

BADANIA

**EKSPERTYZY**

REKOMENDACJE

Paweł Głuszyński, Aleksandra Kobylińska, Ewa Chodkiewicz

# Wyzwania gospodarki odpadami komunalnymi w gminach

**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego

Koordinacja projektu: Aleksandra Kobylińska

Opracowanie redakcyjne: Magdalena Otlewska, bezbledu.pl

Raport powstał w ramach projektu „Gospodarka odpadami w gminach. Diagnoza i wsparcie”, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Regionalny.



ISBN: 978-83-7689- 447-8

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych 2023

# Spis treści

Wprowadzenie .....	5
Podstawowe obowiązki gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.....	7
Gospodarka o obiegu zamkniętym .....	8
Nowe inicjatywy legislacyjne Unii Europejskiej .....	11
Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce .....	12
Postawy i opinie mieszkańców .....	17
Metodologia.....	17
Ogólnopolskie badania postaw Polaków wobec odpadów i GOZ.....	18
Postawy dotyczące segregacji odpadów w badanych przez nas miejscowościach .....	19
Największe problemy dotyczące gospodarowania odpadami.....	30
Wstępna analiza systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2022 roku ..	34
Źródła danych i metodologia analizy .....	34
Ilość wytworzonych odpadów komunalnych.....	36
Poziom segregacji odpadów komunalnych .....	38
Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.....	43
Biodpady .....	44
Odpady opakowaniowe i podobne materiałowo .....	45
Tekstylna i odzież .....	46
Odpady wielkogabarytowe .....	46

Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.....	46
Odpady zmieszane.....	47
Efekty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.....	47
Biodpady .....	51
Papier, szkło, metale i opakowania wielomateriałowe .....	54
Tworzywa sztuczne .....	54
Odpady wielkogabarytowe .....	55
Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.....	55
Tekstylna i odzież .....	56
Recykling odpadów opakowaniowych .....	56
Spalanie i składowanie odpadów .....	57
Inne istotne problemy przekrojowe systemu gospodarki odpadami komunalnymi	58
Analiza i planowanie.....	58
Spalarnie odpadów komunalnych.....	59
Najważniejsze wnioski i rekomendacje .....	62

# Wprowadzenie

Raport jest podsumowaniem najważniejszych wniosków z projektu Gospodarka odpadami w gminach. Diagnoza i wsparcie, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2022–2023.

Idea projektu zrodziła się z przekonania, że gospodarowanie odpadami w Polsce wciąż jest dalekie od doskonałości, a umiejętne zarządzanie tym obszarem ma zasadnicze znaczenie dla polityki zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie nie przyciąga to dostatecznego zainteresowania społecznego. Przeciętny obywatel przeważnie interesuje się wyłącznie opłatami za odpady, których wysokość nieodmiennie wzbudza w Polsce emocje. Okresowo temat odpadów wypływa na czołówki portali internetowych za sprawą głośnych afer wywołanych pożarami miejsc ich magazynowania, nielegalnym składowaniem odpadów niebezpiecznych lub innymi nieprawidłowościami systemu. Nie pomaga i to, że zajmuje się tym tematem niewielka grupa organizacji społecznych. W efekcie system gospodarowania odpadami jest dla większości enigmatyczny i niezrozumiały, a poziom przejrzystości w tym obszarze pozostawia wiele do życzenia.

Nasze działania skupiły się na gospodarce odpadami komunalnymi w gminach, bo na nich ciąży odpowiedzialność za zarządzanie tym procesem i one są ostatecznie rozliczane z efektu swoich działań na rzecz zwiększenia poziomów ponownego użycia i recyklingu. Gminy są też najbliżej obywateli, uczestników systemu, którzy wytwarzają odpady i od których decyzji i czynności zależy, z jaką ich ilością i jakością przyjdzie się zmierzyć gminom. Wyzwaniem dla samorządów są nie tylko rosnące wymagania, ale także niestabilność i niedoskonałość regulacji prawnych, brak elastyczności przepisów, a co za tym idzie – możliwości wprowadzania adekwatnych rozwiązań, dopasowanych do lokalnej specyfiki. Dochodzi do tego presja społeczna, aby koszty systemu były jak najniższe. Staje się to kwestią polityczną, ważnym aspektem w lokalnych sporach politycznych. W ramach projektu postanowiliśmy więc wesprzeć wybrane samorządy gminne w udoskonaleniu lokalnych systemów gospodarki odpadami.

Projekt obejmował dwie główne ścieżki działań: monitoring gospodarki odpadami z udziałem zespołu wolontariuszy z całej Polski oraz współpracę z wybranymi samorządami gminnymi, aby pomóc im w ulepszeniu systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Monitoring zrealizowany został łącznie w 12 miejscowościach. Wolontariuszki i wolontariusze Instytutu Spraw Publicznych przyglądali się, jak działa gospodarka odpadami w ich najbliższej okolicy. Instytut Spraw Publicznych podjął ponadto współpracę z czterema gminami, w których zespół projektu zrealizował szczegółowy monitoring i badania oraz podjął pracę bezpośrednio z zespołami z urzędów oraz innymi kluczowymi interesariuszami lokalnymi. W wybranych miejscowościach przeprowadzono wywiady, wizje lokalne i analizę dokumentów, a także warsztaty, badania i działania edukacyjne wśród mieszkańców. Wszystko to działo się nie tylko po to, aby pomóc gminom udoskonalić sposób zarządzania gospodarką odpadami, ale też, aby zwiększyć świadomość mieszkańców w tym obszarze. Podsumowania działań w poszczególnych miejscowościach objętych projektem znajdują się w osobnych publikacjach.

W raporcie przedstawiamy najważniejsze wnioski z naszego monitoringu, badania i współpracy z gminami w kwestii gospodarowania odpadami. Znalazły się tu szersze refleksje na temat potrzebnych zmian systemowych, wynikające z wieloletniego doświadczenia ekspertów projektu w dziedzinie gospodarki odpadami.

W raporcie odwołujemy się do koncepcji gospodarki obiegu zamkniętego – idei minimalizowania marnowania zasobów i materiałów, które powinny być w gospodarce wykorzystywane tak długo, jak to tylko możliwe. W polskich warunkach to wciąż odległy ideał. Potrzebne są zarówno zmiany systemowe, jak i podnoszenie świadomości mieszkańców, nie tylko co do segregowania swoich odpadów, ale przede wszystkim zapobiegania ich wytwarzaniu. Ufamy jednak, że małymi krokami możemy zmieniać rzeczywistość.

Nasze działania nie byłyby możliwe bez wsparcia naszych donorów – projekt został sfinansowany przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach Programu Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny.

# Podstawowe obowiązki gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 897, 1016 i 1337), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 i wprowadziła zasadniczą zmianę w organizacji systemu odbierania odpadów komunalnych. Gminy przejęły obowiązek odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, i to one dokonują wyboru podmiotu zajmującego się ich zbiórką, transportem i zagospodarowaniem. Gmina zawiera z wybranym podmiotem umowę na rzecz mieszkańców. Mieszkańcy zaś są zobowiązani do ponoszenia na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podstawowe obowiązki gminy w gospodarowaniu odpadami komunalnymi obejmują:

- 1) uchwalanie regulaminu utrzymania czystości i porządku oraz wysokość stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za świadczone usługi;
- 2) objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości systemem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych;
- 3) gospodarowanie środkami z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości;
- 4) tworzenie i zapewnienie funkcjonowania punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK);
- 5) budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- 6) uzyskiwanie określonych poziomów ponownego użycia i recyklingu oraz redukcji ilości składowanych odpadów komunalnych;
- 7) informowanie i edukacja w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami;
- 8) coroczne przedkładanie marszałkowi województwa sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz opracowanie

podsumowującej analizy stanu systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy.

Gmina jest więc całościowo odpowiedzialna za organizację procesu gospodarowania odpadami komunalnymi na swoim terenie. W praktyce gminy napotykają na liczne problemy w realizowaniu tych obowiązków, w dalszej części raportu szczegółowo je omawiamy.

## Gospodarka o obiegu zamkniętym

Nie sposób rozpatrywać zagadnień gospodarki odpadami w Polsce w oderwaniu od kontekstu unijnego i koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, dlatego te wątki zostaną poniżej pokrótce omówione.

Jednym z głównych priorytetów Unii Europejskiej związanych z zarządzaniem odpadami jest zerwanie zależności między rozwojem gospodarczym a generowaniem odpadów – to stanowi coraz istotniejsze wyzwanie globalne, szczególnie w kontekście zagospodarowania odpadów.

Gospodarka o obiegu zamkniętym jest koncepcją racjonalnego wykorzystania zasobów i ograniczenia negatywnego działania na środowisko produktów, które – podobnie jak materiały oraz surowce – powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane.

Gospodarka obiegu zamkniętego to model produkcji i konsumpcji polegający na współdzieleniu, udostępnianiu, dzierżawie, ponownym wykorzystaniu, naprawie, remontowaniu i recyklingu istniejących materiałów i produktów tak długo, jak to możliwe. W ten sposób cykl życia produktów jest przedłużany, a wartość – zachowana. GOZ skupia się na efektywnym projektowaniu i optymalizacji zużycia materiałów i surowców. Oznacza to też odejście od zasobów nieodnawialnych na rzecz zasobów odnawialnych. Daje przestrzeń do innowacji i pozwala na zbudowanie bardziej odpornej i zasobooszczędnej gospodarki.

Jest to odejście od tradycyjnego, liniowego modelu gospodarczego, zorganizowanego według schematu: wydobywanie surowców–produkcja–konsumpcja–wyrzucanie, który opiera się na dostępie do tanich materiałów i energii nieodnawialnej.

Trzy podstawowe zasady GOZ mówią o utrzymywaniu wartości produktów, materiałów i zasobów tak długo, jak to możliwe, minimalizacji wytwarzania odpadów i stworzeniu zrównoważonej niskoemisyjnej zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki.

Zamknięty obieg życia produktu to równocześnie początek życia nowego produktu lub usługi, ponieważ wszystkie materiały są wykorzystane, a ich wartość jest maksymalizowana. W ten sposób eliminuje się odpady i konieczność pozyskiwania nowych surowców. W gospodarce cyrkularnej cykl życia produktów jest zamknięty i może być powtarzany w nieskończoność, co często ilustruje się jako okrąg.

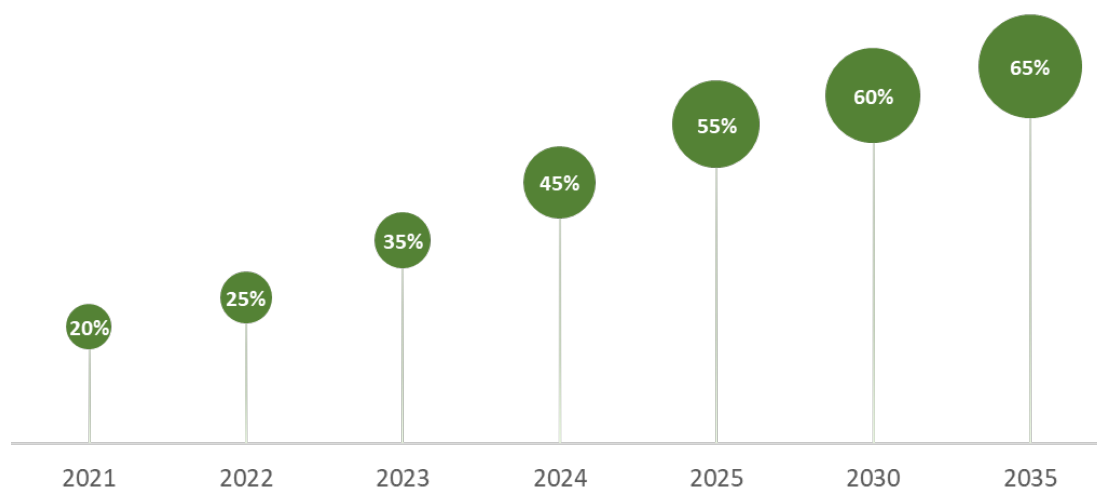
Model gospodarki obiegu zamkniętego polega na naśladowaniu naturalnych procesów przyrodniczych. W naturze nie ma odpadów. To, co jest niepotrzebne jednemu organizmowi, staje się pożywieniem bądź surowcem dla innych – tak tworzy się cykl zamknięty. GOZ oznacza zmianę paradygmatu – odejście od wzrostu na rzecz rozwoju, który da się osiągnąć bez niszczenia planety. Aby tego dokonać, konieczne jest takie przekształcenie całego systemu produkcji i konsumpcji, aby wyeliminować pojęcie odpadu i ekstrakcji surowców nieodnawialnych. Jedynie taki system może zapobiec katastrofie klimatycznej poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i zmniejszenie ilości odpadów do zagospodarowania. W skrócie: gospodarka obiegu zamkniętego jest podstawą walki z degradacją środowiska i zmianami klimatycznymi.

Gospodarka cyrkularna jest z założenia bezodpadowa i oparta na ponownym wykorzystaniu surowców. Ta koncepcja oferuje narzędzia, które są niezbędne, aby rozwiązać dwa wyzwania, przed którymi współcześnie stoi ludzkość – zarządzania odpadami i zmniejszenia zużycia zasobów naturalnych. Unia Europejska uważa gospodarkę obiegu zamkniętego za jeden z priorytetów i wskazuje, że przyjęcie jej zasad w Europie może przynieść korzyści gospodarcze netto sięgające 600 mld euro do 2030 roku, w tym stworzyć ponad 700 000 nowych miejsc pracy.

Przejęcie do GOZ jest strategicznym celem UE. W 2015 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki

o obiegu zamkniętym, a wraz z nim – pakiet złożony z czterech projektów legislacyjnych. Nowe przepisy zostały przyjęte przez Radę UE w 2018 roku i znajdowały się w czterech aktach prawnych UE: dyrektywie w sprawie odpadów (ang. *Waste Framework Directive*, WFD); dyrektywie w sprawie składowania odpadów (ang. *Landfill Directive*, LD); dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (ang. *Packaging and Packaging Waste Directive*, PPWD) oraz dyrektywie w sprawie zmniejszania wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (ang. *Single Use Plastic Directive*, SUP).

Legislacja dotycząca GOZ ustanawia konkretne cele dla poszczególnych rodzajów odpadów. Przyjęcie pakietu wiąże się z koniecznością wdrożenia niezbędnych regulacji prawnych i stworzenia warunków technicznych i organizacyjnych w gospodarce odpadami, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Do 2025 roku wszystkie kraje Unii Europejskiej są zobowiązane osiągnąć 55% recyklingu w stosunku masy wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych, a do docelowo do 2035 roku ma to już być 65%.



Wykres 1. Wymagane poziomy ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w poszczególnych latach. Źródło: opracowano na podstawie ustawy z dnia 16 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. nr 132 poz. 622)

Nie później niż do 2030 roku powinniśmy osiągnąć co najmniej 70% recyklingu wszystkich wytworzonych odpadów opakowaniowych. Patrząc na aktualnie osiągnięte poziomy składowania odpadów komunalnych, ambitnym celem jest także redukcja tego wskaźnika do nie więcej niż 10% wszystkich odpadów do 2035 roku.

Na państwa członkowskie nałożono obowiązek ustanowienia odrębnego systemu zbierania tekstyliów i odpadów niebezpiecznych z gospodarstw domowych do 1 stycznia 2025 roku oraz redukcji marnowania żywności o 30%. Tylko stworzenie niezbędnych warunków legislacyjnych, finansowych i organizacyjnych do monitorowania rynku odpadów i właściwe nimi zarządzanie może zapewnić osiągnięcie zakładanych celów polegających na zapobieganiu powstawania odpadów oraz ich przetworzeniu w procesach odzysku, w tym recyklingu. Dlatego tak ważna jest konieczność zwiększenia efektywności systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP).

W przyjętym w marcu 2020 roku nowym „Planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy” określono cele obejmujące znaczne zmniejszenie poszczególnych strumieni odpadów komunalnych oraz ich całkowitej ilości. Ogromny nacisk kładzie się na wzmocnienie obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od substancji toksycznych przez: eliminację ich u źródła oraz wysokiej jakości sortowanie odpadów i usuwanie z nich zanieczyszczeń, minimalizowanie zawartości substancji problematycznych dla zdrowia lub środowiska w materiałach pochodzących z recyklingu i wytworzonych z nich wyrobach oraz utrzymanie czystych strumieni odpadów poddawanych recyklingowi. Ponadto zobowiązano państwa członkowskie Unii Europejskiej do wdrażania skoordynowanych działań usprawniających zbiórki i przetwarzanie zużytego sprzętu elektronicznego, zbiórki i recykling wszystkich baterii i akumulatorów, rewizji celów w zakresie odzysku odpadów budowlanych i remontowych oraz ograniczenia marnotrawienia żywności.

## Nowe inicjatywy legislacyjne Unii Europejskiej

30 listopada 2022 roku Komisja Europejska opublikowała projekt rozporządzenia dotyczącego opakowań i odpadów opakowaniowych (COM(2022)677), które zastąpi dotychczas obowiązującą dyrektywę. Jego celem jest zharmonizowane na poziomie państw członkowskich UE celów ograniczenia wytwarzania odpadów, powtórnego wykorzystania opakowań oraz przetwarzania ich w procesie recyklingu. Najważniejszym założeniem jest sukcesywna redukcja ilości opakowań – do 2030 roku o 5%, a w każdym następnym o 1%, tak aby docelowo w 2040 roku osiągnąć 15%.

Producenci mają być zobowiązani do wprowadzenia na rynek co najmniej 25% napojów bezalkoholowych w butelkach zwrotnych. Opakowania będą musiały być tak projektowane, aby do 2040 roku zawierały co najmniej 50–60% surowców pochodzących z recyklingu. Zakazane mają być wszystkie jednorazowe opakowania owoców, warzyw i dodatkowe opakowania dla opakowanych już produktów.

5 lipca 2023 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt nowelizacji dyrektywy (COM(2023) 420, który wprowadza od 1 stycznia 2025 roku obowiązek selektywnej zbiórki ubrań, artykułów i dodatków odzieżowych oraz obuwia i obowiązek ustanowienia systemu rozszerzonej odpowiedzialności dla ich producentów.

Projekt zmiany dyrektywy precyzuje też obowiązki dotyczące odpadów żywności. W porównaniu z ilością tych odpadów wytworzonych w 2020 roku, ich wytwarzanie będzie musiało być zredukowane o 10% do 31 grudnia 2030 roku. O 30% mają być zmniejszone odpady żywności pochodzące z handlu detalicznego, usług gastronomicznych oraz z gospodarstw domowych.

