

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 395

**Finanse i rachunkowość  
na rzecz zrównoważonego rozwoju –  
odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa  
Tom 1. Finanse**

Redaktorzy naukow  
Grażyna Borys  
Robert Kurek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Magdalena Kot  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-519-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120  
53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)  
Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Joanna Antczak:</b> Wpływ opłat środowiskowych na wyniki przedsiębiorstwa.....	11
<b>Bartosz Bartniczak:</b> Możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach z zakresu gospodarki odpadami.....	21
<b>Sylwia Bożek, Beata Dubiel:</b> Realizacja ryzyka nadzwyczajnego a kompensata jego skutków przez ubezpieczenie.....	30
<b>Dorota Burzyńska:</b> Zrównoważona gospodarka wodna na przykładzie metropolii paryskiej.....	42
<b>Iwona Dorota Czechowska:</b> Poszukiwanie rzetelności w kontekście kodeksów zawodowych na przykładzie sektora bankowego.....	53
<b>Karolina Daszyńska-Żygadło, Bożena Ryszawska:</b> Rola społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w <i>sustainability transition</i> .....	62
<b>Anna Dąbkowska:</b> Udział kredytu bankowego w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Niemczech.....	73
<b>Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo:</b> Wybrane aspekty CSR na rynku finansowym. Wyniki badań na reprezentatywnej próbie polskiego społeczeństwa.....	84
<b>Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj:</b> Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych.....	94
<b>Renata J. Jedlińska:</b> Wpływ gospodarki wirtualnej na gospodarkę realną – wybrane zagadnienia.....	104
<b>Szymon Kasprowski:</b> Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013.....	117
<b>Lidia Kłos:</b> Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.....	129
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020.....	139
<b>Jan Koleśnik:</b> Postkryzysowe narzędzia analizy nadzorczej a poziom bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.....	149
<b>Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska:</b> Wykupy obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst w latach 2013–2014 – na przykładzie obligacji deweloperskich.....	158
<b>Jolanta Korkosz-Gębska:</b> Wspieranie i promocja innowacji ekologicznych na przykładzie województwa lubelskiego.....	168

<b>Andrzej Koza:</b> System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce .....	178
<b>Wojciech Krawiec:</b> Inwestowanie zaangażowane społecznie jako forma realizacji koncepcji SRI .....	190
<b>Danuta Król:</b> Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego .....	201
<b>Barbara Kryk:</b> ERES jako wyraz rangi środowiska naturalnego w statystyce publicznej .....	210
<b>Robert Kurek:</b> Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza .....	219
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> Istota nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce .....	229
<b>Irena Łacka:</b> Problemy oceny efektywności podmiotów ekonomii społecznej .....	241
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce .....	252
<b>Jarosław Pawłowski:</b> Ekorating telefonów komórkowych .....	263
<b>Tomasz Potocki:</b> Instytucjonalne uwarunkowania i mechanizmy podnoszenia świadomości finansowej .....	274
<b>Adriana Przybyszewska:</b> Zagrożenia i grupy ryzyka współczesnych mikro-finansów .....	286
<b>Ewa Spigarska:</b> Opłata za gospodarowanie odpadami jako dochód gminy....	297
<b>Błażej Suproń:</b> Wpływ elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na inwestycje przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego .....	307
<b>Magdalena Swacha-Lech:</b> Problem świadomości finansowej w kontekście gromadzenia oszczędności emerytalnych .....	317
<b>Marta Szaja:</b> Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym .....	331
<b>Marek W. Szewczyk:</b> Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego powiatów województwa lubelskiego .....	342
<b>Magdalena Ślebocka:</b> Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji .....	355
<b>Aneta Tylman:</b> Rewitalizacja jako kluczowy aspekt polityki finansowania i rozwoju zrównoważonego miast .....	364
<b>Stanisław Wieteska:</b> Emisja dwutlenku węgla przez pojazdy mechaniczne jako element zewnętrznych kosztów transportu drogowego w Polsce.....	372
<b>Rafał Wilczyński:</b> Znaczenie struktury właścicielskiej spółek publicznych dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego w latach 2008–2012 .....	386
<b>Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju .....	396
<b>Justyna Zabawa:</b> Ekologiczne wyzwania współczesnej bankowości – przypadek grupy Deutsche Bank .....	408
<b>Agnieszka Żołądkiewicz:</b> Ekogospodarka w działalności banków jako przejaw koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu .....	418

