzchni lokalu mieszkalnego,

lub też gmina może ustalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego.

Proponowane sposoby budzą sprzeciw właściwie wszystkim zainteresowanych środowisk. Nie dość, że są w luźny sposób powiązany z ilością wytwarzanych odpadów, to jeszcze są trudne do realizacji i nie dają gwarancji uzyskania sumy środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania systemu. Trudności realizacyjne są związane głównie z niemożnością uzyskania potrzebnych informacji. Naliczanie opłaty w oparciu o ilość mieszkańców wymaga złożenia prawdziwych deklaracji przez mieszkańców. Dodatkowym problemem jest czasowość przebywania mieszkańców na danej nieruchomości, wynajem oraz częste zjawisko w gminach otaczających aglomeracje – zamieszkiwanie w gminie, ale niezgłaszanie tego faktu ze względu na zameldowanie w aglomeracji. Dodatkowo zniesienie obowiązku meldunkowego skomplikuje jeszcze tę sytuację i spowoduje niemożność weryfikacji prawdziwości deklaracji składanych przez mieszkańców. Weryfikowanie ich w oparciu o informację z urzędów skarbowych również nie daje jednoznacznego potwierdzenia, choć stanowi lepsze przybliżenie. Ustawa przewiduje, że gmina ma prawo kwestionować prawdziwość deklaracji. Jednak wtedy istnieje konieczność udowodnienia, że dane zawarte w deklaracji są nieprawdziwe. Uzyskiwanie tych informacji, potwierdzanie ich prawdziwości oraz rozstrzyganie sporów wymaga znacznego nakładu pracy, a więc i kosztów. Niekiedy proponuje się, żeby ilość mieszkańców na nieruchomości weryfikować na podstawie ilości zużytej wody na danej nieruchomości. W efekcie jest to metoda naliczania opłaty w oparciu o ilość osób, ale informacje wejściowe (o ilości osób) są bardziej wiarygodne i łatwo dostępne. Metoda ta może być jednak kwestionowana przez mieszkańców, jako że będą to dane szacunkowe. Ponadto ustawa nie pozwala na jej zastosowanie „wprost”. Mogłaby być metodą pomocniczą, wprowadzoną poprzez zapisy regulaminu. Metoda oparta o ilość mieszkańców jest metodą drogą i niepewną jeśli chodzi o „dotykliwość” finansową systemu, ale szeroko akceptowalną społecznie.

Druga metoda naliczania opłaty – w zależności od ilości zużytej wody w danej nieruchomości opiera się na założeniu, że im większa jest ilość zużywanej wody (aktywność życiowa mieszkańców), tym większa jest ilość wytwarzanych odpadów na nieruchomości. Proponowane rozwiązania zakładają, że zależności są analogiczne jak w opłacie za ścieki, a więc 1m<sup>3</sup> zużytej wody odpowiada 1 kg odpadów. Inne propozycje zakładają, że 8,5% zużywanej wody należy przyjąć jako wielkość wytwarzanych odpadów. Nie są znane autorce żadne badania potwierdzające te za-



łożenia. A więc przyjęcie formuły wyliczania opłaty odpadowej tą metodą jest mało wiarygodne i jest decyzją polityczną. Możliwe jest przytoczenie całego szeregu przykładów wskazujących, że zależność pomiędzy ilością zużywanej wody i ilością wytwarzanych odpadów nie jest prawdziwe. W tej metodzie uzyskanie niezbędnych danych o ilości zużywanej wody nie stanowi problemu. Problemem jest natomiast przyjęcie odpowiednich wskaźników pozwalających przeliczyć ilość zużytej wody na ilość wytworzonych odpadów. Metoda ta będzie wzbudzać znacznie większy sprzeciw społeczny niż metoda pierwsza. Ustawa daje mieszkańcowi możliwość odwołania od decyzji władz lokalnych dotyczących obciążenia opłatą, dlatego należy się spodziewać znacznej ilości sporów. Jeżeli chodzi o wpływy środków finansowych do systemu, to w tej metodzie będą one przewidywalne, ale zmienne w czasie i oszczędzanie wody może zaowocować „niedomykaniem się” systemu.