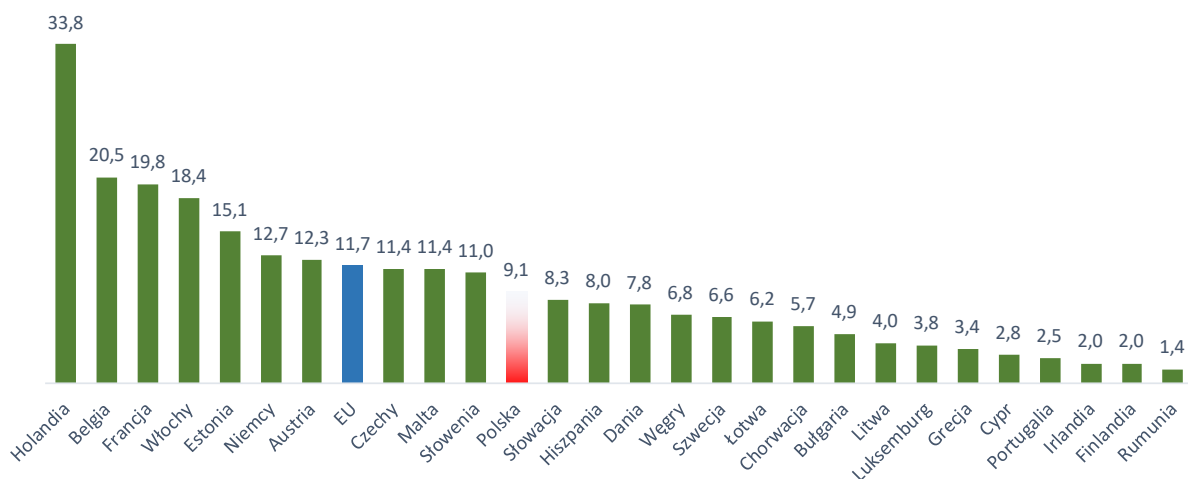
Na ostateczny kształt tych przepisów przyjdzie jeszcze poczekać. Jedno jest pewne – przed nami kolejne ambitne cele, którym nasz system gospodarki odpadami będzie musiał sprostać.

## Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce

Według danych przekazanych do Eurostatu w 2021 roku, Polska jest niskocykularna, ponieważ tylko 9,1% naszej gospodarki opiera się na ponownym wykorzystaniu surowców. Oznacza to, że polega ona głównie na korzystaniu z nowych surowców, pierwotnie pozyskiwanych oraz nieodnawialnych. Tymczasem szacunki firmy doradczej Deloitte wskazują, że przejście na gospodarkę obiegu zamkniętego może przynieść niebagatelne oszczędności. Redukcja tylko o 1% zużycia materiałów i energii we wszystkich sektorach umożliwi uzyskanie wartości dodanej na poziomie 19,5 miliarda złotych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Deloitte, Zamknięty obieg – otwarte możliwości. Perspektywy rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce, Grudzień 2018, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/zarzadzania-procesami-i-strategiczne/articles/innowacje/raport-zamkniety-obieg-otwarte-mozliwosci.html> [dostęp 8.11.2023].



Wykres 2. Wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w krajach Unii Europejskiej, 2021.  
Źródło: Eurostat

W opublikowanym w czerwcu 2023 roku przez Komisję Europejską raporcie dotyczącym postępów państw członkowskich w realizacji celów unijnych w odniesieniu do odpadów komunalnych, Polska znalazła się w grupie kilkunastu krajów zagrożonych niespełnieniem celów na 2025 rok, i to zarówno w odpadach komunalnych, jak i opakowaniowych<sup>2</sup>. Ta ocena jest ważnym sygnałem, że wiele państw członkowskich musi podjąć dodatkowe działania, aby zwiększyć poziom przygotowania odpadów do ponownego użycia oraz recyklingu, żeby spełnić cele unijne gospodarki o obiegu zamkniętym. Niepokojące są zwłaszcza dane dotyczące składowania odpadów komunalnych. Wynika z nich, że Polska może nie spełnić tego celu na 2035 rok. W raporcie wskazano także rekomendacje, które mają usprawnić system gospodarki odpadami. Aby to osiągnąć, należy jak najszybciej zaktualizować w Polsce system rozszerzonej odpowiedzialności producenta w sferze opakowań oraz wprowadzić system kaucyjny dla opakowań z tworzyw sztucznych. Konieczne jest zwiększenie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów oraz wzmocnienie systemów umożliwiających ponowne użycie opakowań.

Transpozycja przepisów unijnego pakietu gospodarki obiegu zamkniętego wprowadziła do krajowego systemu prawnego ambitne cele, ale w ogóle nie wdrożono narzędzi wspierających ich realizację lub zrobiono to z opóźnieniem.

<sup>2</sup> Waste Early Warning Report, European Commission, Environment 8.06.2023, [https://environment.ec.europa.eu/publications/waste-early-warning-report\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/waste-early-warning-report_en) [dostęp 10.12.2023]

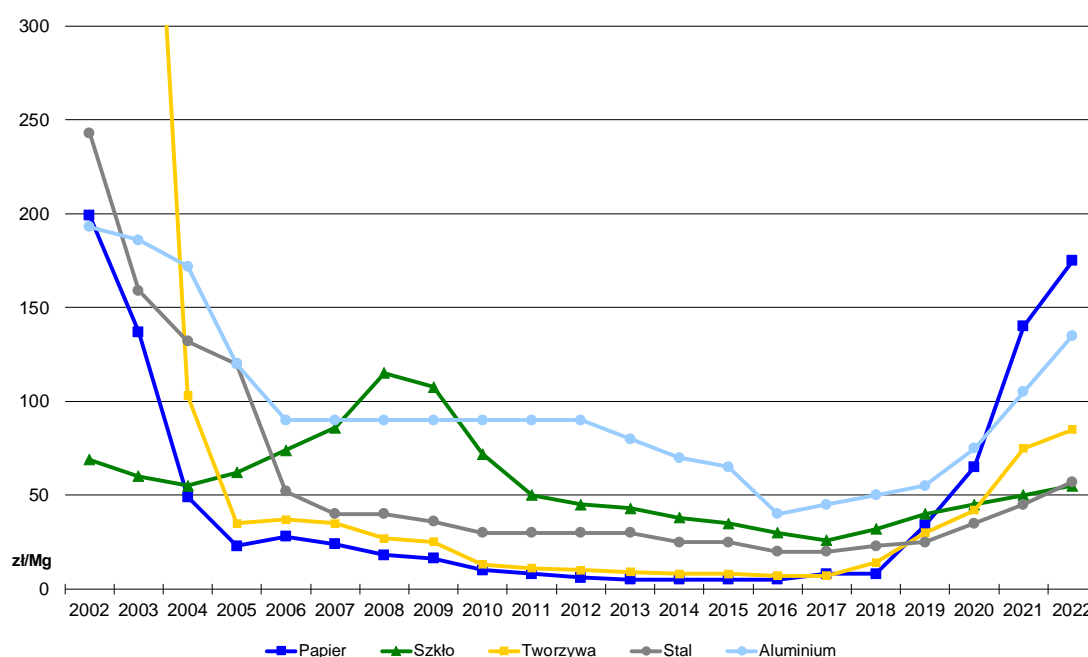
Oprócz ewidentnej nieudolności odchodzącej ekipy rządzącej, jest to efekt praktykowanego od lat przez krajowych polityków pewnego rodzaju minimalizmu w kwestii wprowadzania progresywnych przepisów. U podłoża takiej postawy leży przekonanie, że bardziej ambitne rozwiązania będą kosztotwórcze i obniżą konkurencyjność polskiej gospodarki. Te hasła, nieudokumentowane żadną merytoryczną analizą, zupełnie pomijają oczywisty fakt, że „ktoś” w końcu ponosi (rosnące) koszty zbiórki i zagospodarowania odpadów, a konsekwencją pojawiających się patologii są jeszcze większe nakłady na bezpieczne dla mieszkańców i środowiska usunięcie odpadów.

Przepisy wspierające realizację GOZ	Termin przyjęcia przepisów na poziomie krajowym	Termin wdrożenia przepisów na poziomie krajowym	Data przyjęcia ustawy
rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP)	5 lipca 2020	5 stycznia 2023	Brak projektu
dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (SUP)	3 lipca 2021	5 stycznia 2023 3 lipca 2024	24 maja 2023
system kaucyjny (DRS)	5 lipca 2020	1 stycznia 2025	13 lipca 2023 wymaga poprawek
przeciwdziałanie marnowaniu żywności	5 lipca 2020	1 stycznia 2025 1 stycznia 2030	19 lipca 2019 będzie wymagać nowelizacji

Tabela 1. Stan wdrażania przepisów GOZ w Polsce, listopad 2023. Źródło: opracowanie własne

Dla sfery komunalnej i dla mieszkańców najważniejszym aktem prawnym jest wciąż nieprzygotowana nowelizacja przepisów o rozszerzonej odpowiedzialności producenta za opakowania i odpady opakowaniowe. ROP opracowana zgodnie z dyrektywą ramową o odpadach i w oparciu o dobre praktyki innych krajów pozwoliłaby na poprawę efektów systemu, stabilizację poziomu cen usług i znaczne obniżenie ich dla mieszkańców-konsumentów.

System ROP wdrożono w Polsce w 2002 roku, ale stał się ekonomicznie dysfunkcyjny po niecałych trzech latach. Zezwolenie na funkcjonowanie nielimitowanej liczby organizacji przemysłu doprowadziło do takiej redukcji dopłat do recyklingu opakowań, że pokrywają one jedynie ułamek rzeczywistych kosztów selektywnej zbiórki, transportu, przygotowania surowców do recyklingu przez ich sortowanie i doczyszczanie. Dyrektywa ramowa o odpadach wymaga, aby przemysł pokrył co najmniej 80% wymienionych kosztów. Polscy producenci deklarowali pokrycie 100%, jeśli przepisy zostaną tak skonstruowane, że system będzie szczelny, a jednocześnie transparenty finansowo i organizacyjnie dla wszystkich interesariuszy.



Wykres 3. Średni poziom dopłat w systemie ROP w Polsce w latach 2002–2023. Źródło: Rekopol S.A.

Jako komentarz do wykresu 3 niech posłuży porównanie wysokości dopłaty przemysłu do recyklingu tworzyw sztucznych z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w Polsce (6 346,15 zł) i Hiszpanii (2262,63 €) w 2022 roku. W naszym kraju dopłata wynosiła 1,34% przeciętnego wynagrodzenia (85 zł/Mg), natomiast w Hiszpanii 19,44% (440 €/Mg). Stawki hiszpańskie należą do średnich i są wyższe niż w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie dopłaty są co najmniej dwukrotnie wyższe niż w Polsce.

Nie próbując wyciągnąć wniosków z funkcjonowania krajowego systemu ROP ani polegać na dobrze udokumentowanych zagranicznych przykładach działających

od lat, wprowadzono system kaucyjny, który tak samo jak dotychczasowy krajowy ROP zezwala na tworzenie dowolnej liczby organizacji przemysłu. Równie kontrowersyjny jest zakres kaucji, w którym nie ujęto jednorazowych opakowań szklanych po napojach, a są tylko zwrotne już objęte kaucją producenta. Jak można odczytać z Wykresu 14 i Tabeli 4 zbiórka i recykling tego surowca nie notuje takich poziomów, jakie już uzyskują działające w innych krajach systemy kaucyjne: 83 – 87%, wyższe więc od celu recyklingu wymaganego przez dyrektywę 2018/852 do 2030 roku.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. 2019 poz. 1680) będzie wymagała aktualizacji, bo nie ustanawia celu redukcji, jaki został zapisany w dyrektywie ramowej o odpadach. Ponadto wkrótce mają być przyjęte doprecyzowujące przepisy i zostanie rozszerzony zakres ich obowiązywania we wszystkich sektorach, w których występuje zjawisko marnowania żywności.

Praktyka pokazuje, że znowelizowane powinny być przepisy ROP dotyczące odpadów elektrycznych i elektronicznych, tak aby gminy otrzymywały informacje o końcowym sposobie zagospodarowania tych odpadów, a nie tylko tyle, że przeszły enigmatyczny proces odzysku (R12), który zaniża statystyki ponownego użycia i recyklingu.

Niezbędna jest ocena efektywności i kosztów systemu ROP dla opon, zasadności ich zbiórki przez samorząd oraz możliwości wprowadzenia kaucji.

Aktualizacji wymaga rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami [Dz.U. 2015 poz. 796], tak aby ułatwiało ponowne wykorzystanie produktów (odpadów) w systemie komunalnym.

# Postawy i opinie mieszkańców

Nawet najlepiej zorganizowana gospodarka odpadami komunalnymi nie przyniesie zadowalających efektów, jeśli nie będzie wspomagana codziennymi zachowaniami użytkowników. Rola mieszkańców jest tu podstawowa, bo to oni sami bezpośrednio produkują odpady i mają wpływ na ich ilość i jakość, podobnie jak na poziom czystości miejsc publicznych. Dlatego warto uważnie się przyjrzeć ich postawom, żeby znaleźć odpowiedź na pytanie, jak podnosić świadomość mieszkańców o redukowaniu wytwarzania odpadów, ich prawidłowej segregacji i dbałości o porządek w najbliższej okolicy.

## Metodologia

W rozdziale zawarliśmy dane z różnorodnych źródeł. Bazujemy tu, po pierwsze, na wnioskach z ankiety internetowej przeprowadzonej przez Instytut Spraw Publicznych w sześciu miejscowościach objętych monitoringiem w ramach projektu, a były to samorządy:

- gmina Bisztynek w woj. warmińsko-mazurskim,
- gmina Miasto Chojnów w woj. dolnośląskim,
- gmina Miasto Ełk woj. warmińsko-mazurskim,
- gmina Morawica w woj. świętokrzyskim,
- miasto Szczecin w woj. zachodniopomorskim,
- gmina Miasto Złotoryja w woj. dolnośląskim.

Ankietę wypełniło łącznie 679 mieszkańców wymienionych miejscowości. Odwołujemy się tu do najważniejszych wniosków z tego sondażu, mając jednocześnie świadomość jego niedoskonałości. W ankiecie nie było kontroli nad doborem próby, dlatego jej reprezentatywność jest ograniczona. Należy ją zatem potraktować jako głos najbardziej zaangażowanych i świadomych mieszkańców, którzy znaleźli w sobie wystarczająco dużą motywację do wzięcia udziału w sondażu i wyrażenia swojego zdania na temat funkcjonowania ich samorządu w tej sprawie. Mimo ograniczeń

narzędzia wnioski z ankiety wydają się warte uwagi, zarówno ze względu na skalę odpowiedzi, jak i na tendencje rysujące się z dużą wyrazistością.

Korzystamy także z wniosków z czterech wywiadów fokusowych na temat gospodarki odpadami, które zespół projektowy przeprowadził w: Bisztynku, Chojnowie, Ełku i Złotoryi. Badania w 8-osobowych grupach mieszkańców zróżnicowanych co do różnych kryteriów (wieku, płci czy rodzaju zamieszkiwanej zabudowy) przyniosły bardziej szczegółowy wgląd w przekonania i postawy wobec zapobiegania powstawaniu i segregacji odpadów, a także opinie o funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami w okolicy.

W rozdziale przywołujemy również wyniki ogólnopolskich badań reprezentatywnych.

## Ogólnopolskie badania postaw Polaków wobec odpadów i GOZ

W ogólnopolskich badaniach Polacy wskazali, że zanieczyszczenie środowiska odpadami, w tym plastikiem, jest drugim największym wyzwaniem środowiskowym i plasuje się zaraz po suszy i niedoborach wody. Za najważniejsze wyzwanie środowiskowe 35% Polaków wskazało zanieczyszczenie odpadami, a 39% Polaków deklaruje, że byliby gotowi zrezygnować z jednorazowych przedmiotów<sup>3</sup>.

Deklaracje polskich konsumentów wskazują na dużą świadomość ochrony środowiska i gospodarki obiegu zamkniętego. Nie przekłada się to jednak często na rzeczywiste działania w życiu codziennym. Luka między deklaracjami a rzeczywistymi postawami jest bardzo zauważalna<sup>4</sup>. Polacy deklarują na przykład, że ilość odpadów wytwarzanych w ich gospodarstwach domowych nie uległa znaczącym zmianom w ciągu ostatnich pięciu lat. Jest to niezgodne z oficjalnymi statystykami, według których w latach 2014–2012 ilość odpadów komunalnych na osobę w Polsce wzrosła o 30%.

---

<sup>3</sup> Ziemianie Atakują. Raport, wyd. 3, Kantar Polska 2022, <https://ziemianieatakuja.pl/> [dostęp 11.12.2023].

<sup>4</sup> Por. H. Bukowski, A. Czachórska, L. Kąsek et al., Gospodarka obiegu zamkniętego. Co na to konsument?, Innowo, Warszawa 2021; [https://www.innowo.org/files/ugd/5ab4e5\\_532a2656c5bc4aed9374a33b567f2ce0.pdf](https://www.innowo.org/files/ugd/5ab4e5_532a2656c5bc4aed9374a33b567f2ce0.pdf) [dostęp 11.12.2023].

Kryterium ekonomiczne, a nie ekologiczne czy jakiegokolwiek inne, jest podstawowym czynnikiem decyzji konsumentów, nie jest jednak jednoznaczne z ceną. Decydując się na zakup, uwzględniają oni jakość i trwałość produktu.

Co optymistyczne, mimo początkowej niechęci i nieufności większość Polaków jest zaangażowana ekologicznie i szybko przekonuje się do regulacji środowiskowych, nawet jeśli wcześniej była sceptyczna<sup>5</sup>.

Ośmiu na dziesięciu Polaków uważa, że ważne jest, aby producenci wykorzystali w produktach materiały pochodzące z recyklingu. Również ośmiu na dziesięciu Polaków chce wyraźnego oznakowania produktów zawierających materiały z recyklingu. 63% chce dostosować swoją konsumpcję do stylu życia przyjaznego dla klimatu. 41% respondentów uważa, że należy zakazać wytwarzania produktów nienadających się do recyklingu – to odpowiada ponad 9 mln konsumentów<sup>6</sup>.

W badaniu z 2023 roku postaw Polaków wobec segregacji odpadów 92% ankietowanych deklaruje, że przestrzega zasad selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych. To wynik o 13% wyższy niż w ubiegłym roku. Wciąż jednak pojawiają się wyzwania dotyczące segregacji. Gdy spytano o kosz, do którego powinno trafić opakowanie wielomateriałowe po napoju, tylko 59% badanych wskazało na żółty pojemnik<sup>7</sup>.

## Postawy dotyczące segregacji odpadów w badanych przez nas miejscowościach

W ankiecie internetowej w ramach naszego projektu zapytaliśmy mieszkańców o ich postawę wobec segregacji odpadów. Uczestnicy odpowiadali na szczegółowe pytania o sposoby postępowania z różnymi typami odpadów w ich gospodarstwie domowym, wymienionymi w ankiecie:

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> The Circular Voice. Opinie 5000 konsumentów na temat produktów i materiałów cyrkularnych, Stena Recycling 2022; [https://www.stenarecycling.com/siteassets/insights/files--downloads/circular-voice-stena-recycling\\_opinie-konsumentow-2022.pdf](https://www.stenarecycling.com/siteassets/insights/files--downloads/circular-voice-stena-recycling_opinie-konsumentow-2022.pdf) [dostęp 11.12.2023].

<sup>7</sup> Badanie społeczne 2023. Badanie opinii na temat segregacji odpadów opakowaniowych, SW Research, na zlecenie Fundacji ProKarton, wrzesień 2023; <https://prokarton.org/juz-92-polakow-segreguje-odpady-opakowaniowe-wyniki-badania/> [dostęp 11.12.2023].