## Summaries

<b>Joanna Antczak:</b> Impact of environmental fees on company's financial results .....	11
<b>Bartosz Bartniczak:</b> The ability to use repayable instruments in projects relating to waste management.....	21
<b>Sylvia Bożek, Beata Dubiel:</b> Materialization of the exceptional risk vs. compensation of its effects by insurance.....	30
<b>Dorota Burzyńska:</b> Sustainable water management on the example of Paris Metropolis.....	42
<b>Iwona Dorota Czechowska:</b> The search for fairness in the context of professional codes on the example of the banking sector.....	53
<b>Karolina Daszyński-Żygadlo, Bożena Ryszawska:</b> The role of corporate social responsibility in <i>sustainability transition</i> .....	62
<b>Anna Dąbkowska:</b> The share of bank credit as sources of SMEs financing in Poland and in Germany .....	73
<b>Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo:</b> Selected aspects of CSR in the financial market – survey results on a representative sample of Polish society.....	84
<b>Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj:</b> Dysfunctions of the reporting system in public finance sector units .....	94
<b>Renata J. Jedlińska:</b> The effect of virtual economy on the real economy – selected issues.....	104
<b>Szymon Kasprowski:</b> The inspection of legitimate receiving of benefits in case of sickness and maternity in the Polish social insurance system in the years 2005–2013.....	117
<b>Lidia Klos:</b> Sources of financing the environmental protection in Poland.....	129
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Problems of excessive indebtedness of self-government units in Poland in the context of rising challenges for development in the European Union's financial perspective for 2014–2020.....	139
<b>Jan Koleśnik:</b> Post-crisis tools of the supervisory review process vs. the level of safety of the European banking system.....	149
<b>Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska:</b> Corporate bond redemption on the Catalyst market in the years 2013–2014 – the example of the property developers bonds .....	158
<b>Jolanta Korkosz-Gębska:</b> Supporting and promotion of eco-innovations based on The Lubelskie Voivodeship .....	168
<b>Andrzej Koza:</b> Quota scheme vs. employment of people with disabilities in The Czech Republic and Poland.....	178
<b>Wojciech Krawiec:</b> Impact investing as a form of the realization of SRI conception.....	190
<b>Danuta Król:</b> Some local development support tools .....	201

<b>Barbara Kryk:</b> EEEA as evidence for the importance of the natural environment in public statistics .....	210
<b>Robert Kurek:</b> Bitcoin vs. economic functions of money .....	219
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> The essence of supervision of open pension funds in Poland .....	229
<b>Irena Łącka:</b> Problems of effectiveness evaluation of social economy entities .....	241
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Investment outlays in the environmental protection in Poland .....	252
<b>Jarosław Pawłowski:</b> Eco rating of mobile phones .....	263
<b>Tomasz Potocki:</b> Institutional conditions and mechanisms which improve the level of financial capabilities .....	274
<b>Adriana Przybyszewska:</b> Hazards and risk groups of modern microfinance .....	286
<b>Ewa Spigarska:</b> Fee for waste management as an income of a commune .....	297
<b>Błażej Suproń:</b> Influence of electronic road toll collection system on business investments on the example of The West Pomeranian Voivodeship .....	307
<b>Magdalena Swacha-Lech:</b> The problem of financial awareness in the context of gathering of retirement savings .....	317
<b>Marta Szaja:</b> The realisation of sustainable development concept vs. local-level spatial planning .....	331
<b>Marek W. Szewczyk:</b> Spatial diversity of economic development of poviats of The Lubelskie Voivodeship .....	342
<b>Magdalena Ślebocka:</b> Financial aspect of the concept of urban renewal in the light of the objectives of the project of Revitalization Act .....	355
<b>Aneta Tylman:</b> Revitalization as the key aspect of the financing and urban sustainable development policy .....	364
<b>Stanisław Wieteska:</b> Carbon dioxide emissions by motor vehicles as part of the external costs of road transport in Poland .....	372
<b>Rafał Wilczyński:</b> Significance of public companies ownership structure for Polish capital market development in the years 2008–2012 .....	386
<b>Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Income inequality of Polish households in the context of sustainable development .....	396
<b>Justyna Zabawa:</b> Environmental challenges of contemporary banking – the case of Deutsche Bank Group .....	408
<b>Agnieszka Żołądkiewicz:</b> Ecomanagement in the activities of banks as a manifestation of the concept of corporate social responsibility .....	418

