

JANINA KOTLIŃSKA*

RACJONALIZOWANIE GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI NA PODSTAWIE INFORMACJI O PRZEPIYWACH FINANSOWYCH

I. WSTĘP

Wejście w życie w 2013 r. zmienionych przepisów ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ wymusiło na gminach konieczność odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, powstających na nieruchomościach zamieszkałych, oraz możliwość odbioru takich odpadów z nieruchomości niezamieszkałych. Włodarze większości gmin w Polsce zdecydowali o samodzielnej realizacji tego zadania. Reszta powołała w tym celu związki międzygminne.

Koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych finansowane są wpływami z opłat, specjalnie w tym celu pobieranych przez gminy (związki międzygminne). Informacje o wysokościach wskazanych przepływów są jawne, prezentowane przez pobierające je jednostki samorządowe na różnych etapach procedury budżetowej. Problem, który się z związku w tym pojawia, zawiera pytanie, w jakiej mierze informacje te można wykorzystać na potrzeby racjonalizowania gospodarki odpadami komunalnymi, tj. podejmowania decyzji np. o zmianie sposobu realizacji tego zadania, wysokości opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości i jej różnicowaniu na obszarze gminy (związku międzygminnego), redukcji wybranych, a konieczności zwiększenia innych kosztów. Zdaniem autorów choć istniejące dziś regulacje prawne odnoszące się do wskazanych przepływów takie możliwości stwarzają, to poziom agregacji da-

* Janina Kotlińska, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, janina.kotlinska@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4206-0450>

¹ Art. 10 ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 152, poz. 897 (dalej jako: u.z.u.c.).

nych z omawianego zakresu i sposób ich prezentacji w praktyce samorządowej to uniemożliwiają.

Celem opracowania jest: 1) identyfikacja: a) zakresu władztwa opłatowego organów samorządowych w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, b) determinantów dochodów i wydatków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w gminach i związkach międzygminnych, w kontekście konieczności bilansowania się systemu gospodarki odpadami komunalnymi; 2) diagnoza i ocena sposobu prezentacji i struktury przepływów finansowych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w uchwałach budżetowych i sprawozdaniach z wykonania budżetu wskazanych jednostek samorządowych – krytyczna analiza praktykowanych rozwiązań; 3) prezentacja możliwej w świetle prawa struktury omawianych przepływów, pozwalającej na racjonalizowanie działań w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Od strony metodycznej w opracowaniu kluczową rolę odegrała krytyczna analiza i ocena obowiązujących regulacji prawnych oraz rozwiązań stosowanych przez jednostki samorządowe. W prowadzonych rozważaniach wykorzystano podejście diagnostyczne (opis i ocena stosowanych rozwiązań) oraz perspektywne (propozycja zmiany dotychczasowych rozwiązań).

II. OPŁATY I KOSZTY ZWIĄZANE Z GOSPODARKĄ ODPADAMI KOMUNALNYMI I ICH DETERMINANTY

Gospodarka odpadami komunalnymi generuje przepływy finansowe w postaci dochodów z opłat za odbiór odpadów i wydatków stanowiących koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Wysokość odpowiednio dochodów i wydatków poszczególnych jednostek samorządowych jest zróżnicowana. Wpływ na to mają czynniki niezależne od władz samorządowych (np. powierzchnia i sposób zagospodarowania obszaru, z którego odbierane są odpady; ilość, rodzaj i stopień segregacji odbieranych odpadów) oraz te, które władze kształtują (zakres nieruchomości objętych systemem gospodarki odpadami, wysokość pobieranych opłat, wysokość kosztów funkcjonowania systemu).

Zarówno dochody, jak i wydatki, o których mowa, uzależnione są od liczby podmiotów objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi. Na mocy przepisu art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach², gminy zobowiązane są do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Objęcie systemem nieruchomości niezamieszkałych jest fakultatywne. Stanowi o tym organ stanowiący jednostki samorządowej (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.).

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobierana od właścicieli nieruchomości zamieszkałych (art. 6j u.z.u.c.) stanowi iloczyn, odpowiednio: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty. Ustawodawca określił dwojakiego rodzaju stawki wspo-

² Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2021, poz. 888 (dalej jako: u.c.p.g.).

mnianej opłaty. Może to być stawka podstawowa, gdy właściciel nieruchomości wywiązuje się z obowiązku segregacji odpadów komunalnych i podwyższona, gdy tego obowiązku nie przestrzega. Wysokość maksymalnej stawki podstawowej określa ustawodawca, biorąc pod uwagę przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę. Stawka podwyższona nie może być przy tym niższa niż dwukrotna wysokość i nie wyższa niż czterokrotna wysokość stawki podstawowej omawianej opłaty.