## Jak postępuje Pan/-i z odpadami w swoim domu?

Rodzaj odpadu	Najczęściej wrzucam do odpadów zmieszanych	Najczęściej wrzucam do odpadów segregowanych (osobnego worka/pojemnika na ten rodzaj odpadów)	Najczęściej wrzucam do pierwszego z brzegu pojemnika / Nie zwracam uwagi, gdzie je wrzucam	Nie dotyczy*
plastikowe butelki	4%	95%	1%	0%
plastikowe opakowania po żywności	14%	86%	0%	0%
papier i tektura	4%	93%	0%	3%
metalowe puszki	9%	88%	1%	2%
szklane butelki lub słoiki	4%	93%	0%	2%
resztki kuchenne	38%	52%	1%	9%
biodopady z ogrodu	8%	51%	0%	41%

Tabela 2. Wzorce postępowania z poszczególnymi frakcjami odpadów

\* W komentarzu do pytania zaznaczono: „nie dotyczy” odnosi się do sytuacji, w której nie wytwarza Pan/-i tego rodzaju odpadu lub bardzo często wykorzystuje Pan/-i produkt ponownie.

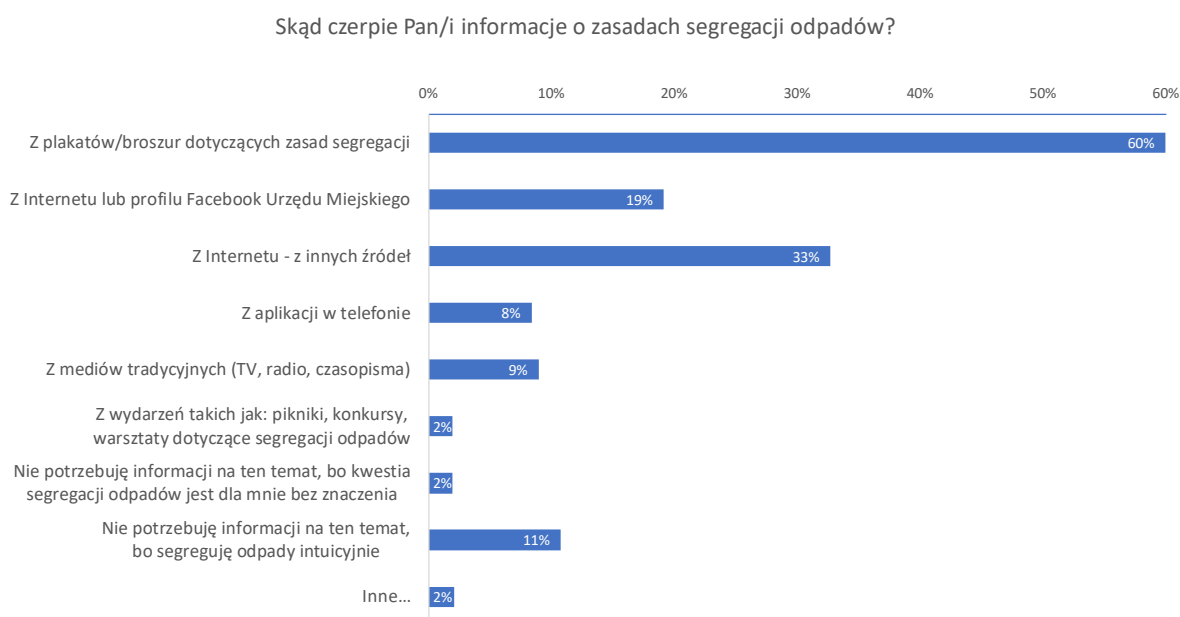
Z odpowiedzi udzielanych przez uczestników ankiety można by wnioskować o bardzo wysokiej dyscyplinie w kwestii segregowania. Warto jednak zastrzec, że sondaż odzwierciedla przede wszystkim postawy tych, którzy uznali temat za wystarczająco ważny, aby zadać sobie trud wypełnienia ankiety. Ponadto trzeba uwzględnić częsty w badaniach społecznych problem składania deklaracji zgodnych ze schematem: „Mówię to, co wypada” lub „Mówię to, czego – jak sobie wyobrażam – się ode mnie oczekuje”. Widać go także w ogólnopolskich badaniach reprezentatywnych CBOS dotyczących zachowań proekologicznych, w których 95% Polaków zadeklarowało, że segreguje odpady<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Świadomość ekologiczna Polaków. Komunikat z badań 2020 nr 163, CBOS.

Widać w ankiecie, które odpady przysparzają mieszkańcom największych trudności. Najbardziej problematyczne są resztki kuchenne, bo najwięcej osób deklaruje wyrzucanie ich do „zmieszanych”. Może to wynikać, z jednej strony, z tego, że nie wszystkie odpady kuchenne faktycznie nadają się do segregowania z powodu nieprzygotowania instalacji do ich przetwarzania (np. odpadów odzwierzęcych). Z drugiej strony, segregowanie bioodpadów wciąż wielu odstrasza ze względu na trudności techniczne i estetyczne. Jak wykazały badania fokusowe, część mieszkańców, zwłaszcza tych, którzy posiadają własne kompostowniki, dobrze wie, jak prawidłowo obchodzić się z tą frakcją odpadów. Jest jednak wiele osób, które popełniają podstawowe błędy, np. wyrzucają odpady w plastikowych siatkach lub szklanych słoikach.

W ankiecie widać także różnice wzorców segregacji w poszczególnych miejscowościach, które wynikają z lokalnych wytycznych dotyczących sortowania. Przykładem jest tu Szczecin, gdzie nakazuje się mieszkańcom wyrzucać plastikowe opakowania po żywności do odpadów zmieszanych, co znalazło odzwierciedlenie w deklaracjach uczestników ankiety ze Szczecina.

W kolejnym pytaniu zapytaliśmy uczestników ankiety o źródła, z jakich czerpią informacje na temat segregacji odpadów.



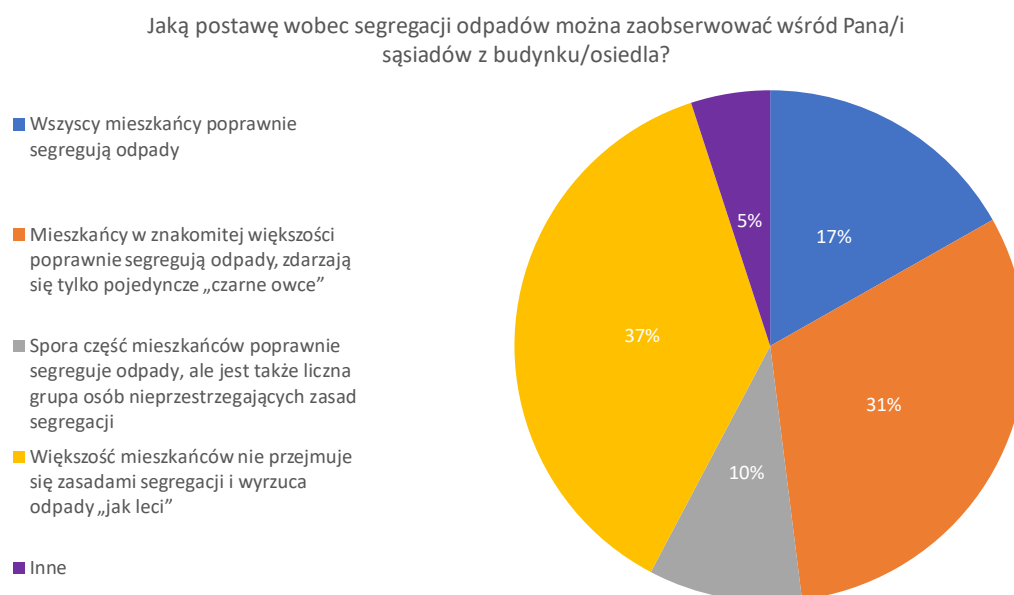
Wykres 4. Źródła informacji o zasadach segregacji odpadów

Najwięcej osób badanych (60%) wskazało, że podstawowym źródłem informacji są dla nich plakaty albo broszury (ulotki) o zasadach segregacji, czyli lokalne pomoce wizualne. Uczestnicy badań fokusowych wskazywali, że użyteczną pomocą są dla nich magnesy na lodówkę zawierające instrukcję, jak segregować odpady.

19% respondentów wskazało na lokalne strony internetowe czy profile mediów społecznościowych (najczęściej prowadzone przez urząd miasta lub gminy), kolejne 33% na inne strony internetowe. Widać więc wyraźnie, że liczna grupa osób poszukuje wiedzy w Internecie. Wyzwaniem może być jednak to, że w każdym samorządzie zasady segregacji odpadów nieco się różnią. Dlatego może się zdarzyć, że informacje pozyskane ze stron internetowych innych niż lokalne okażą się nieadekwatne.

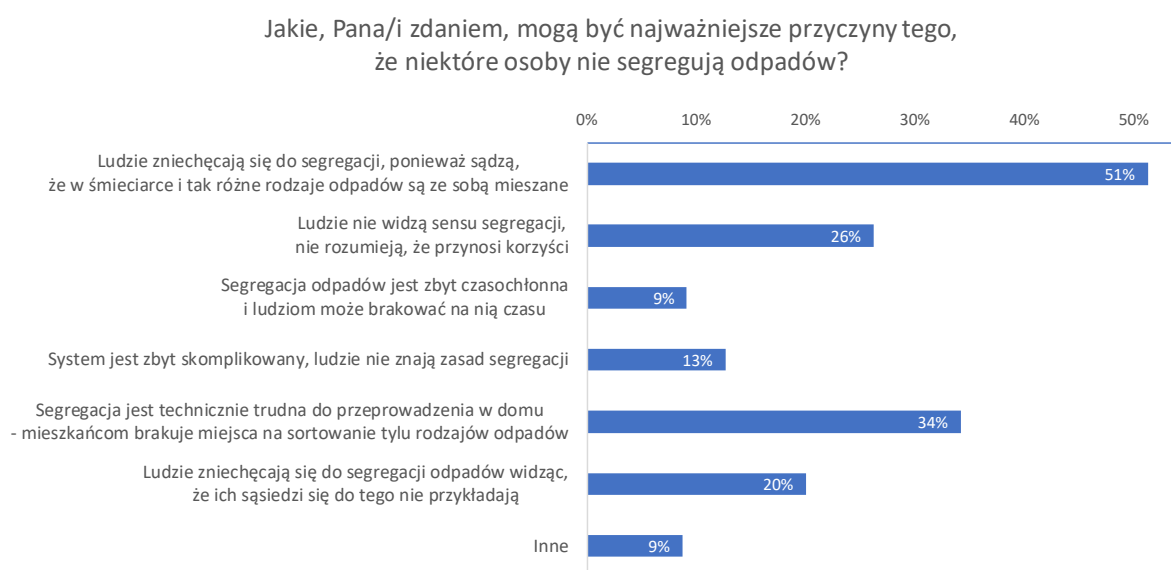
13% uznało, że nie potrzebuje informacji na ten temat: 11% osób segreguje intuicyjnie, a 2% respondentów zadeklarowało, że ta kwestia jest dla nich bez znaczenia.

Mając na uwadze wskazane wcześniej wyzwania związane z rzetelnością osobistych deklaracji o segregowaniu odpadów, zapytaliśmy uczestników ankiety o to, jak postrzegają podejście swojego otoczenia do segregacji. W takich pytaniach często bardziej dogłębnie rozpoznajemy rzeczywiste postawy niż w pytaniach o osobiste praktyki, ponieważ odpowiedzi rzadziej naznaczone są tendencją do sprostania wyobrażonym oczekiwaniom badaczy.



Wykres 5. Postawy wobec segregacji odpadów

Respondenci podzielili się w ocenach postaw swojego otoczenia: 17% badanych wyraziło najbardziej optymistyczną opinię o zachowaniach współmieszkańców i wskazało, że wszyscy w ich sąsiedztwie poprawnie segregują odpady; 31% – że segreguje znakomita większość, a 10% – że robi to sporo mieszkańców. Najlicniejsza grupa respondentów (37%) wybrała jednak najbardziej pesymistyczny wariant odpowiedzi: „Większość mieszkańców nie przejmuje się zasadami segregacji i wyrzuca odpady jak leci”. Zdecydowana większość osób badanych widzi więc w swoim najbliższym otoczeniu istotne problemy z przestrzeganiem obowiązku segregacji odpadów. O przyczyny zapytaliśmy w kolejnym pytaniu.



Wykres 6. Przyczyny braku segregacji odpadów

Zdecydowanie najczęściej wybieraną odpowiedzią była: „Ludzie zniechęcają się do segregacji, ponieważ sądzą, że w śmieciarce i tak różne rodzaje odpadów są ze sobą mieszane”. Przekonanie takie podzielała ponad połowa (51%) osób badanych. O tym, że „**mit jednej śmieciarki**” wciąż jest w Polsce mocno rozpowszechniony można się było także przekonać w toku wywiadów grupowych. W każdej niemal miejscowości uczestnicy sami podejmowali ten temat i twierdzili, że wiedzą z dobrze poinformowanych źródeł, że w ich okolicy zdarzały się sytuacje mieszania różnych frakcji odpadów w trakcie transportu.

Warto zatrzymać się chwilę nad tym wątkiem, ponieważ wydaje się istotny dla zrozumienia przyczyn niesegregowania odpadów przez niektórych.

Przekonanie o tym, że odpady są mieszane w śmieciarce, prowadzi do poczucia, że cała praca włożona w sortowanie odpadów we własnym domu idzie na marne. Osoby, które nie mają zaufania do systemu gospodarki odpadami, nie wierzą, że ich odpady zostaną należycie wykorzystane, i tym samym z pewnością nie będą miały motywacji do tego, żeby wkładać wysiłek w ich segregowanie. Dlatego w działaniach informacyjnych i edukacyjnych na różnych poziomach warto rozprawić się z mitem jednej śmieciarki. Warto uświadomić mieszkańcom, że pojazdy odbierające odpady dysponują osobnymi komorami na różne frakcje odpadów. Mieszanie odpadów w transporcie jest poważnym wykroczeniem i, jeśli występuje, pozostaje jednak zjawiskiem marginalnym.

Drugą najczęściej wskazywaną przez badanych przyczyną niepodejmowania segregacji odpadów były trudności techniczne. 34% osób wskazało: „Segregacja jest technicznie trudna do przeprowadzenia w domu – mieszkańcom **brakuje miejsca na sortowanie** tylu rodzajów odpadów”. System pięciopojemnikowej segregacji rzeczywiście może stanowić wyzwanie dla mieszkających w niezbyt przestronnych mieszkaniach. Nie jest jednak problemem nie do przezwyciężenia. Uczestnicy badań fokusowych dzielili się różnymi wypracowanymi przez siebie sposobami na segregację w ciasnych przestrzeniach. Niektórzy wskazywali, że rozwiązaniem jest częste wynoszenie odpadów, zabieranie ich ze sobą przy każdym wyjściu z domu; inni myli odpady surowcowe, aby bez problemu przechować je do wyniesienia czy wywozu; jeszcze inni zbierali suche i czyste odpady różnych frakcji, aby potem rozsegregować je bezpośrednio przy pojemnikach pod blokiem.

26% respondentów wskazało, że przyczyną braku segregacji odpadów jest **brak zrozumienia dla jej sensu**: „Ludzie nie widzą sensu segregacji, nie rozumieją, że przynosi korzyści”. Jest to kolejna przyczyna związana z brakiem społecznej świadomości w tej sferze. Wiele osób nie zdaje sobie sprawy z tego, że ich indywidualne działania wpływają na funkcjonowanie całego systemu gospodarowania odpadami. Najczęściej poruszonym i dyskutowanym tematem na forum publicznym jest wysokość tzw. opłaty śmieciowej w poszczególnych samorządach. Mieszkańcy jednak nie zawsze zdają sobie sprawę, że ich indywidualne zachowania – ilość odpadów wytwarzanych przez ich gospodarstwo domowe oraz poziom i jakość segregowania – mają bardzo istotny wpływ na kwotę, jaką przyjdzie im zapłacić

za odpady. Wiele osób ma także mgliste pojęcie o tym, co właściwie dalej dzieje się z ich odpadami. W jednej z badanych miejscowości mieszkańcy żalili się, że widząc sterty odpadów surowcowych przechowywanych przez lokalne przedsiębiorstwo utylizacji odpadów, nie mają poczucia, że znajdują one jakiegokolwiek dalsze zastosowanie.

Jedna piąta badanych (20%) wskazała, że przyczyną rezygnowania z segregacji może być **demotywujący przykład sąsiadów**: „Ludzie zniechęcają się do segregacji odpadów, widząc, że ich sąsiedzi się do tego nie przykładają”. Jest to zjawisko szczególnie dotkliwe w zabudowie wielorodzinnej. Większa anonimowość i związane z nią rozproszenie odpowiedzialności prowadzi często do rozluźnienia dyscypliny. Korzystanie ze wspólnych pojemników na odpady w kamienicy lub bloku prowadzi do odpowiedzialności zbiorowej, którą jest objęta społeczność tego budynku lub osiedla. Osoby segregujące odpady, konfrontując się z sąsiadami, którzy nie przejmują się tymi zasadami, mogą mieć poczucie bezcelowości własnych starań. Wyraźnie widać, że tam gdzie mieszkańcy odpowiadają bardziej bezpośrednio i indywidualnie za jakość odpadów (tak się dzieje w zabudowie jednorodzinnej), poziom dyscypliny jest wyższy.

W swobodnych odpowiedziach proponowanych przez osoby badane oraz w wywiadach fokusowych pojawiły się także inne wskazania przyczyn niedostatecznej segregacji odpadów. Niemal we wszystkich badanych miejscowościach odzywały się głosy o tym, że problemem jest **poczucie braku kontroli zewnętrznej nad jakością segregacji odpadów**. Ilustrują to poniższe cytaty z wypowiedzi osób badanych:

*Wiele osób podchodzi do tego z dużą obojętnością. Niska karalność jest, w zasadzie żadna, konsekwencji nikt nie ponosi za niesegregowanie śmieci. (BF02)*

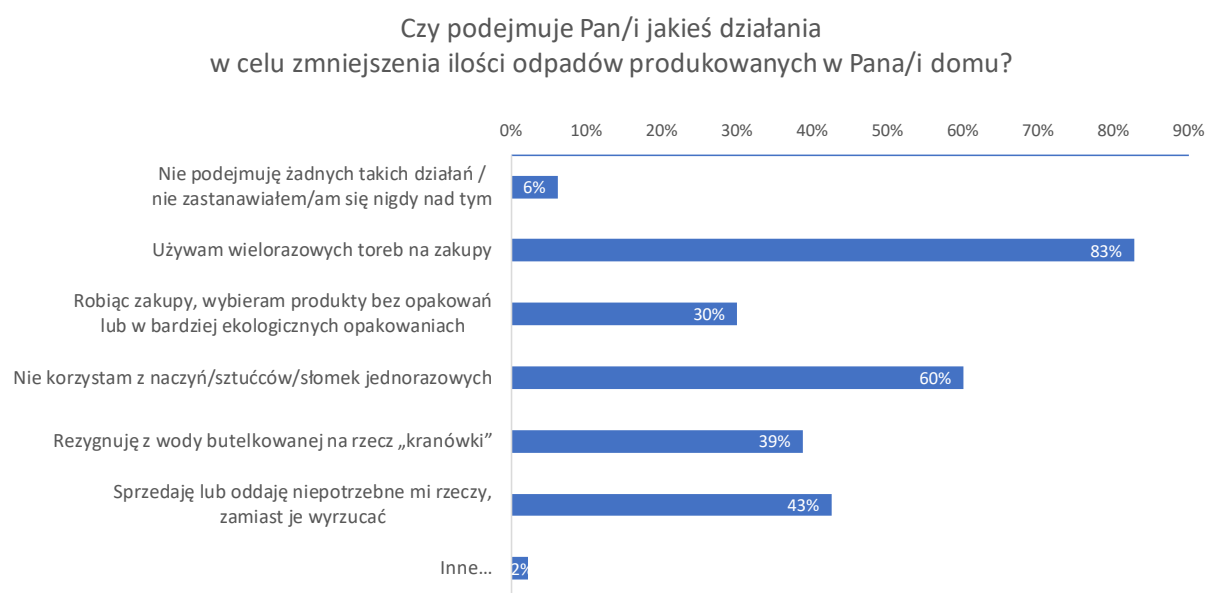
*Ale jakby drugi raz czy trzeci zdarzyło się tak, że ktoś tam śmieci nie odebrał z uwagi na to, że źle posegregowaliśmy... Powiedzmy raz nie zostały odebrane, za drugim razem dostalibyśmy mandat, to za trzecim razem człowiek by się siedem razy zastanowił... (BF04)*

*My niestety, Polacy, jesteśmy tacy, że jak nas nie uderzy po kieszeni, to tego nie będziemy robić. (BF01)*

Uczestnicy wywiadów fokusowych często porównywali sytuację w Polsce do innych krajów, w których obowiązek segregowania jest realizowany z dużo większą konsekwencją. Ich zdaniem, kluczem do sukcesu jest właśnie skuteczny mechanizm sankcji, które muszą być dotkliwe i nieuchronne.