**Ewa Spigarska**

Uniwersytet Gdański  
e-mail: es@panda.bg.univ.gda.pl

---

## OPLATA ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI JAKO DOCHÓD GMINY

---

## FEE FOR WASTE MANAGEMENT AS AN INCOME OF A COMMUNE

---

DOI: 10.15611/pn.2015.395.28

**Streszczenie:** W związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach sektor samorządowy został zobowiązany do nadzorowania gospodarki odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Sektor samorządowy poprzez swoje działania wywiera znaczący wpływ w zakresie polityki ochrony środowiska. Realizuje on powierzone mu zadania zawarte zarówno w Konstytucji, jak i dokumentach programowych dotyczących ochrony środowiska. Jednym z najistotniejszych zadań jest zorganizowanie systemu odbioru i segregowania odpadów w taki sposób, aby był on przyjazny środowisku, a zarazem zaspokoił potrzeby mieszkańców. Gmina musi wykonywać powierzone jej zadania na własny koszt. Celem artykułu jest analiza opłaty za gospodarowanie odpadami jako dochodu gminy. W opracowaniu skupiono się na zasadach kalkulacji opłaty, analizując poszczególne koszty, które musi ona pokryć. Zwrócono uwagę na regulacje prawne obowiązujące gminy w tym zakresie. Zastosowano metodę analizy dostępnych aktów prawnych i zaprezentowano planowane dochody wybranych gmin z tytułu gospodarki odpadami. Ze względu na czas obowiązywania ustawy nie było możliwości przedstawienia danych rzeczywistych, które będą dostępne dopiero w kolejnych latach obrotowych. Dopiero przyszłościowa analiza, przeprowadzona za kilka lat, pozwoli ocenić zasadność wprowadzonych zmian.

**Słowa kluczowe:** odpady, gmina, koszt, kalkulacja.

**Summary:** In connection with the amendment of the Act on maintaining cleanliness and order in municipalities, the local government sector is required to oversee the management of municipal waste, including the implementation of the tasks entrusted to entities receiving municipal waste from property owners. The local government sector through their actions have a significant impact in terms of environmental policy. It performs tasks assigned to it included in both the Constitution and program documents relating to the protection of the environment. One of the most important tasks of the system is the problem of organising the collection and sorting of waste, in such a way that it is environmentally friendly, yet satisfied the needs of residents. The municipality needs to carry out their tasks at their own expense. The purpose of the paper is to analyse waste management fee as income municipality. The

paper focuses on the principles of calculation of the fee, analysing the various costs that must be covered. Special attention to the regulations in force municipalities in this area is presented. The article presents the method of analysis of the available legislation and the budgeted revenues of selected municipalities in respect of waste management. Due to the duration of the act it was not possible to present actual data, which will be available for the next financial years. The forward-looking analysis, carried out in a few years will allow to assess the validity of the changes.

**Keywords:** waste, municipality, cost, calculation.

*Z każdym się odpadkiem rozprawimy bystro,  
trafi na recykling lub na wysypisko*

Hymn pracowników oczyszczania miast, Zielona Góra

## 1. Wstęp

Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy obowiązuje zasada, że koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów bądź przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów (tzw. zasada „zanieczyszczający płaci”). Zarazem dyrektywa pozwala państwowym członkowskim na przyjęcie rozwiązania, że w kosztach gospodarowania odpadami będzie partycypować częściowo lub w całości producent produktu, z którego powstają odpady, bądź dystrybutorzy tych produktów.