Faktyczną wysokość stawek (podstawowej i podwyższonej) opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określa rada gminy (zgromadzenie związku). W celu jej ustalenia organ ten zobowiązany jest do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji, aby jej wysokość pokrywała rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu. Prawidłowo skalkulowana stawka winna być skorelowana z autentyczną wartością usługi i nie stanowić źródła dodatkowych dochodów jednostki samorządowej³. Jej wysokość może uwzględnić stopień, w jakim dochody ze sprzedaży surowców wtórnych i produktów przygotowanych do ponownego użycia pokrywają koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ustawodawca wyposażył organ stanowiący gminy (związku międzygminnego) w uprawnienia do kształtowania wysokości stawek omawianej opłaty w ściśle określonych granicach i zwrócił uwagę na to, co powinny one brać pod uwagę przy jej określaniu. W ramach posiadanego władztwa opłatowego organ ten ma prawo obniżyć maksymalną wysokość stawki, ustaloną zgodnie z brzmieniem art. 6k ust. 2a u.p.c.g. Czynnikiem, które powinien ten organ wziąć pod uwagę w tym zakresie (art. 6k ust. 2 u.p.c.g.), są: liczba mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, a w szczególności sezonowe powstawanie odpadów komunalnych na niektórych nieruchomościach. W zakresie władztwa opłatowego tego organu leży możliwość uchwalenia jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych (art. 6j ust. 2 u.c.p.g.), jak też jej różnicowanie w zależności od: powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, terenu odbierania odpadów (wiejski, miejski), rodzaju zabudowy. Możliwe jest też łączne stosowanie wielu kryteriów różnicujących stawki opłaty (art. 6j ust. 2a u.c.p.g.)⁴. Zgromadzenie związku międzygminnego może ponadto (art. 6j ust. 2b u.c.p.g.) stosować kryteria różnicujące stawki opłaty odrębnie dla gmin wchodzących w skład związku, jeżeli jest to uzasadnione kosztami odbierania i gospodarowania odpadami w tych gminach lub warunkami miejscowymi.

W przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak definicji gospodarstwa domowego, jak też delegacji do jej utworzenia przez radę gminy (zgromadzenie związku międzygminnego) na potrzeby uchwale-

³ Wyrok WSA w Poznaniu z 26 listopada 2015 r., III SA/Po 610/15.

⁴ Do połowy 2020 r. gminy i związki międzygminne objęte nadzorem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z takich możliwości nie korzystały.

nia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawodawca posługuje się jednolitym pojęciem gospodarstwa domowego, bez dalszego jego różnicowania na jedno- i wieloosobowe. Nie jest więc możliwe różnicowanie wysokości opłaty, jeśli zastosowana zostanie metoda od gospodarstwa domowego⁵. Z żadnej regulacji nie wynika też upoważnienie do wprowadzenia w ramach tej metody dodatkowego kryterium, tj. podział gospodarstw domowych według liczby osób w nich zamieszkujących, i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty⁶.

Uchwała organu stanowiącego gminy (związku międzygminnego) w zakresie stawek omawianych opłat winna być precyzyjna. Kryteria dające podstawę do zróżnicowania stawek opłaty mają charakter zamknięty, na co powołał się w uzasadnieniu do wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w odniesieniu do uchwały Zielonogórskiego Związku Gmin, którego zgromadzenie uchwaliło inne stawki dla terenów miejskich, a inne dla wiejskich, nie określając jednak, które gminy są miejskie, a które wiejskie⁷.

W ramach władztwa opłatowego rady gminy (zgromadzenia związku) ustawodawca przewidział także uprawnienie do pobierania niższej opłaty (lub nawet rezygnację z jej pobierania) od niektórych właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Dotyczy to (art. 6k ust. 4 u.c.p.g.) właścicieli nieruchomości, których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej⁸, nieruchomości zamieszkałych przez rodziny wielodzietne⁹, a także (art. 6k ust. 4a u.c.p.g.) właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowym kompostowniku.

Upoważnienie dla rady gminy (zgromadzenia związku) zawarte w ostatnim przywołanym przepisie ustawy obejmuje zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a nie zwolnienie z części stawki tej opłaty¹⁰. Jego wysokość ma być proporcjonalna do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych i dlatego do prawidłowej jego kalkulacji niezbędne jest wyliczenie proporcji zmniejszenia kosztów gospodarowania bioodpadami ze wszystkich gospodarstw domowych jednorodzinnych w odniesieniu do pozostałej kwoty opłaty obejmującej odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych selektywnych i zbieranych oraz odbieranych jako zmieszane z tego rodzaju nieruchomości. Omawiane zwolnienie ma charakter obligatoryjny i jest niezależne od wybranej metody obliczania opłaty, ilości mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, metrów powierzchni użytkowej nieruchomości czy ilości zużytej wody. Podmiotem zwalnianym nie są jednak mieszkańcy nieruchomości, lecz właściciele nieruchomości jednorodzinnej kompostujący bioodpady.

⁵ Wyroki: WSA w Poznaniu z 7 sierpnia 2020 r., I SA/Po 169/20; WSA w Gdańsku z 19 maja 2020 r., I SA/Gd 233/20.

⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 6 listopada 2020 r., I SA/Bk 610/20.

⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 września 2014 r., I SA/Go 467/14.

⁸ Art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2020, poz. 1876.

⁹ Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz. U. 2021, poz. 1744.

¹⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 sierpnia 2020 r., I SA/Go 250/20.

O wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, traktuje odpowiednio art. 6j ust. 3–3d u.c.p.g. Jej wysokość dla większości tych nieruchomości¹¹ stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek o określonej pojemności. Stawkę tej opłaty określa rada gminy (zgromadzenie związku międzygminnego). I w tym przypadku ustawodawca określił minimalne i maksymalne wysokości stawek tej opłaty, odwołując się do przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego *per capita*. Wysokość przedmiotowej opłaty określa stawka opłaty za pojemnik ustalona przez organ stanowiący i liczba pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości, nie zaś liczba pojemników z odpadami komunalnymi opróznionych w danym miesiącu¹².

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy lub związku międzygminnego. Środki z niej pozyskiwane finansują koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1aa u.c.p.g.), a w szczególności koszty obligatoryjne. Koszty te (art. 6r ust. 2) ponoszone są w związku z koniecznością: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Jeśli wysokość dochodów z pobranych opłat za gospodarkę odpadami komunalnymi będzie wyższa niż suma tych kosztów, dochody te mogą być przeznaczone na finansowanie kosztów fakultatywnych systemu, podobnie jak niewykorzystane w poprzednim roku środki pochodzące ze wspomnianych opłat. Koszty fakultatywne mogą wynikać (art. 6r ust. 2a, 2aa i 2b u.z.u.c.) z: wyposażenia przez gminę nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; utworzenia i utrzymania przez gminę (związek międzygminny) punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami; usunięcia przez gminę (związek) odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w rozumieniu ustawy o odpadach¹³.

¹¹ W przypadku nieruchomości, na której są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. 2020, poz. 2211) dopuszcza się, aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonej przez radę gminy. W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy (zgromadzenie związku) uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

¹² Wyrok NSA z 11 września 2018 r., II FSK 2307/18.

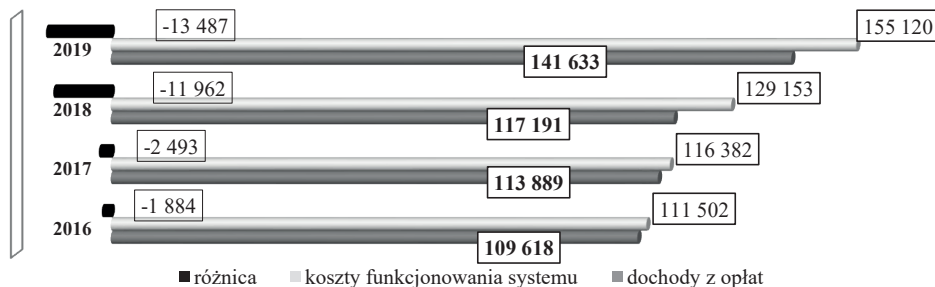
¹³ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. 2021, poz. 779.

Pozostałe, niewykorzystane dochody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą zostać wykorzystane na sfinansowanie kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizację i utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Zgodnie z przepisem art. 6r ust. 1aa u.c.p.g. system gospodarki odpadami komunalnymi powinien się bilansować. Od 26 sierpnia 2021 r.¹⁴ ustawowo dopuszcza się możliwość pojawienia się deficytu w przepływach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, który jest efektem chęci obniżenia przez władze samorządowe wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobieranych od właścicieli nieruchomości. Deficyt ten finansowany jest wówczas przez gminę (związek międzygminny) z dochodów własnych niepochozących z pobranej opłaty (art. 6r ust. 2da u.c.p.g.). Ustawodawca dopuszcza również powstanie nadwyżki w danym roku, pod warunkiem jej wykorzystania w roku następnym. Nie ma więc możliwości kumulowania wspomnianych nadwyżek, a jej pojawianie się powinno być podstawą do ponownego przekalkulowania wysokości stawek omawianej opłaty.

Wykres 1

Bilansowanie się systemu gospodarki odpadami komunalnymi w jednostkach samorządowych województwa opolskiego w latach 2016–2019 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie RIO (2020): 3.

Bilansowanie się systemu gospodarki odpadami komunalnymi jest trudne do osiągnięcia. Jak wynika z analiz przeprowadzonych między innymi przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu¹⁵ w latach 2016–2019 na terenie województwa opolskiego system gospodarki odpadami komunalnymi udało się zbilansować tylko jednej gminie. Dodatnia różnica wystąpiła w 9 gminach, natomiast w 49 gminach łączne wydatki systemu były wyższe niż dochody. Z da-

¹⁴ Art. 1 pkt 18 lit. a) ustawy z 11 sierpnia 2021 r. o zmienia ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach, Dz. U. 2021, poz. 1648.