Metoda trzecia – naliczanie opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego opiera się na założeniu, że im większy lokal jest zajmowany, tym większymi dochodami dysponuje mieszkaniec. Z kolei wysokość dochodu jest bezpośrednio związana z ilością i morfologią odpadów. Zależność między dochodami i odpadami została naukowo udowodniona. Jednak uzależnianie powierzchni nieruchomości od dochodów, w warunkach polskich jest nadużyciem. Również i tu można podać szereg przykładów potwierdzających nieprawdziwość tego założenia. Ponadto ponownie istnieje konieczność opracowania wskaźnika pozwalającego przeliczyć ilość m<sup>2</sup> lokalu na ilość odpadów. Konsekwencje tego sposobu naliczania opłaty są analogiczne jak metody wcześniejszej z tą różnicą, że stała ilość m<sup>2</sup> lokali mieszkalnych pozwoli dokładnie oszacować należne wpływy do systemu i zapewnić mu „dotykalskość”.

Czwarta metoda – jedna stawka opłaty od nieruchomości, jest chyba metodą najrzadziej braną pod uwagę. Należy się domyślać, że w ustawie chodzi o inną stawkę niż przy wyliczaniu trzema pierwszymi metodami. Jednak zasady jej wyliczenia będą podobne, a więc i niedoskonałości oraz koszty związane z ustalaniem stawki na nieruchomości będą analogiczne jak dla stawki stosowanej na mieszkańca. Podobnie jak metody wcześniejsze ma szereg wad. Przykładowo istnieją nieruchomości, których nikt nie zamieszkuje lub występuje finansowanie krzyżowe tych, którzy więcej odpadów wytwarzają przez tych, którzy wytwarzają ich mniej. Z drugiej jednak strony metoda ta daje przewidywalne wpływy do systemu i duże prawdopodobieństwo „domknięcia” finansowego. Ponadto zapewnia znaczną akceptację społeczną, bo system jest bardzo zbliżony do dotychczas istniejącego, a więc i koszty zmiany systemu będą ograniczone.

## PODSUMOWANIE

Podstawowym elementem wpływającym na kształt opłaty odpadowej, a więc i na jej koszty, jest określenie celu. Zdefiniowanie celu warunkuje wybór działań. W warunkach polskich, ustawa drastycznie ograniczyła możliwości dostosowania systemu do warunków i potrzeb lokalnych. Jednak gmina jako realizator nowego po-

rządu ma pewną możliwość wyboru. Obok celu głównego – minimalizacji odpadów i właściwej hierarchii unieszkodliwiania, może definiować inne, ważne dla danego regionu cele, np. obniżenie kosztów systemu poprzez korzystanie z usług zewnętrznych firm obsługujących poszczególne elementy systemu, np. windykację lub stworzenie możliwie dużej ilości miejsc pracy ze względu na rosnące obowiązki. Takie działania warunkują dobór odpowiednich działań i decyzji, a to z kolei ma wpływ na koszty funkcjonowania systemu, a więc i na wysokość opłat.

Zasadniczo jednak na wysokość opłat wpływa sposób wyliczania stawki i wysokości opłaty ustalony w ustawie. Z punktu widzenia mieszkańca ustawa, w sensie ekonomicznym, niewiele zmienia. Mieszkaniec w dalszym ciągu płaci podatek, tylko jego sposób wyliczenia jest znacznie bardziej złożony niż dotychczas stosowany ryczałt. Dotyczy to wszystkich zaproponowanych w ustawie metod wyliczenia opłaty. Stawka opłaty stanowi średnią cenę za obsługę administracyjną, odbiór i utylizację odpadów przypadających na mieszkańca w gminie. Suma zebranych opłat powinna pokryć koszt funkcjonowania systemu (bez kosztów inwestycyjnych). Zatem sposoby naliczenia opłaty stanowią jedynie różny sposób ściągnięcia kwoty, która pokryje koszty funkcjonowania systemu. Sposoby naliczenia opłaty nie są powiązane z ilością zbieranych odpadów, a więc nie realizują zasady SZP. Ustawodawca zrezygnował z wykorzystania głównej zalety narzędzi ekonomicznych – ich bodźcowego charakteru.