W związku z wprowadzonymi zmianami gminy stały się głównym organizatorem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Organy gminy w ramach utrzymania porządku i czystości, w zakresie gospodarki odpadami są zobowiązane do stworzenia warunków związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy bądź muszą stworzyć jednostki organizacyjne, które zajmą się tymi zadaniami. Zarazem są one zobowiązane do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Dodatkowo gminy zobowiązane są do zapewnienia instalacji i urządzeń na potrzeby zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych bądź ich części, jak i organizacji szaleatów miejskich. Do zadań gminy zalicza się również zapobieganie zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych, w tym przede wszystkim w zakresie prac związanych ze zbieraniem i pozbywaniem się błota, śniegu, lodu, jak i innych zanieczyszczeń usuniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zebranych w służących do tego pojemnikach ustawionych na chodnikach. Obowiązkiem gminy jest również zorganizowanie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, ich segregacja oraz magazynowanie, w tym odpadów niebezpiecznych i przydatnych do odzysku. Jeśli gmina nie podjęła uchwały o przejęciu obowiązków od właścicieli nieruchomości



innych niż zamieszkane przez mieszkańców, to za poziomy odzysku, recyklingu, redukcję biodegradowalnych odpowiada odbierający odpady (firma wywozowa).

W związku z tym, że działalność jednostek samorządu terytorialnego nie jest nastawiona na zysk, mogą one podejmować działania, które nie zawsze są korzystne ze względów ekonomicznych, ale bezwzględnie muszą być przyjazne dla środowiska.

## 2. Istota opłaty za gospodarowanie odpadami

Opłata uzyskana przez gminy z tytułu gospodarowania odpadami stanowi jej dochód. Jest ona świadczeniem powszechnym, przymusowym, pieniężnym i bezzwrotnym. Jest to opłata pobierana za określoną usługę, zbliżona w swojej istocie do ceny za usługę. Oznacza to, że powinna być ona ekwiwalentna, gdyż jej stawka dostosowana jest do rzeczywistej wartości świadczenia wzajemnego [Fojcik-Mastalska, Mastalski (red.) 2013]. Stanowi ona częściowy zwrot nakładów jednostki publicznej poniesionych w związku z określonym rodzajem działalności [Gliniecka 2010].

Uwzględniając art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, jednostkom samorządu terytorialnego należy zapewnić udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wiąże wysokość omawianej opłaty nie z wartością świadczeń na rzecz poszczególnych mieszkańców gminy i innych podmiotów, ale wprost z wysokością kosztów, które ponosi dana gmina na realizację określonego zadania własnego [Uzasadnienie projektu...].

Z opłaty można zwolnić właścicieli nieruchomości, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Zarazem gmina, ustalając stawki za wywóz nieczystości, może ustalić wyższe stawki, jeśli odpady nie są zbierane w sposób selektywny.

Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której określa się m.in. obowiązek uiszczania opłat za odbiór odpadów komunalnych i opróżnianie zbiorników bezodpływowych, wysokość stawek za odpady segregowane i niesegregowane, terminy, w jakich należy uiścić opłaty, jak i sposób oraz terminy udostępniania pojemników bądź zbiorników w celu zbiórki i odbioru odpadów.

Jak słusznie zauważają J. Bujny i M. Kielbus [2014], obowiązkiem gminy jest ustalenie niższej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, co ma stanowić zachętę ekonomiczną do selektywnej zbiórki odpadów. Zwracają oni również uwagę na kwestię obecnie nie do końca uregulowaną, a mianowicie na sytuację, gdy w lokalu mieszkalnym prowadzona jest działalność gospodarcza (biurowa) – jak w takiej sytuacji prawidłowo ustalić opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ustawodawca przewidział tylko sytuację, w której jedna nieruchomość:

- w części jest zamieszkała przez mieszkańców,
- w pozostałej części nie jest zamieszkała przez mieszkańców.