¹⁵ RIO (2020).

nych Izby wynika, że największa dodatnia różnica pomiędzy skumulowanymi w latach 2016–2019 dochodami a wydatkami związanymi w systemem gospodarki odpadami komunalnymi wystąpiła w Opolu (2,37 mln zł), ujemna zaś w gminie Ozimek (4,55 mln zł). W latach 2016–2019 opolskie gminy uzyskały w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi łączne dochody przekraczające 482,3 mln zł, a wydatki poniosły w wysokości ponad 512,1 mln zł. Szczegóły w tym zakresie prezentuje wykres 1. Jak wynika z danych regionalnych izb obrachunkowych, w związkach międzygminnych system ten jest zbilansowany dzięki nie tyle odpowiednio ukształtowanym opłatom, ile wpłatom gmin członkowskich.

III. GOSPODARKA ODPADAMI KOMUNALNYMI W PLANIE FINANSOWYM GMINY (ZWIĄZKU MIĘDZYGMINNEGO) – PRAKTYKA SAMORZĄDOWA

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem finansowym i zawiera informacje o dochodach, wydatkach, przychodach i rozchodach jednostki samorządowej. Wielkości te winny się bilansować (dochody + przychody = wydatki + rozchody), a ogół dochodów – zgodnie z zasadą jedności materialnej budżetu¹⁶ – winien być źródłem finansowania ogółu wydatków. Środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być więc przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków (art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁷), chyba że wynika to z przepisów odrębnej ustawy.

Przepływy finansowe związane z gospodarką odpadami komunalnymi wyłączone są z zasady jedności materialnej budżetu, na mocy przepisu szczególnego, którym jest art. 6r ust. 1aa u.c.p.g. Zgodnie z nim dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W tym celu – zgodnie z brzmieniem art. 6r ust. 1ab u.c.p.g. – ujmowane są one na wyodrębnionym rachunku bankowym.

Z przepisu art. 33 u.f.p. wynika, że gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Jawność ta w odniesieniu do gospodarki odpadami komunalnymi realizowana jest (art. 34 ust. 11 pkt 1 i 2 u.f.p.) przez jawność debaty budżetowej oraz jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy (związku międzygminnego). Jej celem na szczeblu samorządowym jest zapewnienie społeczeństwu poczucia bezpieczeństwa, wprowadzenie partycypacji obywateli do kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządowych¹⁸, a także profilaktyka antykorupcyjogenna¹⁹.

¹⁶ Juja (2011): 59.

¹⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2021, poz. 305 (dalej jako: u.f.p.).

¹⁸ Celarek (2011): 221.

¹⁹ Skica (2004): 10.

Istotą zasady przejrzystości jest z kolei zapewnienie takiej konstrukcji budżetu, aby był on klarowny i czytelny, tj. zrozumiały dla społeczeństwa²⁰. Przejrzystość tę ma zapewnić odpowiedni układ danych w budżecie, zgodny z systematyką, którą w ramach tzw. budżetu tradycyjnego zapewnia klasyfikacja budżetowa²¹ oraz szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządowej w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw, określone przez jej organ stanowiący w uchwale budżetowej²². To z zasad tych powinien wynikać między innymi sposób ujmowania w planie finansowym gminy (związku międzygminnego) dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków stanowiących koszty funkcjonowania tego systemu. Ustawodawca w tym zakresie pozostawia swobodę władzom samorządowym, uniemożliwiając organowi nadzoru (regionalnej izbie obrachunkowej) podejmowanie działań nadzorczych w sytuacji, gdy informacje te nie znajdują się w odrębnym załączniku do uchwały budżetowej.

Praktyka samorządowa pokazuje, że zarówno w projekcie uchwały budżetowej, uchwale budżetowej, jak i sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy (związku międzygminnego) dane finansowe z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi prezentowane są odpowiednio w załączniku nr 1 (Dochody) i nr 2 (Wydatki) do tych dokumentów, a czasem w odrębnym – specjalnym załączniku, w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej, uwzględniającej niejednokrotnie współfinansowanie przedsięwzięć ze środków UE (tab. 1).

Ten tradycyjny układ danych w planach finansowych gmin i związków międzygminnych powoduje nieczytelność danych z omawianego zakresu z uwagi na ich wysoki stopień agregacji i techniczne – klasyfikacyjne ujęcie. Brak w nim rodzajowego ujęcia kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi²³, jak również pokazania wpływów i kosztów w układzie kryteriów różnicowania opłat, jakimi są: rodzaj nieruchomości (zamieszkałe, niezamieszkałe), rodzaj zabudowy (zabudowa jednorodzinna, zabudowa wielorodzinna), czy dodatkowo w związkach międzygminnych – rodzaj obszaru (miejski, wiejski). Dodatkowo sposób prezentowania omawianych wielkości w budżecie jest mało czytelny z punktu widzenia osiągniętych efektów (o wiele łatwiejsze i bardziej komunikatywne jest to w przypadku budżetu zadaniowego²⁴), zwłaszcza wówczas, gdy wskazane wielkości ujmowane są w niepełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej²⁵. Przejrzystości informacji o analizowanych przepływach nie zapewnia wspomniana już konieczność bilansowania się systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz przeznaczony na nie odrębny rachunek bankowy.