Uczestniczący w projekcie urzędnicy odpowiedzialni za gospodarkę odpadami skarżyli się ze swojej strony na brak skutecznych narzędzi do egzekwowania obowiązku segregacji. Pojawiał się także dylemat, którym dzielili się urzędnicy. Czy stosować sankcje za brak segregacji wobec społeczności danego bloku lub kamienicy, jeśli wiemy, że duża część mieszkańców poprawnie segreguje odpady, a za zanieczyszczanie pojemników odpowiedzialne są pojedyncze osoby? Czy będzie to działanie motywujące dla tych, którzy ignorują zasady, czy raczej nieuzasadniona kara nałożona na tych, którzy obowiązek realizują, a muszą znosić sąsiedztwo osób nieprzestrzegających dyscypliny?

Za jedną z przyczyn braku segregacji badani uznali także lenistwo, czyli taką postawę, kiedy dla własnej wygody rezygnuje się z praktyki służącej dobru wspólnemu. W podobnym tonie wypowiedzieli się także uczestnicy wywiadu fokusowego wskazujący **brak odpowiedzialności za dobro wspólne i brak identyfikowania się ze wspólnotą.**



Wykres 7. Działania na rzecz redukcji ilości odpadów

Aby dążyć do bardziej zrównoważonej gospodarki zasobami nie wystarczy segregować odpadów. Ważne jest także myślenie kategoriami redukcji ich ilości. Dlatego zapytaliśmy naszych respondentów, czy podejmują jakieś działania redukujące produkowane przez siebie odpady.

Pozytywnie należy ocenić korzystanie z wielorazowych toreb na zakupy przez zdecydowaną większość respondentów. Praktyka ta została z pewnością częściowo wymuszona mechanizmami ekonomicznymi (konieczność opłacania toreb jednorazowych w sklepach). Pokazuje to jednak, że tego rodzaju działania mogą być skuteczne i realnie przyczynić się do zmiany wzorców zachowań.

Kolejne liczne wskazania (60%) zyskała odpowiedź na pytanie o rezygnację z korzystania z naczyń, sztućców lub słomek jednorazowych. Mamy wciąż na uwadze, że w badaniu uczestniczyła grupa szczególnie świadomych i nie do końca reprezentatywnych respondentów, ale możemy się jednak cieszyć, że ograniczanie „jednorazówek” zyskuje coraz szerszy społeczny oddźwięk.

43% osób wskazało, że sprzedaje lub oddaje niepotrzebne rzeczy, zamiast je wyrzucać. Postawa szacunku do przedmiotów i chęć dawania im drugiego życia są bardzo ważne w budowaniu kultury gospodarki obiegu zamkniętego. Cieszyć może i to, że coraz więcej osób dostrzega bezsens wyrzucania nadających się jeszcze do wykorzystania rzeczy, choć już niepotrzebnych.

Badania fokusowe dały nieco głębszy wgląd w tę kwestię. W wywiadach grupowych zespół badawczy pytał mieszkańców, czy istnieją w ich okolicy jakieś przestrzenie przekazywania czy wymiany zbywających im przedmiotów. W mediach społecznościowych niemal każdej miejscowości istniały specjalnie do tego przeznaczone przestrzenie. Jeśli nie było jakichś specjalnych grup, to na potrzeby oddawania czy wymiany przedmiotów korzystano z lokalnych grup bardziej ogólnego przeznaczenia, a także z portali ogłoszeniowych typu OLX. Niekiedy badani sugerowali, że warto by szerzej upowszechnić w Polsce sposoby pozbywania się zbędnych rzeczy od lat funkcjonujące na Zachodzie: wyprzedaże garażowe oraz pchle targi. Osoby badane najczęściej potrafiły także wskazać inne lokalne inicjatywy w duchu *less waste* – jadalnie, punkty *book-crossingu* lub akcje wymiany odzieży.

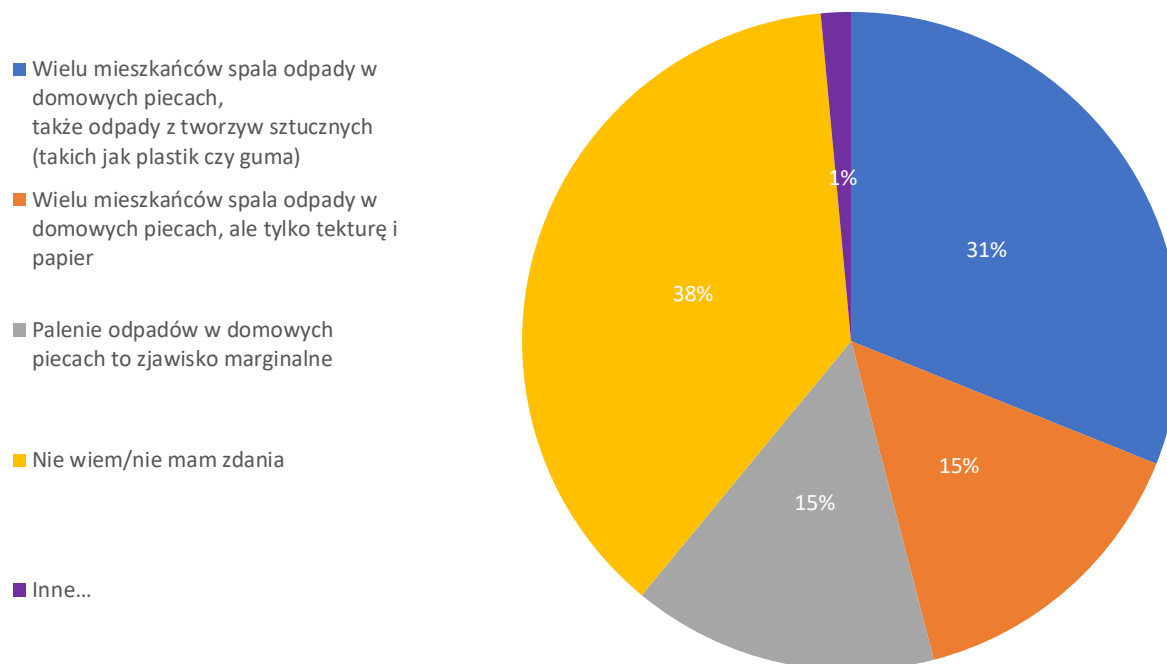
W badaniach ujawnił się także wątek pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy, w ramach której w wielu miejscach powstały punkty pomocowe. Miejsca te stały się lokalnymi systemami przekazywania przedmiotów drugiego obiegu (ubrań, sprzętu AGD, mebli). Choć tego typu inicjatywy miały bardzo duży potencjał jako gminne centra *less waste*, to niestety większość z nich okazała się jedynie doraźna i została wygaszona po ustaniu najbardziej intensywnego napływu osób uciekających z Ukrainy.

W jednej z gmin, z którą Instytut Spraw Publicznych podjął współpracę w ramach projektu, w gminie miejskiej Złotoryja na Dolnym Śląsku, rozpoczęto budowę nowoczesnego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Punkt został pomyślany nie tylko jako miejsce gromadzenia odpadów, ale także jako przestrzeń, w której odpady mogą znaleźć drugie życie. Meble, bibeloty i ubrania nadające się jeszcze do użytku zostaną mieszkańcom udostępnione w specjalnej galerii. PSZOK będzie także dysponował punktem napraw. Jest to przykład mądrego i perspektywicznego myślenia o gospodarowaniu odpadami, w którym na szczycie hierarchii jest zapobieganie ich powstawaniu i utrzymanie przedmiotów w obiegu tak długo, jak to tylko możliwe.

Ciekawym przykładem inicjatywy w duchu *less waste*, także ze Złotoryi, jest zorganizowana przez urząd miejski na cmentarzu komunalnym „zniczodzielnia”. Na specjalnym regale umieszczonym w centralnej części cmentarza można pozostawić niepotrzebne znicze, skąd osoby zainteresowane mogą je sobie zabrać i wykorzystać ponownie.

W kolejnym pytaniu ankietowym badani wypowiedzieli się także w sprawie spalania odpadów w domowych piecach w ich najbliższej okolicy.

Czy, wedle Pana/i obserwacji, spalanie odpadów przez mieszkańców jest częstym czy marginalnym zjawiskiem?

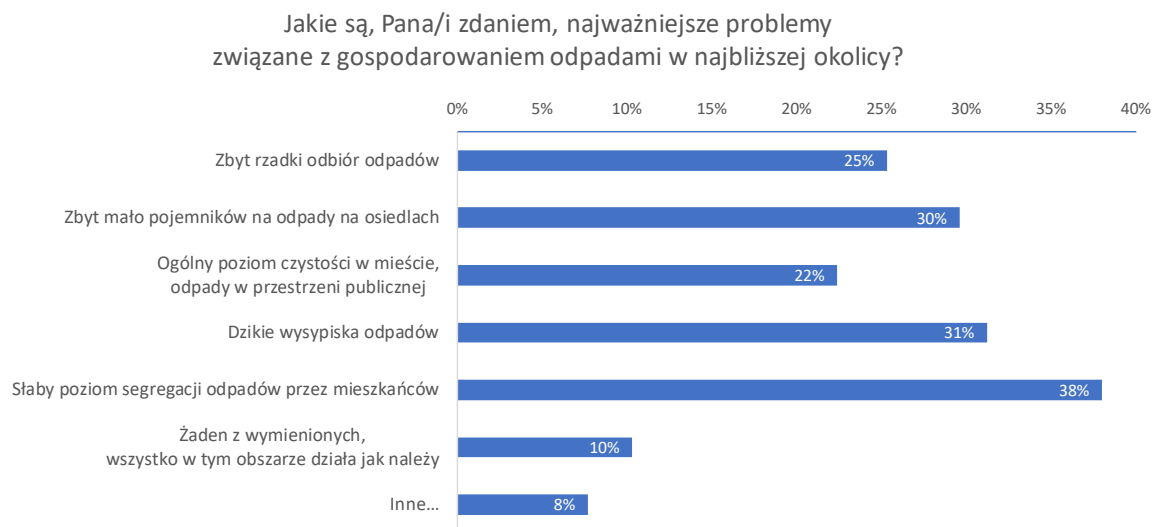


W kwestionariuszy ankiety w treści pytania zawarto nazwy poszczególnych miast lub gmin, w których badanie było prowadzone: Bisztynka, Chojnowa, Morawicy, Szczecina i Złotory.

#### Wykres 8. Opinie o spalaniu odpadów

Według ankietowanych, spalanie odpadów w domowych piecach pozostaje zauważalnym problemem, jednak większość z nich nie miała wyrobionego zdania. W swobodnych wypowiedziach wskazywano natomiast, że problem wyraźnie nasilił się wraz z kryzysem energetycznym w 2022 roku. Najczęściej dotyczył wybranych rejonów miejscowości, w których ubóstwo energetyczne jest szczególnie dotkliwe.

## Największe problemy dotyczące gospodarowania odpadami



Wykres 9. Najważniejsze problemy gospodarki odpadami w opiniach mieszkańców

Zapytani o największe problemy gospodarki odpadami w swoim mieście, badani wskazywali w pierwszej kolejności słaby poziom segregacji odpadów przez mieszkańców. Cieszyć może, że przynajmniej niektórzy dostrzegają, ile zależy od ich własnej postawy.

Kolejnym z problemów dla badanych były **dzikie wysypiska**. Porzucanie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, w szczególności: na terenach zielonych, w lasach, w zbiornikach wodnych lub przy drogach, od lat się powtarza. Choć zdaniem samych mieszkańców wyrażających opinie w naszych badaniach, wizualnie stan ich miejscowości z roku na rok się poprawia, podobnie jak świadomość mieszkańców, to wciąż niestety napotyka się wiele miejsc, gdzie porzuca się odpady.

W swobodnych wypowiedziach w ankiecie online oraz w wywiadach grupowych bardzo dużo poświęcano uwagi temu problemowi i **czystości w przestrzeni publicznej** w najbliższym otoczeniu. Mieszkańcy najczęściej mieli świadomość, w jakich dokładnie miejscach dochodzi do zaśmiecania i powstawania dzikich wysypisk. Wskazywane były najczęściej tereny rekreacyjne i zielone. W wielu wypowiedziach postulowano zwiększenie dostępności pojemników na odpady w przestrzeni publicznej, co ma ograniczyć zaśmiecenie. Mieszkańcy mówili o wciąż bardzo niskiej świadomości dostępności gminnych punktów selektywnej zbiórki

odpadów komunalnych i zasad ich funkcjonowania. Symbolicznym przykładem z jednej z miejscowości były dzikie wysypiska w odległości kilkuset metrów od gminnego PSZOK, do którego mieszkańcy mogli swobodnie porzucone odpady przekazać.

Badanie pokazało, że w lokalne społeczności są świadome swoich potrzeb dotyczących utrzymania czystości w przestrzeni publicznej. Badani w wywiadach fokusowych, porównując stan obecny do tego, jak ich miejscowości wyglądały kilkanaście lat temu, zauważali wyraźny postęp. Potrzeba ładu pociąga za sobą **rosnące oczekiwania wobec służb miejskich lub gminnych** odpowiedzialnych za utrzymanie czystości, które często były w ankietach krytykowane za niedostateczną skuteczność działania.

Jednocześnie można było zaobserwować **rosnące poczucie współodpowiedzialności samych mieszkańców** za estetykę przestrzeni lokalnych<sup>9</sup>. Akcje sprzątania w badanych miejscowościach corocznie gromadzą grupy zaangażowanych mieszkańców. W badaniach pojawił się również wątek spontanicznych oddolnych reakcji na zaśmiecanie. Stwierdzono, że coraz szerzej korzysta się z mediów społecznościowych do ujawniania i piętnowania przypadków porzucania odpadów w przestrzeni do tego nieprzeznaczonej. Sprawców próbuje się identyfikować na podstawie pozostawionych dokumentów, a całe zdarzenie nagłaśnia się w lokalnych grupach. Taki schemat działania wskazuje z jednej strony na to, że mieszkańcy często nie wierzą w skuteczność oficjalnych ścieżek postępowania i na własną rękę próbują wymierzać sprawiedliwość śmiejącym. Z drugiej strony pokazuje, że społeczności lokalne coraz bardziej czują się odpowiedzialne za wygląd miejscowości, co może działać dyscyplinująco na tych, którzy zanieczyszczają wspólną przestrzeń.

W wypowiedziach badanych dość często przewijał się wątek **organizacji i estetyki miejsc gromadzenia odpadów**. Liczna grupa mieszkańców narzekała na brud i zaśmiecenie tych miejsc w zabudowie wielorodzinnej. Mieszkańcy skarżyli się na przepełnienie pojemników oraz brak ich odpowiednio częstego czyszczenia

---

<sup>9</sup> Do podobnych wniosków doszli autorzy raportu o dzikich wysypiskach w Polsce, którzy wskazali na „potencjał współpracy społecznej na rzecz utrzymania lasów w czystości”, K. Kwarciańska, T. Kwarciański, P. Ulman, *Edukować i karać. Zjawisko zaśmiecania lasów w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, 2021.

i dezynfekcji. Wskazywano, że wygląd tych miejsc może działać demotywująco i zniechęcać do segregowania odpadów. Dlatego tak ważne jest, zdaniem badanych, aby wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, a także władze miejskie inwestowały w poprawę estetyki tych miejsc. Zadaszone, uporządkowane altany śmietnikowe znacznie bardziej motywują do sortowania odpadów niż bezładnie ustawione pojemniki pod gołym niebem.

Punkty gromadzenia odpadów są nieestetyczne często z winy samych lokatorów, bo odpady, które powinny trafić do pojemników, bywają porzucane obok. Problem dotyczy w szczególności odpadów wielkogabarytowych. Mieszkańcy także w tym kontekście postulowali, by szerzej docierać z informacjami o zasadach działania lokalnych PSZOK-ów oraz terminach wywozu tzw. gabarytów.

Ważne dla uczestników badań było także poczucie **braku skutecznych sankcji** za nieprzestrzeganie obowiązku segregacji odpadów. Osoby niesegregujące, a mieszkające w zabudowie wielorodzinnej, korzystają z poczucia anonimowości, jakie zapewnia korzystanie ze wspólnych miejsc gromadzenia odpadów. Mieszkańcy mieli poczucie, że nie ma odpowiednio efektywnych narzędzi dyscyplinowania takich osób. Uczestnicy mieszkający niegdyś za granicą porównywali tę sytuację do zachowania naszych rodaków w krajach Europy Zachodniej, w których obowiązek segregacji egzekwowany jest z żelazną konsekwencją. Dlatego postulowano różne sposoby na ograniczenie anonimowości mieszkańców: począwszy od kamer monitoringu w miejscach gromadzenia odpadów, skończywszy na inteligentnych pojemnikach na odpady, które skanują kody kreskowe przypisane do danego użytkownika systemu. Frustrację uczestników badania wywołuje potęgująca liczna grupa nieponoszących opłat za odpady i brak odpowiednich narzędzi uszczelniania systemu.

**Opłata za odpady** generalnie wzbudza dość duże emocje. Większość badanych była zdania, że są one za wysokie. W jednej z miejscowości, z którą Instytut Spraw Publicznych współpracował w ramach projektu (w Ełku), mieszkańcy zorganizowali trwające wiele dni protesty uliczne przeciwko podwyżkom. Świadczy to niewątpliwie o ponadprzeciętnym poziomie emocji wokół tego tematu. Jednocześnie brakuje wiedzy, co na tę opłatę się składa i co ma na to wpływ. Ważne wydaje się pokazywanie mieszkańcom, jak ich własne zachowania wpływają na koszty systemu.

Opłata za zagospodarowanie odpadów zmieszanych jest bowiem zdecydowanie wyższa niż segregowanych. Ponadto samorządy, które nie osiągają wymaganych ustawowo poziomów recyklingu, muszą płacić coraz wyższe kary z tego tytułu. Dyscyplina mieszkańców jest więc bardzo ważna i wpływa na ostateczną wysokość opłaty za wytworzenie odpadów.