W tej sytuacji opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczoną odrębnie dla części zamieszkałej i części niezamieszkałej, przy

czym rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, w której ustali tylko jeden sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie takiej nieruchomości. Ten jeden sposób może polegać na:

- wyborze spośród możliwości przewidzianych dla nieruchomości zamieszkałych,
- przyjęciu jednej stawki od nieruchomości, tak jak od gospodarstwa domowego,
- liczeniu na podstawie pojemników według zasad przewidzianych dla nieruchomości niezamieszkałych.

Uelastycznienie systemu pobierania opłat za odpady komunalne mogą umożliwić zmienione postanowienia art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach, dopuszczające w stosunku do nieruchomości, na terenie których zarówno zamieszkują mieszkańcy, jak i wytwarzane są odpady komunalne w związku z inną działalnością, zastosowanie takich samych reguł różnicujących sposoby ustalania należnej opłaty za odbiór odpadów komunalnych, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty w zależności od powierzchni lokalu dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnić należy jedynie powierzchnię użytkową lokalu.

W odniesieniu do nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach przewiduje trzy alternatywne możliwości ustalania wysokości opłaty, tj. w zależności od:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego.

Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Podmiotem uprawnionym do wyboru sposobu obliczania jest rada gminy, która jednak może ustalić jedną stawkę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, także od gospodarstwa domowego.

Gmina, kalkulując stawkę za wywóz odpadów, zobowiązana jest uwzględnić takie elementy, jak:

- liczba osób zamieszkujących daną gminę,
- ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych,
- koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- sezonowość wytwarzania odpadów komunalnych (np. miejscowości turystyczne).

Termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami określone są w drodze uchwały rady gminy. Ustawodawca nie określił minimalnej częstotliwości wnoszenia opłaty, cedując to na radę gminy, która przy ustalaniu częstotliwości wnoszenia opłaty powinna uwzględnić warunki miejscowe.

Zarazem, zgodnie z ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, rada gminy, za pomocą uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpa-

dami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

### 3. Kalkulacja opłaty za gospodarowanie odpadami

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach jednostka samorządu terytorialnego z uzyskanych opłat za odpady jest zobowiązana pokryć koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Koszty te obejmują przede wszystkim koszty związane z odbieraniem, transportem, zbieraniem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych. Dodatkowo trzeba uwzględnić fundusze przeznaczone na zorganizowanie i utrzymanie punktów, gdzie odbywa się selektywna zbiórka odpadów. Konieczne jest również utrzymanie obsługi administracyjnej stworzonego systemu.

Na koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania składają się koszty odbioru od mieszkańców odpadów komunalnych, w tym m.in. zmieszanych, zielonych, wielkogabarytowych, koszty zbierania odpadów z gniazd selektywnej zbiórki, koszty transportu odpadów z punktów gromadzenia do instalacji wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów. Obejmują one również koszty przetwarzania odpadów, koszty utrzymania instalacji termicznych, mechaniczno-biologicznych, sortowni, zakładów przeróbki gruzu budowlanego i selektywnie zebranych odpadów niebezpiecznych. W zakresie kosztów zorganizowania i utrzymania punktów selektywnej zbiórki odpadów należy zwrócić uwagę przede wszystkim na koszty budowy zbiorczych punktów gromadzenia i selektywnej zbiórki odpadów. W skład kosztów odzysku i unieszkodliwiania odpadów wchodzi głównie koszty odzysku odpadów z wydzieleniem poszczególnych frakcji i koszty unieszkodliwiania odpadów komunalnych skorygowane o odzysk z surowców wtórnych. Obsługa administracyjna zaś obejmuje obsługę mieszkańców, zarówno w zakresie organizacyjnym, jak i finansowym, oraz zabezpieczenie sprzętu do tej obsługi, czyli komputerów, oprogramowania, drukarek, papieru itp. Koszty te można ustalać w stosunku do liczby mieszkańców bądź jednostki masy odpadów.