²⁰ Kosek-Wojnar (2014): 96; szerzej na temat jawności i przejrzystości finansów publicznych w polskich regulacjach prawnych: Malinowska-Misiąg (2016): rozdz. II, cz. 2.

²¹ Owsiak (2017): 573.

²² Art. 212 ust. 1 pkt 8), art. 237 ust. 1 u.f.p.

²³ Kańduła, Kijek (2008): 329.

²⁴ Markowska-Bzducha (2008): 371.

²⁵ Art. 234 ust. 1 pkt 2); art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5 u.f.p.

Tabela 1

Typowe ujęcie przepływów finansowych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w projektach uchwał, uchwałach budżetowych i w sprawozdaniu z wykonania budżetu JST

Dział 900		Gospodarka komunalna i ochrona środowiska		
Rozdział 90002		Gospodarka odpadami komunalnymi		
Dochody		Wydatki		
Paragrafy	Kwoty	1.	Wydatki bieżące	
0490, 0640, 0910, 2057, 6257			Paragrafy	Kwoty
			4010, 4040, 4110, 4120, 4140, 4170, 4190, 4210, 4270, 4280, 4300, 4307, 4309, 4360, 4400, 4407, 4409, 4410, 4430, 4440, 4610, 4700	
			Ogółem wydatki bieżące	
		2.	Wydatki majątkowe	
			Paragrafy	Kwoty
			6050, 6057, 6059	
		Ogółem wydatki majątkowe		
Ogółem dochody		Ogółem wydatki		

W wyróżnionych paragrafach ujmowane są najistotniejsze przepływy finansowe związane z gospodarką odpadami komunalnymi, którymi są odpowiednio: uiszczane przez właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnym przez podmioty wyłonione w procedurze przetargowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie planu finansowego Związku Międzygminnego „Piłski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” na 2020 r.

Poziom agregacji danych prezentujących przepływy finansowe związane z gospodarką odpadami komunalnymi skutkuje ich niską komunikatywnością na poszczególnych etapach procedury budżetowej. Dokumenty finansowe są mniej zrozumiałe dla potencjalnych interesariuszy, przejawiających zmienne w czasie potrzeby informacyjne²⁶. Interesariusze oceniają informacje zawarte w przywołanych dokumentach przez pryzmat określonych kryteriów, które pozwalają określać wartość tych informacji²⁷ dla podejmowania między innymi decyzji o sposobie realizacji zadania, jakim jest gospodarka odpadami komunalnymi.

²⁶ Beynon-Davies (1999): 16.

²⁷ Sadowska (2019): 112.

IV. MOŻLIWA SZCZEGÓŁOWOŚĆ INFORMACJI O PRZEPŁYWACH FINANSOWYCH Z ZAKRESU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W PLANIE FINANSOWYM GMINY (ZWIĄZKU MIĘDZYGMINNEGO) ORAZ SPRAWOZDANIU Z JEGO WYKONANIA I JEJ WARTOŚĆ DODANA

Na etapie projektowania planu finansowego na rok następny organ wykonawczy gminy (związku międzygminnego), oprócz zagregowanych wielkości dochodów i kosztów związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, w uzasadnieniu projektu wskazuje założenia dotyczące wysokości stawek opłaty, które legły u podstaw prognozowanych dochodów i kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, podstawy planowanych wydatków budżetowych. Najczęściej są to przywołane zapisy uchwał określających metodę ustalania stawki opłaty i wysokość tej stawki oraz informacje o zawartych umowach odbioru odpadów komunalnych. Dodatkowe wyjaśnienia mogłyby zawierać materiały informacyjne dołączane do projektu budżetu roku następnego, o ile przesądzi o tym organ stanowiący gminy (związku międzygminnego) w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (art. 234 u.f.p.). Zapis taki we wspomnianej uchwale wydaje się dalece celowy i ważny z punktu widzenia racjonalizowania gospodarki odpadami komunalnymi. Z doświadczenia autorów (na podstawie danych z gmin i celowych związków międzygminnych podlegających nadzorowi RIO w Poznaniu) wynika jednak, że szczegółowe informacje o przepływach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi w takich materiałach się nie pojawiają. Można je uzyskać ewentualnie podczas publicznej debaty nad projektem budżetu, podobnie jak informację o zrealizowanych wielkościach tych przepływów podczas debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy czy związku międzygminnego.

W ustawie z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁸, art. 1 pkt 17 lit. d, ustawodawca wprowadził do zmienianej ustawy w art. 6r ust. 2e, z którego wynika, że w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu odpowiednio gminy lub związku międzygminnego ujmować należy informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2–2c u.c.p.g., wraz z objaśnieniami.