# Wstępna analiza systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2022 roku

## Źródła danych i metodologia analizy

Celem analizy jest zasygnalizowanie pozytywnych i negatywnych aspektów systemu gospodarki odpadami komunalnymi, z którymi również w mniejszej skali mierzył się projekt Instytutu Spraw Publicznych.

Analizę przeprowadzono przede wszystkim na podstawie danych ze sprawozdań marszałków województw do Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Sprawozdania te podsumowują raporty gminne przekazywane do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Skorzystano również z informacji Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS BDL), jak i przeprowadzono weryfikację informacji niektórych gmin w oparciu o ich indywidualne sprawozdania oraz analizy roczne.

Wykorzystane w opracowaniu informacje GUS BDL stanowią jedynie pogłądowe uzupełnienie brakujących danych BDO. Informacje te są corocznie obowiązkowo przekazywane przez gminy (formularz M-09 Sprawozdanie o wywozie i przetwarzaniu odpadów komunalnych). W oparciu o swoje doświadczenie i zgromadzone informacje z lat poprzednich, Główny Urząd Statystyczny ocenia ich wiarygodność i w razie wątpliwości weryfikuje poprzez kontakt z gminą. Weryfikacja jednak nie jest prowadzona tej samej skali i zakresie, jak w przypadku BDO.

Do analizy wybrano 2022 rok, gdyż nadal nie wszystkie sprawozdania gmin i urzędów marszałkowskich za 2021 rok zostały ostatecznie zaakceptowane. W zbiorczych sprawozdaniach marszałków za 2021 rok nie oddziela się danych o odbieranych ani zbieranych odpadach budowlanych, ani metali z grupy 17 od odpadów komunalnych. Powoduje to, że ich analiza jest znacząco utrudniona i czasochłonna, zważywszy że BDO nie pozwala na eksport danych i konieczne jest ich 'ręczne' opracowanie. Uznano również, że z powodu utrzymującej się do połowy 2021 roku

pandemii COVID-19 okres ten specyficznie wpływał na postawy i zachowania mieszkańców oraz warunki funkcjonowania systemu gospodarki odpadami.

Prezentowane dane oparte są na sprawozdaniach 15 urzędów marszałkowskich, obejmujących większości gmin w Polsce. Sprawozdania te nadal nie są w pełni zweryfikowane i nie zawierają danych niektórych gmin:

- sprawozdanie województwa małopolskiego nie zawiera danych 9 spośród 182 gmin;
- sprawozdanie województwa mazowieckiego obejmuje 311 gmin spośród 314;
- sprawozdanie województwa opolskiego nie uwzględnia 8 małych i średnich gmin spośród 71;
- pominięto dane BDO województwa podlaskiego z uwagi na to, że obejmują one jedynie 12 mniejszych gmin z całkowitej liczby 118; wykorzystano w ogólnej statystyce informacje pochodzące z GUS BDL.

Błędy w systemie BDO spowodowały, że sprawozdania zbiorcze urzędów marszałkowskich do ministra klimatu nie zawierają tabel z informacją o całkowitej masie bioodpadów kompostowanych przydomowo, osiągniętym poziomie ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych przez poszczególne gminy oraz sumarycznej ilości odpadów przekazanych do składowania. Informacje te są dostępne tylko w sprawozdaniach gmin. Dane o kompostownikach zostały załączone oddzielnie tylko przez 5 województw i są uwzględnione w niniejszej analizie. Uzupełnienie informacji o bioodpadach poddanych kompostowaniu przez mieszkańców z pozostałych województw wpłynie istotnie na ilość wytworzonych odpadów oraz osiągnięte poziomy ponownego użycia i recyklingu.

Innym, osobnym problemem jest brak jednolitego standardu klasyfikowania i zaliczania do odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych przez gminy. Do systemu trafia i będzie trafiać część odpadów, które, w myśl przepisów unijnych, nie powinny być ujmowane w statystykach ilości wytwarzanych i poddawanych przetworzeniu odpadów komunalnych. Odpady budowlane i remontowe już są poprawnie ujmowane oddzielnie w BDO, ale nadal dużą grupę stanowią: zużyte opony, baterie i akumulatory ołowiowe oraz oleje samochodowe. W analizowanych

sprawozdaniach znajdowały się również próby wliczenia do poziomu recyklingu dużych ilości następujących odpadów:

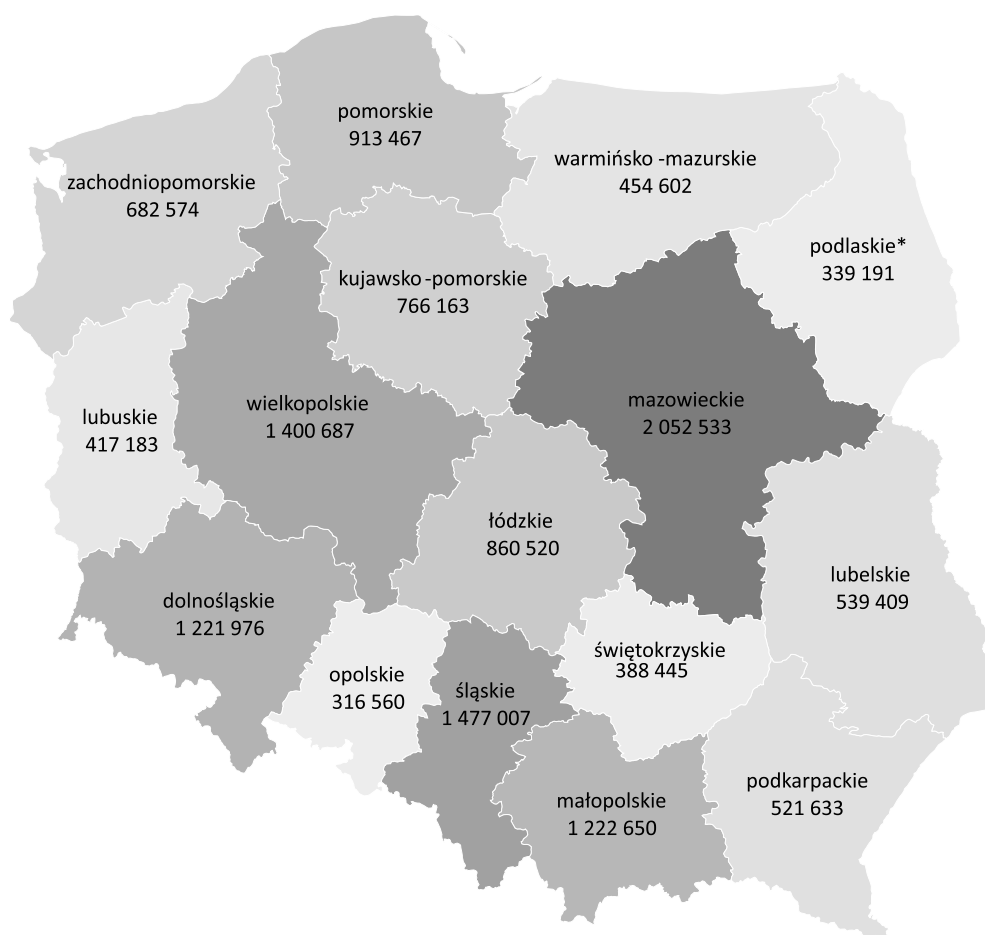
- 19 01 07\* Odpady stałe z oczyszczania gazów odlotowych,
- 19 01 12 Żużle i popioły paleniskowe inne niż wymienione w 19 01 11 (żużle ze spalania odpadów),
- 19 01 13\* Popioły lotne zawierające substancje niebezpieczne,
- 19 05 03 Kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania),
- 19 12 10 Odpady palne (paliwo alternatywne),
- 19 12 12 Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11, o ile nie są to popioły z palenisk domowych wysortowane w instalacjach.

Wszystkie tego rodzaju odpady odjęto od statystyk komunalnych niniejszej analizy.

Mimo niedoskonałości danych w analizie widać dość wyczerpujący obraz gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce, jaki dziś da się uzyskać.

## Ilość wytworzonych odpadów komunalnych

Z informacji przekazanych przez samorządy do GUS BDL wynika, że ilość odpadów komunalnych w 2022 roku była nieznacznie mniejsza, o 1,85%, niż wytworzonych rok wcześniej. Jest to pierwszy taki przypadek w historii krajowego systemu, gdyż dotychczas masa odpadów zwiększała się średnio o 4% rocznie.



Wykres 10. Ilość [Mg] wytworzonych odpadów komunalnych w poszczególnych województwach w 2022 r. z uwzględnieniem województwa podlaskiego z GUS BDL. Źródło: opracowanie na podstawie danych BDO

GUS BDL podała, że całkowita ilość wytworzonych odpadów komunalnych wyniosła 13 420 298 Mg w 2022 roku. Z kolei obecnie dostępne dane w BDO obejmują informacje o 13 235 409 Mg, a po uzupełnieniu ich w oparciu o BDL o woj. podlaskie ich ilość sięgałaby 13 574 600 Mg. Pełna statystyka będzie na pewno inna, gdy BDO zostanie uzupełnione o brakujące gminy oraz o masę bioodpadów kompostowanych przydomowo. Wydaje się jednak, że dotychczasowa skala wzrostu ilości odpadów wyhamowała i nie będzie ona tak znaczna jak w minionych latach.

GUS podaje, że masa wytworzonych w ciągu roku odpadów komunalnych przez statystycznego mieszkańca Polski wyniosła 355 kg i była o 5 kg niższa niż w 2021 roku. Tym samym Polska jest w sferze komunalnej nadal jednym z najmniej odpadotwórczych krajów członkowskich Unii Europejskiej, gdzie średnio mieszkaniec wytwarzał w 2021 roku 527 kg odpadów komunalnych.

Przyjęty w czerwcu 2023 roku Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 (KPGO) zakłada sukcesywny wzrost ilości odpadów komunalnych, średnio o 1,22% rocznie, a w sumie – o 18,35% do 2035 roku w porównaniu z wytworzonymi w 2020 roku. Ich ilość wyniosłaby wówczas 15 524 200 Mg. Następnie prognoza zakłada ich spadek o około 1% w okresie pięciu lat, czyli do 2040 roku. Szacunki te zakładają również wzrost wytwarzania odpadów komunalnych *per capita*, gdyż według prognozy demograficznej GUS liczba ludności będzie się stopniowo zmniejszać. W 2035 roku mieszkańców Polski miałby wytworzyć 419 kg odpadów komunalnych, a więc nadal znacznie mniej niż statystyczny Europejczyk.

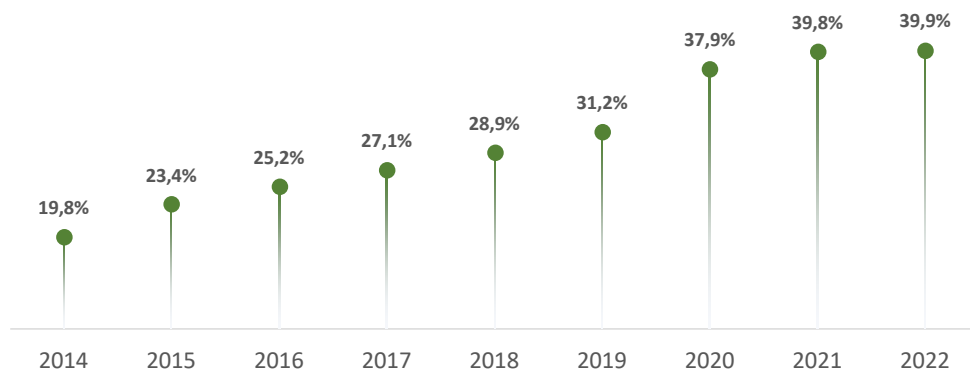
## Poziom segregacji odpadów komunalnych

Aby zrealizować cele gospodarki o obiegu zamkniętym i osiągnąć wysoki poziom ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, konieczna jest jak najlepsza segregacja odpadów u źródła ich wytwarzania, czyli przez mieszkańca, i to zarówno pod względem ilości, jak i jakości. Nie można osiągnąć tego celu przez odzysk i dosortowanie surowców z odpadów zbieranych nieselektywnie – zmieszanych, gdyż w tym przypadku średni poziom odzysku surowców nadających się do recyklingu wynosi 6%, a zwiera się w przedziale 0 – 12%.

Obowiązek segregacji odpadów komunalnych u źródła wprowadzono dopiero w 2020 roku wraz z wdrożeniem 5-pojemnikowego systemu zbiórki. Nadrobienie wieloletnich zaniechań będzie bardzo trudne i będzie postępować stopniowo. Wypełnienie ambitnych i szybko rosnących wymagań recyklingu z pewnością będzie problematyczne, zwłaszcza w tych miejscowościach, w których dominuje zabudowa wielorodzinna, gdzie poziom i jakość segregacji są znacznie niższe niż w zabudowie jednorodzinnej.

Po znacznej poprawie w 2020 roku oraz przy relatywnie łatwym do uzyskania poziomie recyklingu w ostatnich dwóch latach, poziom segregacji odpadów komunalnych był dotychczas wystarczający. Biorąc jednak pod uwagę niedoskonałości segregacji odpadów u źródła, to jest znaczny stopień zanieczyszczenia poszczególnych frakcji odpadów niepożądanymi materiałami innego rodzaju oraz ograniczoną efektywność instalacji do ich sortowania i doczyszczania, jej poziom powinien być wyższy

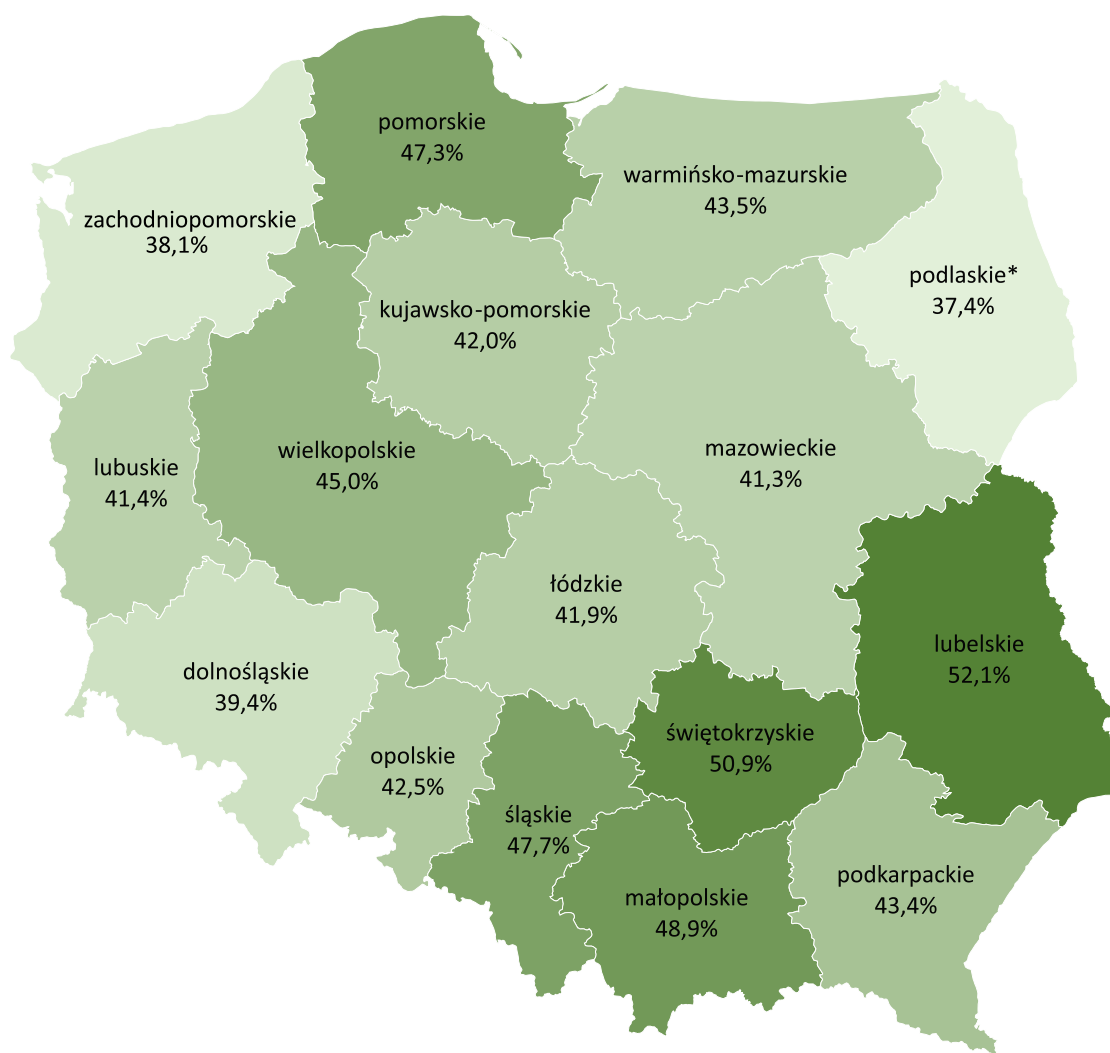
przynajmniej o 20% niż wyznaczony w danym roku cel ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Na przykład, aby zagwarantować bezpieczny margines osiągnięcia ustawowo wyznaczonego celu 35% recyklingu w 2023 roku, selektywnie należy zebrać przynajmniej 55% odpadów komunalnych.



Wykres 11. Poziom segregacji odpadów komunalnych w latach 2014–2022. Źródło: GUS BDL

W sprawozdaniach do BDO wykazano wyższy o ponad 4 punkty procentowe średni poziom segregacji odpadów komunalnych w 2022 roku w porównaniu z tym, jaki gminy raportowały do GUS BDL. Informacje te wskazują, że większość samorządów nie potrafi poprawnie obliczyć łatwego do oszacowania poziomu segregacji, na który mogą mieć znacznie większy wpływ niż na ustawowo wymagane poziomy recyklingu oraz składowania odpadów. Te bowiem są uzależnione od efektywności instalacji i przyjętych przez nie wskaźników odzysku surowców.

Poziom segregacji jeszcze zwiększy się po uwzględnieniu bioodpadów kompostowanych przydomowo i ewentualnie po uzupełnieniu informacji z brakujących gmin. Dane o kompostownikach przydomowych w województwach: małopolskim, kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim zostały uwzględnione w podsumowaniu prezentowanym na wykresie poniższym oraz Wykres 17.



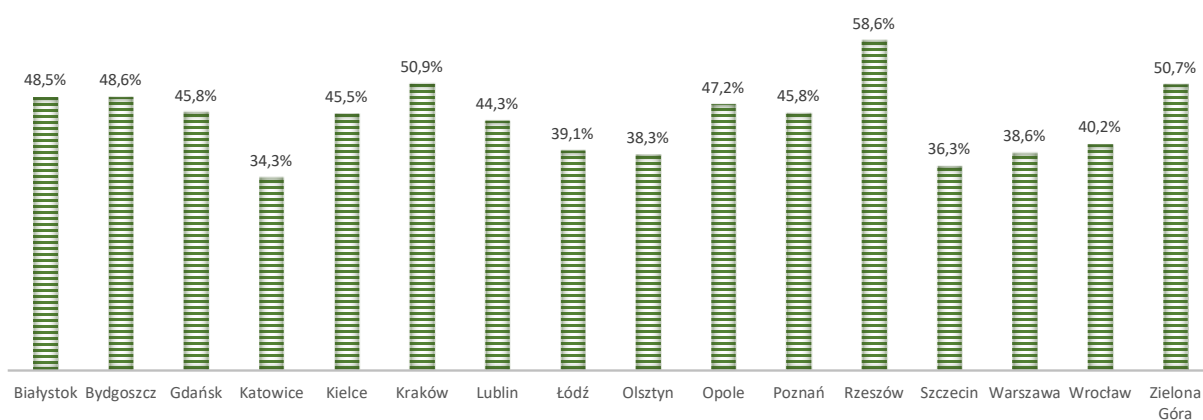
Wykres 12. Poziom segregacji odpadów komunalnych w 2022 r., BDO oraz GUS BDL dla woj. podlaskiego

Najwyższy poziom selektywnej zbiórki odpadów osiągały gminy wiejskie, liczące do 11 500 mieszkańców. Spośród kilkudziesięciu przeanalizowanych sprawozdań w tej grupie miejscowości znajdowały się takie, które selektywnie zebrały blisko lub ponad 70% odpadów komunalnych.