W sytuacji błędnie przeprowadzonej kalkulacji, szczególnie zaś niedoszacowania kosztów, może okazać się, że zaplanowane wpływy z tytułu opłaty za odpady komunalne będą niewystarczające na pokrycie kosztów związanych z ich gospodarowaniem. Powstały w tej sytuacji deficyt gmina będzie zobowiązana pokryć ze swoich dochodów uzyskanych z innych źródeł.

Tworząc system gospodarowania odpadami komunalnymi, do wyznaczenia zakresu usług i wynikających z niego poziomu kosztów systemu bierze się pod uwagę m.in. następujące kryteria [Samitkowski, Michalczyk, Samitkowski 2015]:

- a) bilans odpadów na terenie gminy,
- b) wskaźnik wytwarzania odpadów w przeliczeniu na mieszkańca,
- c) gęstość odpadów,
- d) rodzaje zabudowy na terenie gminy,

- e) prognozy demograficzne,
- f) standard instalacji do zagospodarowania odpadów funkcjonujących na terenie regionu gospodarki odpadami,
- g) obecny i prognozowany poziom opłat za składowanie odpadów uiszczanych na rachunek urzędu marszałkowskiego,
- h) poziom planowanych nakładów inwestycyjnych na niezbędne instalacje, który przekłada się na amortyzację, stanowiącą składnik kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

W ramach opłaty gmina może również zapewnić wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych, jak też zagwarantować utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym.

Ustalając stawkę za gospodarowanie odpadami, gmina (związek międzygminny) powinna również uwzględnić ewentualne kary, jakie mogą wystąpić, jeżeli nie będzie ona wykonywać obowiązków ustawowych. Do czynności, których niewykonanie podlega karze, zalicza się:

- przekazanie po terminie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, zawierającego informacje o ilości poszczególnych rodzajów odpadów zebranych z obszaru danej gminy oraz sposobie ich zagospodarowania, dane o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, jak i informacje o osiągniętych poziomach recyklingu,
- nieosiągnięcie do 31 grudnia 2020 r. co najmniej poziomu 50% (biorąc pod uwagę wagę) recyklingu i przygotowania do ponownego zużycia takich frakcji odpadów komunalnych, jak: papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło, oraz 70% poziomu recyklingu w zakresie przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych,
- niezorganizowanie przetargu na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

Dodatkowo w tabeli 1 przedstawiono normy, jakie powinny uzyskać gminy w zakresie recyklingu do 2020 r.

**Tabela 1.** Normy w zakresie recyklingu do uzyskania przez gminy w latach 2015–2020

Odpady	Lata					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło	16	18	20	30	40	50
Inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe	40	42	45	50	65	70

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kowalska 2012].

Przepisy prawne (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych) zawierają zasady obliczania poszczególnych norm. Poniżej przedstawiono wzór na obliczanie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła:

$$P_{pmts} = \frac{Mr_{pmts}}{Mw_{pmts}} \times 100\%,$$

gdzie:  $P_{pmts}$  – poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, wyrażony w %;  $Mr_{pmts}$  – łączna masa odpadów (papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła) poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych, wyrażona w Mg;  $Mw_{pmts}$  – łączna masa wytworzonych odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych.

Natomiast do obliczenia poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych wykorzystuje się wzór:

$$P_{br} = \frac{Mr_{br}}{Mw^{br}} \times 100\%,$$

gdzie:  $P_{br}$  – poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wyrażony w %;  $Mr_{br}$  – łączna masa innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych poddanych recyklingowi, przygotowanych do ponownego użycia oraz poddanych odzyskowi innymi metodami, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych, wyrażona w Mg;  $Mw^{br}$  – łączna masa wytworzonych innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych, wyrażona w Mg.

Uzyskanie powyższych norm będzie wymagało ścisłej współpracy gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, z mieszkańcami.