Jednocześnie ustawodawca nałożył szereg obowiązków, np. obowiązek selektywnej zbiórki i osiągnięcia określonych poziomów ilościowych pod groźbą kary nie dając zbyt wielu możliwości wprowadzenia zachęt. Wydaje się, że taki kształt regulacji był podyktowany obawą, że jeżeli pozostawi się wybór działania mieszkańców lub gminie to z całą pewnością nie poradzą sobie z gospodarką odpadami. Stąd gmina właściwie nie ma możliwości dostosowania systemu do warunków lokalnych, co jest szczególnie niekorzystne dla gmin, które już wcześniej przejęły własność odpadów na podstawie referendum (niektóre z nich realizują efektywnie działające systemy wagowe, gdzie opłata jest oparta o masę odbieranych odpadów). Mieszkaniec natomiast nie może podejmować racjonalnych wyborów ekonomicznych postępowania z wytwarzanymi odpadami w sensie opłaty wzorcowej. Fakt iż żadna z proponowanych metod naliczenia opłaty nie realizuje zasady SZP, powoduje, że mieszkaniec jest demotywowany do postępowania z odpadami zgodnie z celami polityki ochrony środowiska. Sytuację może jedynie częściowo ratować edukacja, która w myśl ustawy jest obligatoryjnym obowiązkiem gminy. Ponadto mieszkaniec został też pozbawiony wpływu na jakość wykonywanych usług, a ewentualne zastrzeżenia musi zgłaszać za pośrednictwem gminy, co może oznaczać przeciągnięcie w czasie egzekwowania zobowiązań przedsiębiorców lub w skrajnym przypadku brak reakcji i wzrost kosztów.

Mnogość nowych obowiązków, wysokie koszty wprowadzenia systemu oraz niewykorzystanie cech instrumentu opłatowego (gł. jej bodźcowego charakteru) i sprzeciw społeczny może budzić wątpliwości co do możliwości realizacji założonych w ustawie celów ilościowych i co do efektywności całego systemu. Analizując mechanizm wprowadzonej w ustawie opłaty, można zaryzykować stwierdzenie, że celem ustawy

nie była minimalizacja odpadów i właściwe ich unieszkodliwianie, ale objęcie opłatą wszystkich odpadów w celu zmniejszenia nielegalnego pozbywania się odpadów (w ramach ponoszonej opłaty odbierane jest wszystko) i administracyjne wprowadzenie obowiązku selektywnej zbiórki (ale trudno mówić o zwiększeniu poziomów odzysku, bo brak jest zachęt ekonomicznych). Skuteczność systemu została określona sposobem wyliczania opłaty, sprowadzając jej mechanizm do mechanizmu podatkowego. Pewnym sposobem „uratowania” bodźcowego charakteru opłaty mogą być zapisy w regulaminach i wprowadzenie opłat za usługi dodatkowe (na co pozwala ustawa), przyjmując, że co nie jest zabronione ustawą, jest dopuszczalne. Zatem wydaje się możliwe przyjęcie takich zapisów w regulaminie, które traktują przedstawione sposoby wyliczania opłaty jako opłatę za określony limit usług, a wszystko co przekracza tę wielkość stanowi opłatę za jednostkę wytwarzania odpadów. Podobnie, ewentualne wykorzystywanie informacji o ilości osób na danej nieruchomości na podstawie zużytej wody będzie musiało znaleźć swoje odzwierciedlenie z regulaminie. Ponadto należy się spodziewać działań zmierzających do maksymalnego obniżenia kosztów systemu. Przykładowo może to być korzystanie z usługodawców zewnętrznych i przerwienie na nich odpowiedzialności za osiągnięcie wskaźników ilościowych, lub upraszczanie naliczania opłat np. poprzez przyjęcie liczby osób w gminie na podstawie zebranych deklaracji. Takie upraszczanie naliczania zwiększy wysokość stawki, wzmocni efekt jeżdźca na gapę oraz finansowanie krzyżowe, ale zapewni łatwiejsze zarządzanie systemem, a zwłaszcza przewidywalność wpływów i pewność „domykania” systemu. Z tych samych powodów można się również spodziewać zawyżania stawek poprzez np. zawyżanie kosztów administracyjnych funkcjonowania systemu.