Czytając wskazany przepis, można wywieść wniosek, że przepływom związanym z gospodarką odpadami komunalnymi w sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy (związku międzygminnego) należy poświęcić osobny

²⁸ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2019, poz. 1579.

fragment. Ma to być informacja będąca swego rodzaju raportem, w którym z jednej strony zaprezentowane będą zagregowane dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a z drugiej – poszczególne kategorie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Sposób przedstawienia takiej informacji zaproponowano w tabeli 2. W tych gminach, które w roku poprzednim uzyskały nadwyżkę wpływów z opłat nad kosztami funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, niezbędne byłoby szczegółowe przedstawienie sposobów jej wydatkowania. Całość zestawienia winna być uzupełniona objaśnieniami, prezentującymi: sposób kalkulowania i różnicowania przyjętych stawek opłaty; wysokość przyznanego częściowego zwolnienia z opłaty, informację na temat prowadzonej w jednostce samorządowej egzekucji w celu uzyskania wpływów z opłat od podmiotów, które nie wywiązują się z obowiązku uiszczania opłat w terminie. W odniesieniu do wydatków stanowiących koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi wyjaśnienia wymagałyby ich wysokość i struktura (w tym np. sposób wyłonienia operatora, który odbiera odpady komunalne, determinanty kosztów obsługi administracyjnej, rodzaje działań podejmowanych przez jednostkę samorządową w zakresie edukacji ekologicznej). Podobne objaśnienia powinny dotyczyć poziomu poniesionych kosztów fakultatywnych systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Organy wykonawcze gmin, które przekazały gospodarkę odpadami komunalnymi związkom międzygminnym, zobowiązane są zaś do wskazania, jaką pulę środków finansowych wnoszą w formie składki członkowskiej do związku, który w jej imieniu realizuje zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Wysokość tej składki, sposób wywiązywania się związku międzygminnego z realizacji wskazanych zadań i wysokość stawki bądź stawek opłaty za gospodarkę odpadami komunalnymi mogą w tym przypadku przesądzić o decyzji organów stanowiących gmin o pozostaniu w związku międzygminnym bądź o wyjściu z niego i samodzielnej realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (czynniki te były kluczowe przy decyzji władz Miasta Poznania o wystąpieniu ze Związku Międzygminnego GOAP z dniem 1 stycznia 2022 r.). W przypadku tych podmiotów istotnego znaczenia nabierają objaśnienia prezentowanych wielkości. W interesie części gmin członkowskich (a w zasadzie członków poszczególnych wspólnot gminnych, jednakowo obciążonych stawką opłaty za gospodarkę odpadami komunalnymi) powinno być, aby dane dotyczące przepływów z omawianego zakresu prezentowane były w podziale na poszczególne gminy. Istniejący dziś stopień agregacji danych finansowych związków z omawianego zakresu tego nie zapewnia, a zdaniem autorów dobrze byłoby, gdyby zostało to usankcjonowane przez ustawodawcę w imię większej transparentności omawianych przepływów finansowych.

Tabela 2

Proponowany – zgodnie z przepisami prawnymi – sposób przedstawienia informacji o przepływach finansowych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi

GMINA (ZWIĄZEK MIĘDZYGMINNY)*		
<i>Zabudowa jednorodzinna / Zabudowa wielorodzinna</i>		
Dochody		Kwota
1.	wpływy z opłat	
2.	wpływy z innych tytułów	
Ogółem dochody		

Wydatki – koszty funkcjonowania systemu		Kwota
1.	koszty obligatoryjne	
	1.1. odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych	
	1.2. tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych	
	1.3. obsługa administracyjna systemu	
	1.4. edukacja ekologiczna w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi	
2.	koszty fakultatywne	
	2.1. wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym	
	2.2. utworzenie i utrzymanie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami	
	2.3. usunięcie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w rozumieniu ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach.	
	2.4. wyposażenie terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, organizacja i utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów	
Ogółem wydatki		

* W przypadku związku międzygminnego zestawienie takie tworzone może być odrębnie dla terenów miejskich i wiejskich, ale wymaga wówczas wyraźnego wskazania, które obszary (gminy) do danej kategorii zaliczono.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 6r ust. 2–2c u.c.p.g.

Obligatoryjne zaprezentowanie struktury wskazanych przepływów w ramach gmin stanowiłoby merytoryczną podstawę do tego, aby w konsekwencji, w kolejnych okresach, władze związku międzygminnego rozważyły i ewentualnie podjęły uchwały różnicujące stawki opłat za gospodarkę odpadami ko-

munalnymi w gminach członkowskich związku. Należy przy tym pamiętać, że analiza danych i wyjaśnienie zachodzących procesów nie są możliwe w oderwaniu od szerszych procesów społecznych, nie można ich bowiem odizolować, a zachowanie podmiotów ekonomicznych jest silnie warunkowane charakterem istniejących instytucji²⁹, które ewaluują. Racjonalność postępowania podmiotów również zmienia się, gdyż przypisana jest do danego czasu i miejsca³⁰.