#### 4. Egzekucja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W zakresie kar dotyczących niewywiązywania się z obowiązków nałożonych przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązują przepisy Ordynacji podatkowej, a rolę organów podatkowych w tym zakresie pełni wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Egzekucja opłaty za odpady komunalne podlega przepisom ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stanowi o tym art. 3a tejże ustawy, zgodnie z którym stosuje się egzekucję administracyjną, jeżeli wynika to z deklaracji bądź zeznania złożonego przez podatnika lub płatnika. W zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami jej wysokość wynika ze złożonej przez właściciela nieruchomości deklaracji. Wzory deklaracji opracowują gminy samodzielnie, z tym że powinny być w nich zawarte podstawowe informacje, takie jak dane identyfikacyjne właściciela nieruchomości, zadeklarowana ilość odpadów oraz wysokość zobowiązania zależna od metody naliczania opłaty za odpady. Egzekucja następuje w sytuacji, gdy właściciel nie uiszczył kwoty zgłoszonej w deklaracji lub nie złożył deklaracji bądź gdy gmina kwestionuje wysokość zadeklarowanej opłaty. Egzekucję przeprowadza określony organ gminy, gdyż gmina jest wierzycielem, organem egzekucyjnym zaś jest naczelnik urzędu skarbowego.

Postępowanie egzekucyjne pociąga za sobą także konieczność poniesienia obciążeń finansowych zarówno przez dłużnika, jak i przez wierzyciela. Koszty egzekucji regulowane są przepisami kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Koszty egzekucyjne nie są należnością uboczną, lecz odrębnym długiem, który powstaje w związku z podjęciem czynności egzekucyjnych. Koszty egzekucji obejmują: koszty sądowe (wpis, opłatę egzekucyjną i zwrot wydatków egzekutora), pełnomocnika, koszty działania uczestnika postępowania.

Zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji środki pieniężne, które pochodzą z egzekucji lub z pokrytych przez wierzyciela kosztów egzekucji, trafiają na konto organu, który je uzyskał.

Według zarządców nieruchomości kontrowersje wzbudza podmiot, w stosunku do którego prowadzi się egzekucję, szczególnie w przypadku budownictwa wielorodzinnego. W tym przypadku deklarację składa, przykładowo, właściciel nieruchomości w imieniu najemców, zarząd wspólnoty mieszkaniowej, zarząd spółdzielni mieszkaniowej bądź towarzystwa budownictwa społecznego w imieniu mieszkańców. Występuje tutaj problem odpowiedzialności zbiorowej i podwójnej egzekucji. W sytuacji gdy któryś z mieszkańców nie uiszcza opłaty, właściciel nieruchomości (najem) lub pozostali mieszkańcy (wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, TBS-y) muszą wnieść opłatę za niego. Dopiero w dalszej kolejności mogą dochodzić należnych im kwot zgodnie z przepisami zawartymi przykładowo w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego bądź w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Jak można zauważyć, problemy związane z egzekucją nie do końca zostały ściśle ustalone, ale najprawdopodobniej dopiero przyszłość pozwoli dokładnie je rozwiązać.



## 5. Zakończenie

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąc dochód gminy, ma istotny wpływ na uchwalany budżet. Powinna być ona ustalona w takiej wysokości, aby pokryć wszelkie koszty związane z gospodarką odpadami na terenie danej gminy. W związku z faktem, że nowe regulacje w zakresie gospodarki odpadami funkcjonują bardzo krótko, brak jeszcze rzeczywistych danych, czy stawki ustalone przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adekwatne do ponoszonych kosztów. Dostępne dane pozwalają tylko przeanalizować dane planowane. Przykładowe dane liczbowe dotyczące trzech wybranych miast województwa pomorskiego zawiera tabela 2.

**Tabela 2.** Planowane dochody i wydatki związane z gospodarką odpadami w wybranych miastach w roku 2014

Miasto	Dochody	Udział w dochodach miasta ogółem	Wydatki	Udział w wydatkach miasta ogółem
	zł	%	zł	%
Gdańsk	82.800.000	3,07	78.227.400	4,03
Gdynia	36.000.000	2,92	35.940.000	2,76
Słupsk	9.700.000	8,79	10.799.978	9,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał budżetowych miast: Gdańsk, Gdynia, Słupsk.