Zatem z punktu widzenia gminy wybór metody naliczania opłaty sprowadza się do wyboru najtańszego i najmniej uciążliwego sposobu przy zagwarantowaniu „ściągnięcia” kwoty niezbędnej do funkcjonowania systemu. Dodatkowym kryterium wyboru powinna stanowić akceptacja społeczna, co przekłada się na łatwiejsze zarządzanie systemem i mniejsze koszty. Skuteczność systemu jest taka sama dla wszystkich rozwiązań ustawowych. Pozostaje mieć nadzieję, że przemyślane decyzje samorządów pozwolą uchronić to, co już dobrego zrobiono w gospodarce odpadami i w pełni wykorzystają pozytywne aspekty nowej ustawy, minimalizując jednocześnie jej błędy i niedociągnięcia.

## BIBLIOGRAFIA

- Batllevell Garcia M. 2002. Waste collection charge systems in the metropolitan area of Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.
- Canterbury J.L. 2004. Pay-As-You-Throw. Lessons learned about unit pricing of municipal solid waste, U.S. EPA Office of Solid Waste.
- Ferrara I., Missios P. 2005. Recycling and Waste Diversion Effectiveness: Evidence from Canada, *Environmental and Resource Economics* 30: 221–238.

- Fiedor B. (red.) 2002. Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kipperberg G. 2007. A comparison of household recycling behaviors in Norway and the United States, *Environmental and Resource Economics* 36: 215–235.
- O’Callaghan-Platt A., Coakley T., Gibson C. 2010. Optimization of pay-by-use domestic waste charges, *The Role of Impact Assessment in Transitioning to the Green Economy*, 30<sup>th</sup> Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, International Conference Centre Geneva.
- Sauer P, Parizkova L., Hadrabova A. 2008. Charging systems for municipal solid waste: Experience from the Czech Republic, *Waste Management*, v. 28, i. 12: 2772–2777.

Praca jest efektem stażu w ramach projektu „Zielony transfer”. Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

### **THE NEW WASTE CHARGE ASSESSMENT AS A TOOL OF ENVIRONMENTAL POLICY**

**Summary.** The aim of this article is to compare new waste charge fee (introduced by the new Act changing the previous Act about maintaining cleanliness and order in communes, Act as of 1st July 2011, *The Official Journal of Laws* No. 152, item 897) with the model solution (Payt As You Throw, PAYT). The starting point was the assumption that waste charge fee is an economic instrument to obtain the goal of waste charge administration, which is waste production minimalization and waste neutralization in accordance with bidding hierarchy of waste treatment described in an Act as of 27<sup>th</sup> April 2001, regarding waste (*The Official Journal of Laws* as of 2010, No. 185, item 1243). The criterion for the evaluation was effectiveness, efficiency and social acceptance. Almost all EU countries (but also USA, Canada, New Zealand, Australia and some Asian and African countries) have implemented different kinds of charges for the unit of waste. Based on years of experience, international guidelines were formulated regarding introduction of such a charge as well as reports describing effects of introduction of such solutions.

The paper describes “the charge per unit” mechanism and estimates each charge calculation methods introduced by Act, according to those three criteria. Each of those methods are kind of tax so aren’t incentive as PAYT system. Furthermore those ones have different implementation costs and level of social acceptance.

**Key words:** waste charge, economic instruments, waste law.