Ustawodawca – zezwalając gminom i związkowi międzygminnym na różnicowanie stawek opłaty za gospodarkę odpadami komunalnymi – zwraca uwagę na to, że koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi są różne na terenach miejskich i wiejskich, co ściśle związane jest z rodzajem i gęstością zabudowy. Podobnie zróżnicowana jest ściągalność opłat za gospodarkę odpadami komunalnymi i świadomość ekologiczna właścicieli nieruchomości położonych w gminach, przejawiająca się skalą respektowania zasad segregacji odpadów komunalnych. Szczegółowa informacja o przepływach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi płynąca ze związku międzygminnego do gmin członkowskich pozwoliłaby więc na ochronę przed przerzucaniem ciężaru funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi na te gminy, w których koszty są niższe w stosunku do pozostałych gmin członkowskich związku.

Wskazany, szczegółowy sposób prezentacji przepływów finansowych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi jest zasadny. Fakt przekazywania tych informacji gminom członkowskim związku do 31 marca roku³¹ następującego po roku budżetowym niewątpliwie może pozwolić na wnikliwe przeanalizowanie poziomu dochodów i kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w poszczególnych gminach. Na podstawie rzetelnej i klarownej informacji powinna być podejmowana przez radnych gmin członkowskich związku decyzja o pozostaniu gminy w związku lub o jej wystąpieniu i samodzielnej realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnymi w obligatoryjnym, jak również w fakultatywnym zakresie.

Osobnym problemem, który powinien doczekać się wnikliwej analizy na bazie adekwatnych informacji o przepływach finansowych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, jest racjonalność powoływania związków międzygminnych w celu realizacji zadań gmin z omawianego zakresu. Istotne w tym kontekście są odpowiedzi na pytania o powód ich utworzenia. Czy były to: 1) niższe – z uwagi na specjalizację i efekt skali – koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi; 2) chęć „pozbycia się” przez gminy członkowskie części nałożonych na nie zadań w zamian za składkę na rzecz związku; 3) uniknięcie przez władze gminy pretensji niezadowolonych mieszkańców z wysokości stawek opłat za gospodarkę odpadami komunalnymi.

²⁹ Gruszewska (2011): 50.

³⁰ Kotarbiński (1981): 134; Zieleniewski (1981): 241.

³¹ Wcześniej, gdyż do 31 stycznia, do związku wpłynąć powinny sprawozdania od podmiotów odbierających odpady, prowadzących PSZOKi i zbierających odpady komunalne, a do 31 marca związek winien przedłożyć marszałkowi i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi – art. 9n, art. 9na, art. 9nb, art. 9q u.c.p.g.

mi i sposobu realizacji zadania gminy z tego zakresu. W przypadku niektórych gmin powód może być jeszcze inny. Może nim być np. przerzucenie – za pośrednictwem związku – kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi na inną gminę i niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z drugiej strony warto pamiętać, że bodźcem dla gmin do przekazywania związkowi zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi jest fakt, że zobowiązania zaciągane na inwestycje związane z gospodarką odpadami komunalnymi w takim przypadku obciążają związek. Gminy członkowskie (zgodnie z art. 244 u.f.p.) ciężar ten odczuwają jedynie częściowo, i to pośrednio. Interesujące na tym tle wydaje się więc przeprowadzenie szczegółowych badań na temat optymalizacji przepływów finansowych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, w tym racjonalności stosowanych rozwiązań przez gminy i wybrane związki międzygminne w Polsce.

V. ZAKOŃCZENIE

Prowadzone w artykule rozważania umożliwiają sformułowanie następujących wniosków:

1) władze samorządowe dysponują samodzielnością w zakresie kształtowania przepływów finansowych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, zarówno w odniesieniu do opłat (tu w ustawowych granicach), jak i kosztów, które w zgodzie z istniejącymi regulacjami prawnymi mogą uwzględniać warunki lokalne;

2) mimo ustawowych zapisów o bilansowaniu się systemu gospodarki odpadami komunalnymi, system ten bilansuje się tylko w nielicznych gminach, większość z nich musi finansować powstały niedobór dochodami własnymi, w związkach międzygminnych bilansowanie systemu udaje się uzyskać dzięki wpłatom gmin tworzących związek;

3) klasyfikacja budżetowa, która determinuje układ planu finansowej JST, a także sprawozdania finansowego z jego wykonania nie dostarcza informacji o przepływach finansowych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, na podstawie których można byłoby podejmować decyzje dotyczące optymalnego określenia wysokości stawek opłaty, jak i sposobu realizacji tego zadania, prezentowane wielkości są nieczytelne i bardzo zagregowane;

4) podstawą racjonalizowania gospodarki odpadami komunalnymi mogłaby być odpowiednio sporządzona informacja o przepływach finansowych z nią związanych, zarówno na etapie planowania budżetowego, jak i sprawozdania z wykonania budżetu gminy (związku międzygminnego), informację taką już dziś pozwalają przygotować istniejące regulacje prawne;

5) odpowiednia prezentacja przepływów finansowych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi pozwala racjonalizować tę gospodarkę, ma walor informacyjny, pozwalający na podstawie rachunku ekonomicznego zdecydować władzom gmin o pozostaniu w związku międzygminnym bądź o wyjściu z niego.