W województwie lubelskim, które odnotowuje najwyższy poziom segregacji, znajduje się 24 gmin o niezwykle niskim poziomie powstających odpadów zmieszanych – od 20 do nawet 0%. Taka sytuacja zupełnie nie odpowiada realiom pozostałych rejonów kraju. Z uwagi na używane przez te gminy w ich regulaminach i analizach rocznych określenia „mokre” wobec bioodpadów oraz dużej ilości odpadów wykazywanych pod kodem 20 01 99 oddzielnie od popiołów, można tylko domniemywać, że jest to relikט minionego systemu suche–mokre.

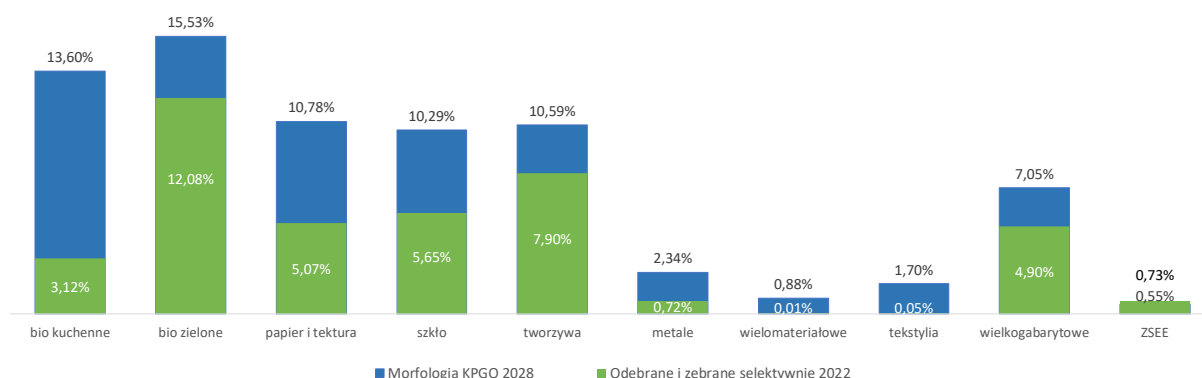
Drugie w tym rankingu gminy województwa świętokrzyskiego uzyskały wysoki poziom segregacji oraz recyklingu dzięki ustaleniu przez Urząd Marszałkowski wskaźnika wytwarzania bioodpadów i dzięki możliwości uwzględnienia wszystkich kompostowników przydomowych w sprawozdaniach.

Osiągany przez gminy poziom segregacji charakteryzuje się bardzo dużą dynamiką i nie jest wprost zależny tylko od wielkości i powierzchni miejscowości lub rodzaju zabudowy. Dotyczy to również największych miast, co obrazuje poniższe podsumowanie rezultatów osiągniętych w 16 stolicach województw.



Wykres 13. Poziom segregacji odpadów komunalnych w miastach wojewódzkich, 2022. Źródło: BDO

Na Wykresie 14 porównano raportowany w BDO poziom segregacji 10 frakcji odpadów z morfologią odpadów komunalnych zamieszczoną w Krajowym planie gospodarki odpadami. Według morfologii KPGO, strumień ten stanowi 73,3% wszystkich wytwarzanych odpadów komunalnych i potencjalnie może być największym źródłem surowców nadających się do recyklingu oraz podstawą do osiągnięcia jego docelowego poziomu 65%.



Wykres 14. Procentowy udział wybranych odpadów surowcowych odebranych i zebranych selektywnie w stosunku do wszystkich wytworzonych w 2022 roku odpadów komunalnych i w relacji do morfologii przyjętej w KPGO 2028

Udział tej grupy wysortowanych odpadów komunalnych osiągnął w 2022 roku 40,2. Pozostałe ponad 33% odpadów segregowano u źródła niepoprawnie i trafiło do odpadów zmieszanych. Jedynie odpady elektryczne i elektroniczne (ZSEE) przekroczyły nieznacznie średnią statystyczną przyjętą w morfologii KPGO.

Oprócz poziomu segregacji równie ważna jest jej jakość, czyli stopień zanieczyszczenia niepożądanymi odpadami surowców zbieranych selektywnie. Instytut Ochrony Środowiska (IOŚ PIB) przeprowadził w 2021 roku badania strumieni odpadów komunalnych trafiających do ośmiu instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania. Na podstawie tych badań oszacowano morfologię odpadów komunalnych zamieszczoną w KPGO. Obejmowały one analizę składu odpadów odbieranych nieselektywnie i selektywnie: papieru i tektury, szkła i zawartości żółtego worka, w którym gromadzone są tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe. Nie przeprowadzono analizy stopnia zanieczyszczenia bioodpadów. Wyniki tych badań można porównać z rekomendacjami opracowanym przez brytyjskie stowarzyszenie branży recyklingu (ang. *The Resource Association*) w sprawie dopuszczalnego maksymalnego stopnia zanieczyszczenia odpadów zbieranych selektywnie (ang. *Recycling Quality Information Point, ReQIP*)<sup>10</sup>, tak aby umożliwić ich jak najwyższy poziom odzysku, a następnie recyklingu.

<sup>10</sup> **Recycling Quality Information Point (ReQIP)**, Resourcefutures 6.01.2020, <https://www.resourcefutures.co.uk/recycling-quality-information-point-regip/> [dostęp 11.12.2023]

W poniższej tabeli prezentowany jest wynik analizy przeprowadzonej w instalacji obsługującej zarówno gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, jaki 50-tysięczne miasto.

Rodzaj odpadów odebranych selektywnie	Poziom zanieczyszczenia odpadów odebranych selektywnie	Rekomendowany maksymalny poziom zanieczyszczeń (ReQIP) odpadów odbieranych selektywnie
papier i tektura	10,4%	3%
szkło	4,2%	1%
tworzywa sztuczne (żółty worek)	15,4%	6%

Tabela 3. Porównanie poziomu zanieczyszczenia odpadów odbieranych selektywnie, IOŚ PIB, z rekomendowanym ReQIP przez The Resource Association

Spośród zanieczyszczeń największy udział miały:

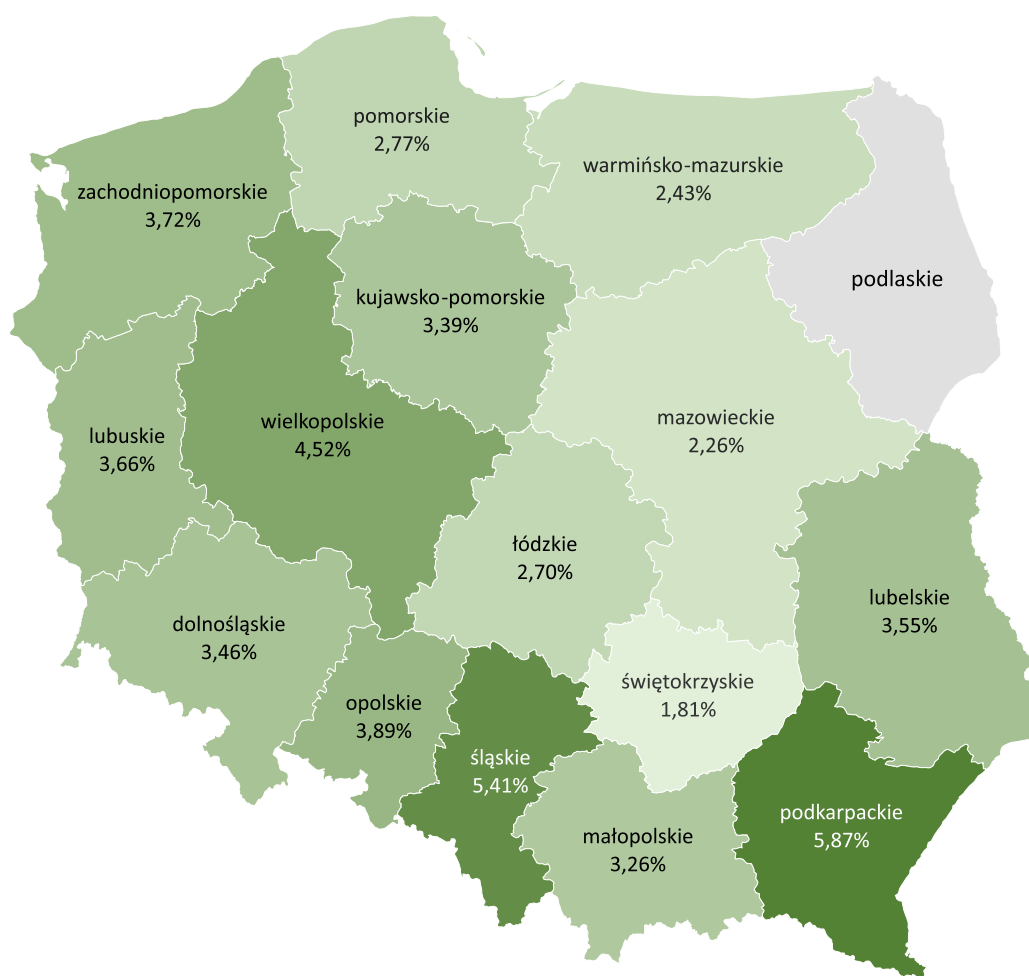
- papier i tektura: tworzywa sztuczne (2,8%), opakowania wielomateriałowe (2,6%); bioodpady (1,4%), tekstylia (1,4%);
- szkło: tworzywa sztuczne (1,3%), tektura (1,2%), metale (0,7%);
- tworzywa sztuczne: papier i tektura (7,6%), szkło (2,1%), tekstylia (1,7%).

Z powyższych danych widać, że nie tylko należy zwiększyć poziom segregacji przez redukcję odpadów zbieranych nieselektywnie, czyli zmieszanych, ale również poprawiać jakość segregacji u źródła odpadów surowcowych przez edukowanie mieszkańców i działania kontrolne.

### Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych

Mieszkańcy 15 województw przekazali do 2101 funkcjonujących wówczas PSZOK-ów 467 210 Mg odpadów komunalnych, co stanowi 3,53% wszystkich wytworzonych, oraz ponad 32 237 Mg opon, samochodowych olejów silnikowych i innych odpadów spoza grupy komunalnej. Najlepszy wynik uzyskano w województwie podkarpackim, w którym zebrano w PSZOK-ach aż 5,87% odpadów komunalnych. Podobny wynik osiągnęło województwo śląskie: 5,41%. Najslabiej wypada województwo świętokrzyskie z rezultatem 1,81%. Efekty te we wszystkich województwach

będą jeszcze wyższe po uwzględnieniu odpadów budowlanych i rozbiórkowych, które w większości gmin są zbierane w PSZOK-ach w większej ilości niż odpady komunalne.



Wykres 15. Odsetek zebranych odpadów komunalnych w PSZOK-ach w stosunku do wszystkich wytworzonych. Źródło: BDO

## Bioodpady

Bioodpady są największym strumieniem odpadów komunalnych i kluczem do osiągnięcia wysokich poziomów recyklingu również dlatego, że ich selektywna zbiórka wydatnie poprawia jakość i możliwości odzysku w sortowniach pozostałych surowców. Raportowane przez samorzady statystyki ich selektywnej zbiórki (i recyklingu) nie odpowiadają temu, co faktycznie trafia do brązowych worków i pojemników. Jest to spowodowane tym, że w większości gmin odpady bio

są zbierane pod kodem 20 02 01 przypisanym do odpadów zielonych. Jest to praktykowane także w zabudowie wielorodzinnej, gdzie ich ilość jest szczątkowa, a dominują typowe obierki i resztki kuchenne. Oddzielny odbiór bioodpadów kuchennych (20 01 08) z reguły jest prowadzony tylko w niektórych gminach i w zabudowie jednorodzinnej, a rzadko może obejmować niektórych przedsiębiorców ujętych w systemie komunalnym, m.in. z branży gastronomicznej. Przedstawiona na Wykresie 14 ilość zebranych selektywnie bioodpadów zielonych w istocie zawiera dużo bioodpadów kuchennych. Widać potencjał doskonalenia segregacji u źródła obu grup bioodpadów.

## Odpady opakowaniowe i podobne materiałowo

Na podstawie sprawozdań nie sposób określić, jaką część raportowanych odebranych i zebranych odpadów stanowią opakowania, a jaką pozostałe surowce. Podobnie morfologa KPGO nie uwzględnia rodzaju produktu wykonanego z danego materiału. Odpady opakowaniowe z grupy 15 są w wielu gminach zbierane jako surowce z grupy 20, komunalnej, pomimo że opis tej grupy zawiera sformułowanie „z wyłączeniem 15 01”. Do odpadów zbieranych do żółtego worka i pojemnika powszechnie stosuje się klasyfikację o kodzie 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych, a rzadziej jako 20 01 39 – tworzywa sztuczne. Niezwykle specyficznym przypadkiem jest system krakowski, w którym żółty worek jest kodowany jako 20 01 99 inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny. Tymczasem do zbierania tworzyw wraz z opakowaniami wielomateriałowymi i metali poprawny jest kod 15 01 06 – zmieszane odpady opakowaniowe. Dopiero dane odpadów poddanych recyklingowi pozwalają na odróżnienie odpadów opakowaniowych od pozostałych komunalnych. Informacja o ilości opakowań wprowadzonych na rynek i poddanych recyklingowi jest zamieszczona w dalszej części raportu, w rozdziale Recykling odpadów opakowaniowych.

W porównaniu do ilości odebranych selektywnie tworzyw sztucznych zaskakuje mała ilość pozostałych segregowanych podstawowych surowców: papieru, szkła oraz metali, zwłaszcza biorąc pod uwagę ich wyższy ciężar właściwy. Tworzywa sztuczne są największym objętościowo strumieniem pięciu frakcji zbieranych selektywnie oraz drugim pod względem masy – po bioodpadach.

Większe ilości oddzielnie selektywnie odbieranych metali oraz opakowań wielomateriałowych pochodzą niemal wyłącznie z zabudowy niezamieszkałej, czyli z handlu i usług. W innych źródłach surowce te pojawiają się w większych ilościach dopiero po rozsortowaniu żółtego worka oraz w odpadach zmieszanych.

## Tekstylia i odzież

Powszechny na terenie całego kraju system pojemnikowej oraz okresowej zbiórki używanej odzieży i tekstyliów, prowadzony przez instytucje charytatywne oraz firmy komercyjne, przejmuje największą część tego rodzaju surowców. Stąd tak niewielkie ich ilości trafiają do systemu komunalnego przez PSZOK-i lub okazjonalne zbiórki organizowane przez samorządy. Z jednostkowych informacji wynika, że ilości odbierane przez inne podmioty zbliżone są procentowo do oszacowanych przez morfologię KPGO.

## Odpady wielkogabarytowe

Selektywna zbiórka odpadów wielkogabarytowych jest jednym z największych wyzwań systemu komunalnego. Wraz z odpadami poremontowymi są one najczęstszym źródłem zaśmiecania i psucia estetyki miejsc selektywnej zbiórki odpadów w zabudowie wielorodzinnej mimo prowadzonych działań informacyjnych i ponawianych przez gminy apeli do mieszkańców, aby przekazywali je do PSZOK-ów lub wystawiali przed budynki w określonych terminach odbioru. Równie problematyczne są możliwości ich zagospodarowania, na co jednoznacznie wskazuje Wykres 18.

## Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny

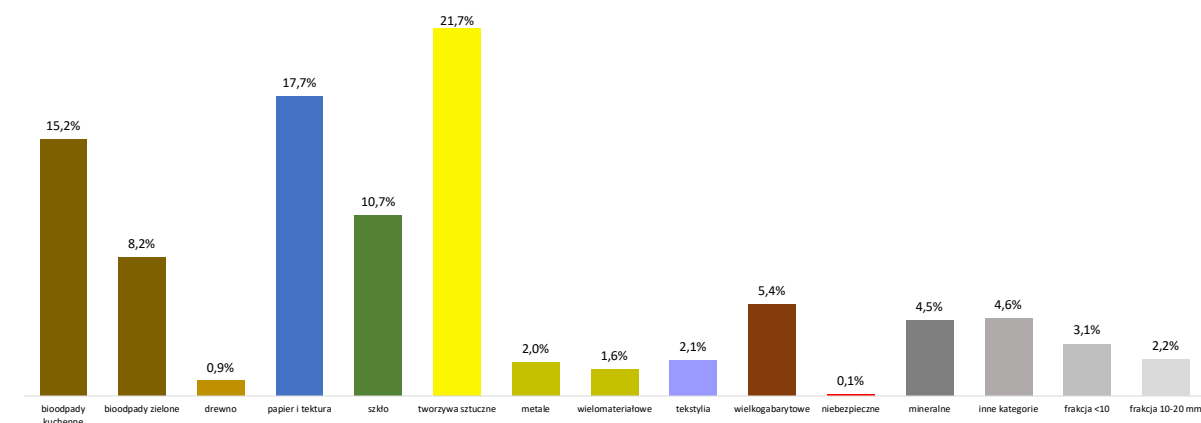
Według informacji zamieszczonych w KPGO, w 2019 roku wprowadzono na rynek 791 806,8 Mg urządzeń elektrycznych i elektronicznych, z czego z gospodarstw domowych odebrano i zebrano 443 963,5 Mg odpadów ZSEE. Z danych wynika, że średnia ilość tego typu odpadów *per capita* w tamtym roku wynosiła 11 kg, co stanowiło 3,48% całego strumienia odpadów komunalnych. Zbliżone dane za 2020 rok Polska raportowała do Eurostatu. Wniosek stąd, że morfologia KPGO w tym

zakresie jest obarczona bardzo dużym błędem, kiedy podaje, że strumień ten stanowi jedynie 0,55% ogółu wytwarzanych odpadów komunalnych.

Przyczyną niewielkiej ilości wykazywanych tego rodzaju odpadów w sprawozdaniach gminnych jest prawdopodobnie przejęcie ich przez handel w formie odbioru zużytego sprzętu przy zakupie nowego.

## Odpady zmieszane

Na poniższym wykresie przedstawiono typowy skład odpadów zmieszanych, pochodzących z miejscowości osiągającej 42% poziom segregacji odpadów u źródła, a więc odpowiadającej średniej krajowej w 2022 roku.



Wykres 16. Procentowy udział poszczególnych rodzajów odpadów w odpadach zmieszanych. Źródło: IOŚ PIB

Procentowy udział tej grupy odpadów, od bioodpadów kuchennych po wielkogabarytowe, stanowi 85,5% badanych odpadów zmieszanych i jest potencjalnie takim, jaki przy prawidłowej segregacji mógłby być w większej części przekazany do recyklingu.