Można zauważyć, że dochody i wydatki związane z gospodarką odpadami komunalnymi stają się znaczącą pozycją w budżetach gmin. Biorąc pod uwagę coraz wyższe wymagania w zakresie recyklingu, unieszkodliwiania i odzysku, należy się spodziewać, że w przyszłości udział ten jeszcze się zwiększy, co będzie się również wiązało z wyższymi kosztami utrzymania gospodarstw domowych. W sytuacji gdy poniesione nakłady rzeczywiście przyczynią się do poprawy jakości środowiska, będzie to oznaczało efektywne wykorzystanie posiadanych funduszy. Jednak wymaga to przede wszystkim wzrostu troski poszczególnych mieszkańców o środowisko naturalne, jakie nas otacza.

## Literatura

- Bujny J., Kielbus M., 2014, *Opinia prawna Związku Miast Polskich*, [http://www.zmp.poznan.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page\\_3/text\\_images/Opinia%20ZMP%20-%20ocena%20prawna%20nowelizacji%20ucpg.pdf](http://www.zmp.poznan.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_3/text_images/Opinia%20ZMP%20-%20ocena%20prawna%20nowelizacji%20ucpg.pdf) (16.01.2015).
- Budżet Gdańska 2014 rok, <http://www.gdansk.pl/bip/raporty-publicacje,1782.html> (2.02.2015).
- Budżet miasta Gdyni na 2014 rok, [http://www.gdynia.pl/bip/budzet/7832\\_91108.html](http://www.gdynia.pl/bip/budzet/7832_91108.html) (2.02.2015).
- Budżet Słupska 2014, <http://bip.um.slupsk.pl/dokumenty/438.html> (2.02.2015).

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, 22.11.20108, L. 312.
- Fojcik-Mastalska E., Mastalski R. (red.), 2013, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gliniecka J., 2010, *Oplaty publiczne*, [w] *System prawa finansowego*, t. III: *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Grabowski Z., 2011, *Wytyczne dla gmin dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012\\_03/3bb87d6c93ac178e2271e8143ed65f5c.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_03/3bb87d6c93ac178e2271e8143ed65f5c.pdf) (20.01.2015).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Kowalska S., 2012, *Praktyczne aspekty wdrożenia ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, [http://www.wrota.podkarpackie.pl/%2Fres%2Fum%2Frod%2F2012%2Fzasady\\_wyliczenia\\_koszt\\_w\\_funkcjonowania\\_systemu\\_gospodarowania\\_odpadami\\_komunalnymi\\_w\\_gminie.ppt&ei=HIX8VO\\_AB4j7ywOe\\_ILIDQ&usg=AFQjCNF6T6PtheuofcLLxwJ98QvBdyhTdw&bv=m=87611401,d.bGQ](http://www.wrota.podkarpackie.pl/%2Fres%2Fum%2Frod%2F2012%2Fzasady_wyliczenia_koszt_w_funkcjonowania_systemu_gospodarowania_odpadami_komunalnymi_w_gminie.ppt&ei=HIX8VO_AB4j7ywOe_ILIDQ&usg=AFQjCNF6T6PtheuofcLLxwJ98QvBdyhTdw&bv=m=87611401,d.bGQ) (10.01.2015).
- Samitkowski W., Michalczyk T., Samitkowski G., 2015, *Koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle obowiązujących przepisów prawa*, [http://www.polinvest.pl/multimedia/0000/0537/Gospodarka\\_odpadami\\_WS\\_GS\\_TM.pdf](http://www.polinvest.pl/multimedia/0000/0537/Gospodarka_odpadami_WS_GS_TM.pdf) (18.01.2015).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, DzU, poz. 645.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, DzU nr 71, poz. 733, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, DzU nr 24, poz. 151, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU nr 85, poz. 388, ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, DzU nr 167, poz. 1398, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, DzU nr 43, poz. 296, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, DzU nr 133, poz. 882, ze zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU nr 132, poz. 622, ze zm.
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, druk sejmowy nr 3670, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (15.05.2014).