Osobną kwestią pozostaje w tym momencie to, czy w gminach (związkach międzygminnych) będą sporządzane informacje o przepływach związanych z gospodarką odpadami komunalnymi zgodnie z regułami zawartymi w ustawie o czystości i porządku w gminach (np. w kształcie zaproponowanym w niniejszym opracowaniu), jak również czy organy stanowiące tych jednostek będą umiały wyciągnąć z nich wnioski i na tej podstawie zrationalizować sposób prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi na swoim terenie. Jeśli tak, to być może w niedalekiej przyszłości zmieni się nie tylko liczba, ale i zasięg działania związków międzygminnych. Dodatkowo problemy związane z prowadzeniem gospodarki odpadami komunalnymi i zmniejszone dochody jednostek samorządowych z tego tytułu w okresie pandemii stanowią następny bodziec do wnikliwych analiz na podstawie wielkości, o których mowa w opracowaniu, i podejmowania niejednokrotnie strategicznych decyzji.

- Beynon-Davies, P. (1999). *Inżynieria systemów informacyjnych*. Warszawa.
- Celarek, K. (2011). Jawność finansów publicznych istotnym elementem w procesie urzeczywistniania prawa do informacji publicznej, [w:] E. Denek, B. Filipiak (red.), *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu* 36. Poznań: 217–226.
- Czerwińska-Kayzer, D., Kotlińska, J., Kotliński, G. (2019). *Sprawozdanie finansowe i jego wartość informacyjna (na przykładzie wybranych rodzajów podmiotów gospodarczych)*. Warszawa.
- Gruszewska, E. (2011). Dezintegracja w zinstytucjonalizowanym świecie. *Ekonomia i Prawo* 7: 49–65.
- Juja, T. (red.) (2011). *Finanse publiczne*. Poznań.
- Kańduła, S., Kijek, I. (2008). Budżet zadaniowy w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 500. *Ekonomiczne Problemy Usług* 21. Szczecin: 329–338.
- Kosek-Wojnar, M. (2014). Zasada przejrzystości finansów publicznych a wpływy z prywatyzacji. *Studia Ekonomiczne*: 95–108.
- Kotarbiński, T. (1969). *Traktat o dobrej robocie*. Wyd. 4. Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Malinowska-Misiąg, E. (red.) (2016). *Jawność i przejrzystość finansów publicznych*. Warszawa.
- Markowska-Bzducha, E. (2008). Budżet zadaniowy jako źródło mierników oceny działalności podmiotów sektora publicznego, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 500, *Ekonomiczne Problemy Usług* 21. Szczecin: 367–376.
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Warszawa.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu (2020). *Informacja o sposobie bilansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2016–2019 na terenie województwa opolskiego*. Opole.
- Sadowska, B. (2019). *Rachunkowość podmiotów gospodarki komunalnej z perspektywy ekonomii zrównoważonego rozwoju. Pomiar – ewidencja – raportowanie*. Warszawa.
- Skica, T. (2004). Znaczenie jawności i przejrzystości kształtowania dobrych relacji państwo-obywatel. *Finanse Komunalne* 11: 5–17.
- Zieleniewski, J. (1981). *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa.

THE RATIONALIZATION OF MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT ON THE BASIS
OF INFORMATION ABOUT THE FINANCIAL FLOWS INVOLVED

Summary

The study is devoted to the information content of the statements presenting financial flows in municipalities and intermunicipal associations in the field of municipal waste management. The objective is to: 1) identify: a) the scope of fee authority of self-government authorities in the municipal waste management fee, b) determinants of revenues and expenditures related to municipal waste management in municipalities and intermunicipal associations, in the context of the need to balance the municipal waste management system; 2) diagnose and evaluate of the method of presentation and structure of financial flows in the field of municipal waste management in budget resolutions and budget performance reports of the indicated local government units – a critical analysis of the solutions applied; and 3) present a legally possible structure of the flows in question, allowing for the rationalisation of activities in the area of municipal waste management in Poland. From the methodological point of view, a critical analysis and assessment of the existing legal regulations and solutions applied by self-government units played a key role in the study. The considerations were based on a diagnostic approach (description and evaluation of solutions applied) and a prospective approach (proposal of changes to existing solutions).

Keywords: fees and costs; municipal waste management; transparency; usefulness; flow information; rationality; municipal union