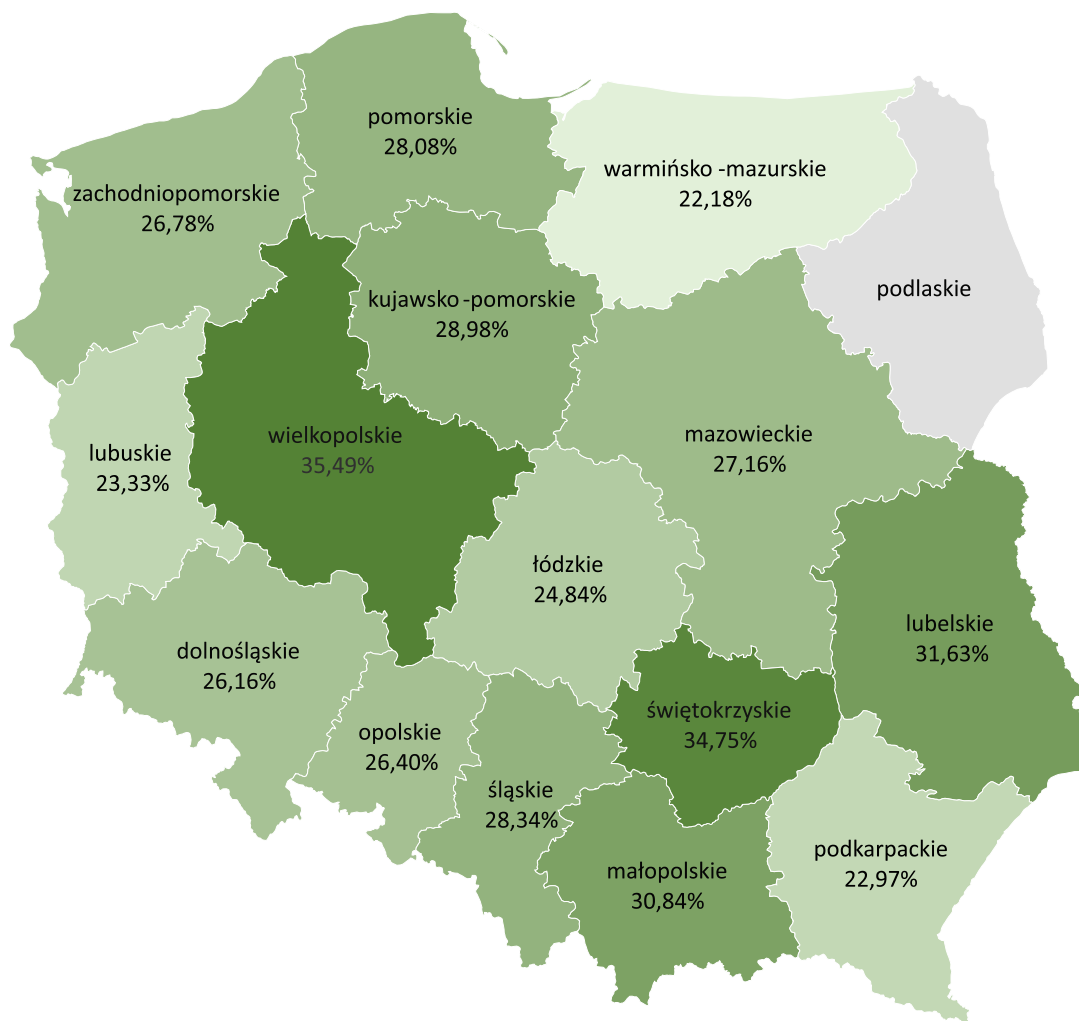
## Efekty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z ideą gospodarki o obiegu zamkniętym najbardziej pożądanymi działaniami są unikanie odpadów i powtórne wykorzystanie produktów. Od 2022 roku system BDO zawiera pole do raportowania ponownego użycia produktów. Informacje przekazało 11 z 15 analizowanych województw. Wśród ponownie wykorzystanych produktów znalazły się: meble, odzież, sprzęt elektryczny i elektroniczny, sportowy, zabawki oraz

książki przekazane i odebrane przez mieszkańców w PSZOK-ach. Wykazano, że całkowita masa przekazanych do powtórnego użycia produktów wyniosła 134,675 Mg, co odpowiada 0,001% wszystkich odebranych i zebranych odpadów komunalnych z 15 województw.

Ponowne wykorzystanie produktów nie jest powszechne w większej skali w pozostałych krajach europejskich, na co wskazują statystyki Eurostatu. W 2021 roku tylko 6 państw przekazało informacje o ponownym wykorzystaniu od 0,22 do 1,29% wytworzonych odpadów komunalnych.

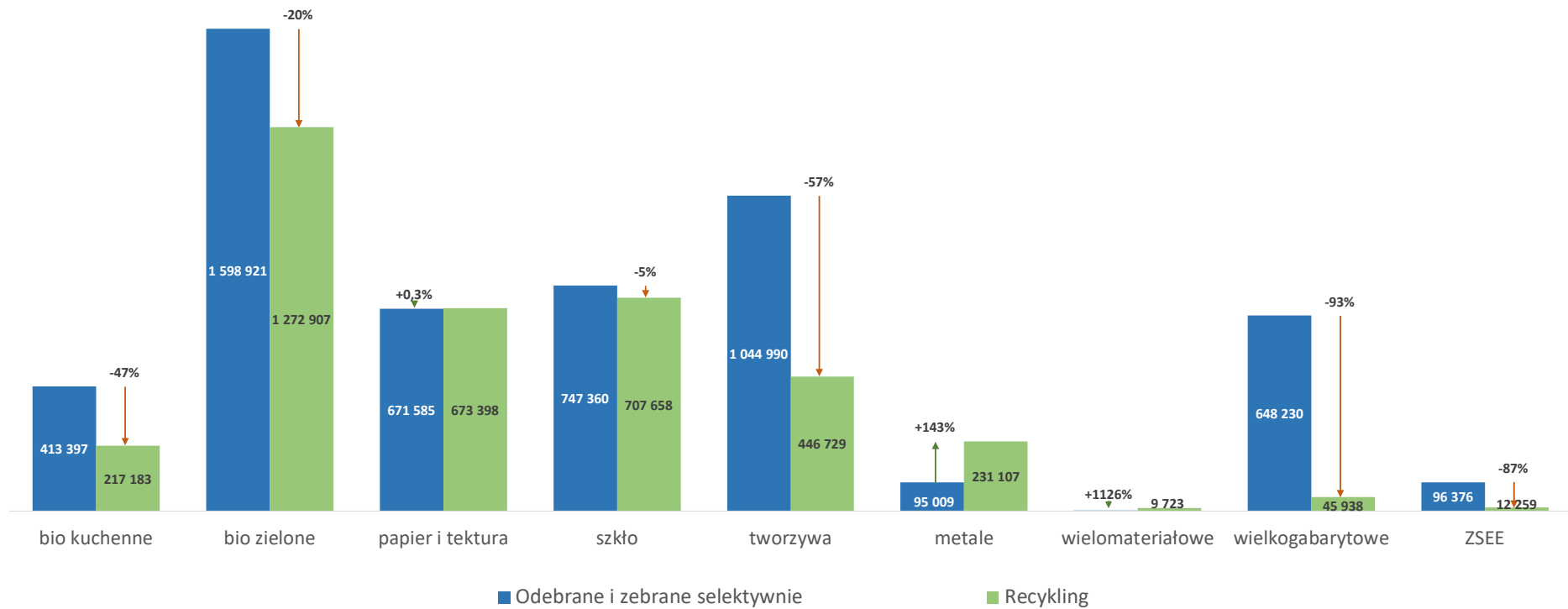
Z niepełnych danych BDO wynika, że w 2022 roku w skali kraju osiągnięto wymagany poziom recyklingu odpadów komunalnych w wysokości 25%. Wstępnie wyniósł on 28,35%. Warto odnotować, że recyklingowi poddano 64% odpadów zebranych selektywnie.



Wykres 17. Wstępnie obliczony poziom ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w poszczególnych województwach, 2022. Źródło: BDO

Obecnie największa liczba gmin zagrożonych karą za niezrealizowanie wymagań ustawowych może znajdować się w województwie warmińsko-mazurskim. Poziom recyklingu niższy niż wymagane 25% odnotowują również województwa: lubuskie, łódzkie i podkarpackie, ale w takiej skali, która może ulec pozytywnej zmianie po wliczeniu bioodpadów kompostowanych przydomowo przez mieszkańców. Województwo podlaskie pozostaje od dwóch lat „szarą plamą” z powodu niezakończenia weryfikacji sprawozdań samorządów. Oczywiście nie na województwach, a tylko na gminach ciąży obowiązek osiągnięcia poziomu ponownego użycia i recyklingu. Wyjątkiem będą lata: 2025, 2030 i 2035, gdy będziemy rozliczani przez Komisję Europejską jako kraj.

Wykres 18 przedstawia szczegółowo, jaka część odebranych i zebranych selektywnie największych tonażowo frakcji odpadów komunalnych została poddana recyklingowi.



Wykres 18. Ilość [Mg] odpadów odebranych i zebranych selektywnie oraz przekazanych do recyklingu, 2022. Źródło: BDO

## Bioodpady

Aby bioodpady mogły być uznane za poddane przemysłowemu recyklingowi, muszą być przetworzone w kompostowni lub biogazowni, która pozytywnie przeszła badania jakości wytwarzanego kompostu lub pofermentu i uzyskała decyzję Ministerstwa Rolnictwa na produkt, środek poprawiający właściwości gleby lub nawóz<sup>11</sup>. Brak jest aktualnych i pełnych danych o liczbie i wydajności kompostowni, które uzyskały decyzję Ministerstwa Rolnictwa. Ich aktualizowany wykaz jest publikowany na stronie [www.gov.pl/web/rolnictwo/wykaz-nawozow-i-srodkow-wspomagajacych-uprawe-roslin](http://www.gov.pl/web/rolnictwo/wykaz-nawozow-i-srodkow-wspomagajacych-uprawe-roslin). Nie zawarto tam informacji ani o rodzaju wsadowego surowca, ani o wydajności instalacji. Że jest to instalacja komunalna, można domyślić się tylko z nazwy przedsiębiorstwa.

Należy jednak odnotować, że po wielu latach zastoju znacząco rośnie liczba kompostowni mogących wytworzyć pełnowartościowy produkt i zaliczyć tym samym bioodpady do poddanych recyklingowi. Na początku 2022 roku wykaz Ministerstwa Rolnictwa obejmował 135 instalacji zidentyfikowanych jako komunalne i wytwarzające środek poprawiający właściwości gleby. Pod koniec roku ich liczba zwiększyła się o 36. Natomiast do listopada 2023 roku wykaz obejmował już 223 przedsiębiorstwa. Z tej liczby 34 mogą przetwarzać bioodpady zawierające produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, m.in.: nabiał, jajka i ich skorupki, mięso i kość, tłuszcze zwierzęce, ryby, co sprawia mniejsze trudnienia dla mieszkańców przy segregacji odpadów, gdyż nie muszą wrzucać ich do odpadów zmieszanych. Dodatkowo na liście producentów nawozów zidentyfikowano 18 instalacji przetwarzających bioodpady komunalne, ale żadna z nich nie przetwarza odpadów odzwierzęcych.

Brak jest pełnych informacji o kompostowniach mogących wytworzyć pełnowartościowy produkt. Powszechny sposób raportowania przez instalacje wszelkich przetworzonych bioodpadów w procesie R3 (recyklingu) powoduje, że część gmin może uwzględniać w sprawozdaniach bioodpady, które w rzeczywistości nie powinny być zaliczone do poziomu recyklingu. Niestety, także niektóre urzędy marszałkowskie akceptują wpisanie przez gminy do poziomu recyklingu odpadów

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych [Dz.U. 2021 poz. 1530]

o kodzie 19 05 03, czyli „kompostu nieodpowiadającego wymaganiom (nienadającego się do wykorzystania)”. Wydaje się, że skala tego błędu się zmniejsza, ale należy zadbać o ujednoczenie zasad i procedur weryfikacji sprawozdań.

Jak pokazano na Wykresie 18, brak odpowiedniej wydajności instalacji spowodował, że blisko 26% bioodpadów zebranych selektywnie nie poddano recyklingowi, a po ich stabilizacji skierowano do składowania.

Mimo wielu ponawianych zapowiedzi kolejnych ekip rządowych o uruchomieniu programów wsparcia systemowego i finansowego budowy biogazowni komunalnych dopiero w lutym 2023 roku Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ogłosił nabór wniosków na dofinansowanie tego typu instalacji, przeznaczając na ten cel 1,5 mld zł<sup>12</sup>. Program ten nie jest pozbawiony wad, a rzeczywiste nakłady finansowe konieczne do uzyskania niezbędnej wydajności instalacji do przetwarzania bioodpadów kuchennych są czterokrotnie wyższe, sięgają co najmniej 6 mld zł. Biorąc pod uwagę wymagania recyklingu oraz cykl inwestycyjny (do 3 lat i dłużej), program szerszego wsparcia rozwoju selektywnej zbiórki i przemysłowego przetwarzania bioodpadów powinien być traktowany jako priorytet i rozpoczęty jak najszybciej. Bez niego gminy oraz kraj będą narażone na kary za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu.

Do poziomu recyklingu osiąganego przez gminy mogą być wliczane bioodpady poddawane kompostowaniu przydomowemu. Przepisy unijne wymagają w takim wypadku stosowania określonej metody obliczania ich ilości<sup>13</sup>. Są to:

- pomiar bezpośredni wykonany przez organy publiczne oraz w ich imieniu lub w oparciu o informacje przekazywane przez mieszkańców, ale poddane kontroli wiarygodności;
- pomiar pośredni na podstawie wskaźnika ilości powstających bioodpadów, ustalony na podstawie przeprowadzonych badań składu odpadów komunalnych.

---

<sup>12</sup> Nabór wniosków 2023. [Materiały z konferencji 8.02.2023 r.](#) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/nabor-wnioskow-2023> [dostęp 11.12.2023]

<sup>13</sup> [Załącznik II decyzji wykonawczej Komisji \(UE\) 2019/1004 \(Dz.Urz..UE L163/66 z 20.06.2019\)](#)

Z informacji uzyskanych od urzędów marszałkowskich wynika, że tylko w dwóch województwach: dolnośląskim i śląskim nie zatwierdzano gminom bioodpadów zagospodarowanych przydomowo. Urzędy te błędnie twierdzą, że nie znajdują w przepisach adresowanych do swojego szczebla jasno określonej podstawy do ich uwzględniania w sprawozdaniach i oczekują, że Ministerstwo Klimatu zdefiniuje je jednoznacznie w sposób formalny. Pozostałe urzędy po weryfikacji akceptują obie metody obliczania ilości przydomowo kompostowanych bioodpadów. Najbardziej rozpowszechniona jest ankietyzacja mieszkańców i kontrole kompostowników. Z kolei Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego przyjął wskaźnik wytwarzania bioodpadów na poziomie całego województwa w ilości 131 kg / mieszkańca / rok w 2022 roku oraz w latach następnych aż po 2028 rok. Oszacowano, że wtedy wyniesie on 149 kg / mieszkańca / rok.

Barierą rozwoju kompostowania przydomowego może być bardzo niska ulga w comiesięcznej opłacie za wytwarzanie bioodpadów przez mieszkańców, zupełnie nieproporcjonalna do masy tego strumienia oraz kosztów jego odbioru i przetwarzania w instalacjach przemysłowych. W większości gmin ulga ta nie przekracza 2 zł, a najczęściej jest symboliczną złotówką. Taka praktyka gmin nie jest uczciwa wobec mieszkańców i jest sprzeczna z art. 6k ust. 4a ustawy o czystości i porządku w gminach. W tym miejscu warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28 maja 2020 roku, o sygnaturze I SA/Rz 262/20. Sąd orzekł m.in., że „powołany przepis [art. 6k ust. 4a ucp] jednoznacznie i wprost stanowi, że to częściowe zwolnienie z opłaty ma być proporcjonalne do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych”. W ocenie WSA w Rzeszowie, „aby [...] we właściwy sposób określić ulgę (jej wysokość kwotową lub procentową), konieczne jest posiadanie informacji o ogólnych kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi, obejmujących zagospodarowanie wszelkich odbieranych odpadów komunalnych, w tym frakcji bioodpadów, i przeciętego kosztu przypadającego na gospodarstwo domowe lub mieszkańca, następnie kosztów zagospodarowania przez gminę frakcji bioodpadów i przeciętnego kosztu przypadającego na gospodarstwo domowe lub mieszkańca, a w końcu oszczędność gminy wynikającą z faktu, że z danej nieruchomości frakcja bioodpadów nie będzie przez nią odbierana, dzięki czemu ogólne wydatki gminy na zagospodarowanie odpadów komunalnych zmniejszą się”.

W szczegółowych raportach Instytutu Spraw Publicznych znajdują się przykłady obliczania ulgi, pomocne także i wtedy, gdy gmina jest zagrożona karą za nieosiągnięcie wymaganego poziomu ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

## Papier, szkło, metale i opakowania wielomateriałowe

Biorąc pod uwagę niedoskonałości jakości segregacji odpadów, osiągnięte efekty są bardzo dobre. Co prawda, nie wszystkie instalacje, które analizowano w projekcie, wykazują poziom efektywności taki jak średnia krajowa.

Mniej zorientowanym należy się wyjaśnienie. Przyczynami większej ilości odpadów przekazanych do recyklingu w porównaniu do zebranych selektywnie mogą być: (a) wysortowanie surowców z odpadów zmieszanych oraz z żółtego worka (metale, opakowania wielomateriałowe); (b) wykorzystanie odpadów wcześniej magazynowanych, np. w celu uzyskania lepszego efektu ekonomicznego lub z powodów technologicznych.

## Tworzywa sztuczne

Efekt w postaci 43% przetworzonych w recyklingu tworzyw sztucznych zaskakuje i jest nad wyraz wysoki. Z reguły także na poziomie UE nie przekracza on 38%. Niższy poziom recyklingu znajduje potwierdzenie w informacjach zamieszczonych w Tabeli 4.

Od 1 stycznia 2021 roku Polska wnosi do budżetu unijnego opłatę w wysokości 800 euro za każdą tonę niepoddanych recyklingowi odpadów tworzyw sztucznych, jak każdy kraj członkowski UE. Do października 2023 roku wysokość tej opłaty wyniosła 1 394 809 493 euro po uwzględnieniu corocznej ulgi w wysokości 117 mln euro<sup>14</sup>. Odpowiada to 1 743 512 Mg tworzyw, które trafiły do spalania.

---

<sup>14</sup> Transfery finansowe Polska – budżet UE, Ministerstwo Finansów 22.11.2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> [dostęp 11.12.2023]

Należy również odnotować, że do Polski importowana jest spora ilość odpadowych tworzyw sztucznych z takich krajów jak Niemcy, Holandia, Włochy, Belgia oraz Hiszpania. W okresie ostatnich trzech lat trafiało do Polski nawet do 12 000 Mg plastików miesięcznie. Brak jest dostępnych pełnych danych jaki był tonaż eksportu odpadów tworzyw sztucznych z Polski do innych państw. W przypadku krajów spoza OECD, nie przekraczał 1 000 Mg miesięcznie i nie był wykazywany po sierpniu 2022 roku.<sup>15</sup>

## Odpady wielkogabarytowe

Jest to szósty pod względem masy strumień odpadów i jeden z najbardziej kosztownych w odbiorze i zagospodarowaniu. Zaledwie 7% tych odpadów przekazano do ponownego użycia i recyklingu w 2022 roku. Problem stanowi ogromna różnorodność tej frakcji, w tym także w zastosowaniu materiałów. Kategoria ta obejmuje bowiem meble, materace, wykładziny i dywany, lustra, karnisze, większy sprzęt sportowy i zabawki, wózki dziecięce, walizki<sup>16</sup>.

URBANREC – w projekcie unijnym, w którym udział brała także Polska, oceniono, że 45% mebli nadaje się do ponownego wykorzystania bezpośrednio lub po naprawie.

Bardzo duża część tych odpadów jest wykazywana w sprawozdaniach gminnych pod procesem R12: „wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1–R11”, co w efekcie powoduje, że nie wiadomo jak finalnie zostały zagospodarowane. W praktyce większość odpadów jest kruszona, mielona i trafia do spalania lub do składowania.

## Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny

Ogromna różnica pomiędzy ilością zebranych odpadów i przekazanych do ponownego użycia i recyklingu wynika ze złej praktyki firm odbierających je od gmin. Wyspecjalizowane firmy nie tylko raportują je niemal wyłącznie pod procesem R12, ale występując z pozycji lokalnego monopolisty wręcz odmawiają podania informacji, jaka ostatecznie część tych odpadów została poddana

---

<sup>15</sup> Źródło Basel Action Network za UN Comtrade.

<sup>16</sup> Odpadami wielkogabarytowymi nie są odpady sprzętu elektronicznego, ani elektrycznego - oddzielna kategoria; urządzenia sanitarne zaliczane są do materiałów budowlano-remontowych.

recyklingowi, zasłaniając się „tajemnicą przedsiębiorstwa”. Praktyki te muszą być ukrócone zmianą przepisów, które pod rygorem wysokiej kary zmusiłyby firmy do rzetelnej sprawozdawczości.

## Tekstylia i odzież

Na wykresie pominięto informacje o tych odpadach, z uwagi na niewielką ilość zebranych selektywnie i poddanych recyklingowi. Z danych jednej z większych firm zajmujących się zbiórką używanych ubrań wynika, że poza systemem komunalnym możliwe jest przekazanie do ponownego wykorzystania (głównie eksport) oraz recyklingu (wytwarzane czyściwo) ponad 75% zbieranej selektywnie odzieży i tekstyliów. Pozostała część przekazywana jest do spalenia jako „paliwo alternatywne”. Ilości te umykają statystykom odpadów, gdyż odzież nie jest zbierana przez sektor niekomunalny jako odpad, lecz jako produkt. Odpadem staje się dopiero wtedy, gdy jest odrzutem sortowni przekazywanym do utylizacji.

Odzież i tekstylia są produktem i odpadem niezwykle obciążającym środowisko, biorąc pod uwagę cały cykl życia. Ich ślad węglowy może sięgać 22,3 Mg CO<sub>2</sub> na 1 Mg produktu. Stąd pożądane byłoby przeprowadzenie analizy strumienia zbieranego i przetwarzanego poza sektorem komunalnym, również pod kątem oceny, czy wymaga sklasyfikowania do kategorii odpadu, co umożliwiłoby zarówno lepszą jego kontrolę, jak i uzupełnienie statystyk środowiskowych. Co prawda, jako produkt niebędący odpadem nie liczy się do przysłowiowego licznika i mianownika, ale „znika” z wymagań GOZ.

## Recykling odpadów opakowaniowych

Odpady opakowaniowe powstające w sferze komunalnej i komercyjnej stanowią blisko połowę wytwarzanych odpadów komunalnych. Oprócz dedykowanych przepisów unijnych objęte są również dodatkowymi krajowymi. Rozporządzeniem Ministra Środowiska z 2018 roku zobowiązano wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach do zrealizowania określonego rocznego poziomu recyklingu tych odpadów pochodzących z gospodarstw domowych<sup>17</sup>. Od Organizacji Odzysku

---

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (Dz.U. 2018 poz. 2306).

Opakowań Rekopól S.A. otrzymano szczegółowe informacje o liczbie opakowań wprowadzonych na rynek oraz osiągniętym poziomie recyklingu. Wynika z nich, że zrealizowano z naddatkiem obowiązki wyznaczone na 2022 rok.

Rodzaj opakowania	Papier i tektura	Szkło	Aluminium	Metal żelazne	Tworzywa sztuczne	Drewno	Razem
<b>Opakowania wprowadzone na rynek</b>	2 239 328	1 339 112	103 881	199 758	1 170 697	1 618 065	6 670 841
<b>poddane recyklingowi z gospodarstw domowych</b>	2 046 780	932 572	57 086	207 212	444 308	330 700	4 018 658
<b>Wymagany ogólny poziom recyklingu dla opakowań z gospodarstw domowych</b>	66%	62%	51%	55%	30%	19%	59%
<b>Osiągnięty poziom recyklingu z gospodarstw domowych</b>	27%	62%	62%	38%	48%	-	-
<b>Osiągnięty poziom recyklingu z gospodarstw domowych</b>	91,40%	69,64%	54,95%	103,73%	37,95%	20,44%	60,24%
<b>Osiągnięty poziom recyklingu z gospodarstw domowych</b>	29,45%	73,83%	84,78%	57,30%	61,51%	-	-

Tabela 4. Masa [Mg] wprowadzonych na rynek opakowań oraz osiągnięte poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych w 2022 roku. Źródło: Rekopól S.A.

## Spalanie i składowanie odpadów

Sprawozdania marszałków nie zawierają, jak w raportach gminnych, osobnych tabel (Dział VIII Tabela D oraz E) podsumowujących ilość odpadów przekazanych do składowania i spalania. Nie ma więc w praktyce możliwości obliczenia całkowitej ilości odpadów w ten sposób zagospodarowanych. Dostępne są jedynie informacje o odpadach zmieszanych oraz pozostających po sortowaniu odpadów zebranych selektywnie. Z tych grup przekazano z 15 województw:

- do spalania 1 353 246 Mg (10,22%),
- do składowania: 2 247 307,5 Mg (16,98%).

Z kolei gminy raportowały do GUS BDL, że do spalania „przeznaczyły” 2 714 122 Mg (22,2%), a do składowania 5 108 193 Mg (38%) odpadów komunalnych.

Gdy zsumuje się ilość odpadów komunalnych przekazanych do recyklingu, spalarni i cementowni oraz składowania, to brakuje jednoznacznej informacji o sposobie

zagospodarowania 5 882 595 Mg, co stanowi 44,4% ogółu ujętych odpadów w obecnej wersji sprawozdań marszałków.

## Inne istotne problemy przekrojowe systemu gospodarki odpadami komunalnymi

### Analiza i planowanie

Zmiana przepisów o odpadach w 2012 roku zniósła obowiązek opracowania w gminach planu gospodarowania odpadami i zastąpiła je coroczną analizą ze zdefiniowanym zakresem. O ile brak ambitnych celów do realizacji w poprzedniej dekadzie powodował, że zarządzanie tą sferą nie wymagało większego wysiłku i planowania, to GOZ stawia samorządy przed tak dużymi wyzwaniem, że niezbędna jest zmiana podejścia i wagi opracowywanych analiz rocznych. Trzeba mieć na uwadze to, że wymagania rosną skokowo i następuje redefinicja podstaw funkcjonowania całego systemu.

Za relikty minionej epoki i złego rozumienia hierarchii postępowania z odpadami uznać należy, że punktem pierwszym art. 9tb ustawy o czystości i porządku w gminach jest opisanie przez samorząd „możliwości przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych”. W GOZ pierwszym celem analizy systemu gminnego nie jest koncentrowanie się na zagospodarowaniu odpadów zmieszanych, ale na ocenie efektów działań służących redukcji odpadów i zwiększania poziomu i jakości segregacji u źródła. Analiza powinna identyfikować pozytywne i słabe strony systemu i wskazywać niezbędne czynności naprawcze. Oceniane powinny być możliwości osiągnięcia poziomu ponownego użycia i recyklingu odpadów.

Samorządy potrzebują czasu dla realizacji tych zadań i stałego monitoringu rezultatów. Zadaniem będą funkcje informacyjno-edukacyjne podnoszące świadomość mieszkańców o redukcji odpadów, o ponownym użyciu produktów oraz podniesieniu jakości i poziomu segregowania odpadów, ale i przygotowanie infrastruktury do przetwarzania odpadów. Stąd analizy roczne gmin powinny zawierać przynajmniej podstawowy plan działań długofalowych, zawierający informacje o ich

celach, zakresie, szacowanych kosztach, terminach realizacji oraz wskaźnikach oceny uzyskiwanych efektów.

## Spalarnie odpadów komunalnych

Przepisy gospodarki o obiegu zamkniętym jednoznacznie wskazują priorytetowe działania. Są nimi te ze szczytu piramidy postępowania z odpadami: zapobieganie, unikanie, powtórne użycie oraz recykling. Nie zakazują spalania odpadów, ale klasyfikują je jako poważną szkodę w realizacji celów środowiskowych (zasada DNSH) i jednoznacznie wskazują, że ewentualna ich realizacja nie powinna być finansowana z środków publicznych, również przy spalaniu odpadów z odzyskiem energii<sup>18</sup>.

W Polsce, która musi wykonać epokowy przeskok, wydawać by się mogło, że racjonalne jest inwestowanie przede wszystkim w te działania, które pozwolą na osiągnięcie podstawowych celów GOZ i uchronią przed karami za niezrealizowanie wymaganych poziomów ponownego użycia i recyklingu odpadów. Tymczasem od ponad dziewięciu lat trwa największy w historii boom propozycji budowy spalarni odpadów komunalnych. Został on zapoczątkowany w 2016 roku arbitralnym wprowadzeniem zakazu składowania tzw. odpadów palnych. Przy bardzo niskim poziomie segregacji odpadów oraz niewielkiej wydajności spalarni zakaz był, i nadal jest, nie do zrealizowania. Rośnie przez to góra tymczasowo magazynowanych odpadów (i 730 ich pożarów w ciągu 5 lat). Już w 2016 roku, w trakcie aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami (WPGO), zaproponowano wpisanie do tych planów 76 spalarni odpadów komunalnych. Ostatecznie liczbę tę zredukowano w WPGO do 34, do wydajności 2,2 mln Mg/r. Nie powstrzymało to jednak kolejnych propozycji. W ostatnich trzech latach toczyły się zaawansowane prace przygotowawcze i postępowania administracyjne w sprawie budowy 61 spalarni odpadów komunalnych, których całkowita wydajność miałaby wynieść 4 649 975 Mg. Z tej liczby do dofinansowania z programu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) zgłoszono 39 inwestycji o łącznej przepustowości 3 084 483 Mg/r. Do połowy grudnia 2023 roku Fundusz podpisał

---

<sup>18</sup> [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie \(UE\) 2019/2088.](#)

umowy na realizację 14 spalarni o wydajności 686 226 Mg/r., z których większość nie posiadała decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w momencie podpisania umów i tylko dwie zostały wpisane do planu inwestycyjnego WPGO.

W tabeli 5 podsumowano aktualną oraz projektowaną wydajność instalacji spalających odpady komunalne. Przedstawiono inwestycje, które uzyskały decyzje administracyjne umożliwiające ich kontynuowanie.

Stan	Liczba	Wydajność [Mg/r]
Cementownie	9	1 552 000
Spalarnie czynne	9	1 415 000
Spalarnie w budowie	4	610 000
Spalarnie z decyzją środowiskową lub pozwoleniem na budowę	27	1 612 348

Tabela 5. Czynne i mające decyzje środowiskowe lub pozwolenie na budowę instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Stan na 12.12.2023

Dla cementowni wartość obliczono na podstawie sprawozdań BDO oraz informacji przekazanych przez Stowarzyszenie Producentów Cementu. Nie jest to nominalna wydajność tych instalacji, lecz ilość rzeczywiście wykorzystanego przez nie w 2022 roku „paliwa alternatywnego” wytworzonego z odpadów komunalnych. Wydajność termicznego przetwarzania odpadów przez cementownie w udzielonych im pozwoleniach zintegrowanych wynosi 3 810 208 Mg/r.

Łączna wydajność czynnych i możliwych do zrealizowania inwestycji wyniosłaby zatem co najmniej 5 149 348 Mg/r. Instalacje te spalałyby ponad 33% odpadów komunalnych z 15 524 200 Mg prognozowanych w 2035 roku. Ich moce przerobowe już zagrażają osiągnięciu docelowego poziomu ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Sytuacja może jeszcze się pogorszyć, jeśli: (1) wolumen powstających odpadów komunalnych będzie mniejszy niż prognozowany przez KPGO, (2) cementownie zwiększą ilość wykorzystywanych odpadów, (3) dojdzie do budowy kolejnych spalarni. Trzeci rodzaj zagrożenia już jest realny, bowiem do końca listopada 2023 roku toczyło się co najmniej 18 postępowań w sprawie

wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla spalarni odpadów komunalnych. Z uwagi na to, że niezwykle rzadko wydawane są negatywne decyzje, spalarnie te mogą zwiększyć dostępną przepustowość o kolejne 1 416 365 Mg/r. W efekcie całkowita wydajność spalarni sięgałaby ponad 42% prognozowanej ilości powstających odpadów komunalnych, a więc uniemożliwiłaby zrealizowanie celu ich ponownego użycia i recyklingu.

Powyższe instalacje nie zamykają listy proponowanych inwestycji, bowiem w wojewódzkich planach gospodarki odpadami już znajdują się lub znajdą się kolejne. Cztery województwa nie opublikowały jeszcze projektu planu, a sześć nie zakończyło prac nad nim. Część inwestorów decyduje się procedować tego typu przedsięwzięcia, nie czekając lub nie wpisując ich do planu inwestycyjnego WPGO.

Kontrolę nad całkowitą wydajnością spalarni odpadów komunalnych ustawowo sprawuje Ministerstwo Klimatu i Środowiska, m.in. przez uzgadnianie planów inwestycyjnych WPGO. Przez ostatnie trzy lata ministerstwo zupełnie nie monitoruje sytuacji, a wręcz wspiera kolejne propozycje budowy spalarni. Zatwierdziło trzy WPGO zakładające przekazanie do spalania ponad 65% wytwarzanych na ich terenie odpadów komunalnych przy bardzo wysoko szacowanym wzroście ich wytwarzania w nadchodzących latach, średnio o ponad 30%.

Aby nie doszło do przeinwestowania w spalarnie i zagrożenia realizacji celów ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska musi prowadzić bieżący monitoring propozycji. Ułatwieniem mogłoby być wprowadzenie proponowanego od lat zapisu w ustawie o odpadach (przywrócenie i znowelizowanie art. 38a) stanowiącego, że inwestor nie może ubiegać się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia niewpisanego do obowiązującego planu inwestycyjnego WPGO.

Konieczne jest zaprzestanie finansowania spalarni odpadów ze środków publicznych. Fundusze muszą służyć pilniejszym i ważniejszym działaniom: zwiększeniu możliwości napraw i ponownego użycia produktów, rozbudowie infrastruktury do recyklingu odpadów, szczególnie bioodpadów, edukowaniu społeczeństwa w poprawie poziomu i jakości segregowania odpadów.

## Najważniejsze wnioski i rekomendacje

Bolączką krajowego systemu gospodarki odpadami są częste zmiany przepisów oraz tworzenie ich bez pogłębionych analiz. Przez ostatnie 12 lat przepisy ustawy o odpadach i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach były nowelizowane około 20 razy. Stale podnoszą się głosy, że oba akty prawne powinny być gruntownie zmienione, bardziej klarowne, uproszczone, a nakładają zbyt duże obciążenia a nie dają narzędzi do ich realizacji. Z uzasadnionych postulowanych zmian w strategii i ramach prawnych można wymienić następujące:

- przygotowanie raportu otwarcia i mapy drogowej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska z udziałem zespołu ekspertów;
- uporządkowanie kompetencji między resortami Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Rolnictwa;
- wdrożenie hierarchii postępowania z odpadami – wzmocnienie zapobiegania i przygotowania do ponownego użycia oraz recyklingu, a obniżenie roli procesów unieszkodliwiania, co również dotyczy priorytetów i programów finansowanych ze środków publicznych, w tym funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW i WFOŚiGW);
  - zgodnie z Taksonomią przeznaczenie funduszy publicznych wyłącznie na działania i inwestycje służące redukcji odpadów u źródła, ponownego wykorzystania i recyklingu;
  - wprowadzenie ulg fiskalnych dla sektora usług napraw produktów;
- wprowadzenie przepisów pozwalających na indywidualne rozliczanie mieszkańców z ilości wytwarzanych przez nich odpadów;
- zniesienie zakazu składowania odpadów palnych z uwagi na to, że w żadnym kraju, który go wprowadził, nie przyczynił się do zwiększenia poziomu recyklingu, a w Polsce jest jedynie czynnikiem kosztotwórczym oraz eskalującym patologię;
- opracowanie standardów klasyfikacji procesów odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz nadawania kodów powstającym odpadom przez poszczególne rodzaje instalacji ich przetwarzania;

- opracowanie standardów dla procedur utraty statusu odpadów, przynajmniej dla produktów, które potencjalnie najczęściej mogą być wykorzystane ponownie;
- wprowadzenie równych praw i obowiązków dla obiektów tej samej kategorii dotychczas sklasyfikowanych w różnych reżimach, m.in.: biogazowni osadów ściekowych, rolniczych oraz komunalnych;
- wprowadzenie synergicznych standardów i przepisów umożliwiających wykorzystanie istniejącego potencjału obiektów przetwarzania odpadów organicznych, np.: kompostowania i kofermentacji osadów ściekowych oraz odpadów rolniczych z bioodpadami komunalnymi;
- wprowadzenie w sprawozdanych rocznych wymogu przekazywania informacji o ostatecznym procesie zagospodarowania wytworzonych odpadów w miejsce powszechnie wykazywanego procesu R12;
- uproszczenie procedur oceny oddziaływania na środowisko dla istniejących obiektów podlegających modernizacji;
- przeprowadzenie inwentaryzacji miejsc nielegalnego składowania odpadów, planu ich likwidacji oraz wprowadzenie przepisów pozwalających skuteczniej przeciwdziałać tego typu zjawiskom.

Z naszych badań oraz tych prowadzonych przez inne instytucje wynika, że Polacy są coraz bardziej świadomi problemu gospodarowania odpadami. Choć frustrację rodzić może to, że wciąż liczna jest grupa osób, które nie przestrzegają zasad segregacji, co daje się we znaki zwłaszcza w zabudowie wielorodzinnej, powoli rośnie poczucie odpowiedzialności w tym zakresie i presja ze strony współmieszkańców. Działania komunikacyjne trzeba skoncentrować na następujących wątkach:

- zachęcie do ograniczania wytwarzania odpadów przez promowanie indywidualnych praktyk w duchu *less waste*, ale także społecznych inicjatyw w rodzaju jadalni, wymieniałni przedmiotów, punktów napraw czy book-crossingu;

- pokazywanie korzyści z segregacji w perspektywie ekonomicznej – zwrócenie uwagi na zależność między poziomem segregacji a wysokością opłaty, która jest tematem wzbudzającym emocje mieszkańców;
- obalanie mitów funkcjonowania systemu, a w szczególności tego o mieszaniu odpadów w śmieciarce.

- = -