



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 54, czerwiec 2013 r.

Tomasz Styś, Bartosz Witwicki

Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Spis treści

STRESZCZENIE	5
1. WPROWADZENIE	7
2. IDENTYFIKACJA SPOŁECZNOŚCI STRATEGICZNYCH. WYBRANE KOMPETENCJE I OBOWIĄZKI W ŚWIELE UO I UCPG.	8
2.1 Wybrani aktorzy systemu gospodarki odpadami	9
2.1.1. Administracja rządowa.....	9
2.1.2. Samorząd województwa.....	9
2.1.3. Samorząd gminy	10
2.1.4. Przedsiębiorcy.....	11
2.1.4.1. Przedsiębiorcy prywatni	11
2.1.4.2. Przedsiębiorcy komunalni.....	12
2.1.4.3. Regionalne Instalacje Przetwarzania Odpadów Komunalnych.....	13
2.1.5. Gospodarstwa domowe.....	13
2.2. Podsumowanie	14
3. NOWELIZACJA UCPG	14
3.1. Zmiana zakresu zadań gmin i organizacja przetargów	15
3.2. Metody ustalania stawki za odbiór odpadów	16
3.3. Wymagania związane z recyklingiem	18
3.4. Nowelizacja UCPG z dnia 25 stycznia 2013 r.....	18
3.5. Podsumowanie	20

4. IMPLEMENTACJA NOWEGO SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI. STUDIUM PRZYPADKU – WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE	20
4.1. Wojewódzki Program Gospodarki Odpadami.....	21
4.1.1. Regiony Gospodarki Odpadami	22
4.1.2. Stawki odbioru odpadów w wybranych Regionalnych Instalacjach Przetwarzania Odpadów Komunalnych	22
4.2. Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wybrane rozwiązania gminne.....	22
4.2.1. Kąty Wrocławskie	23
4.2.2. Wrocław	23
4.2.3. Miasto Lubin	24
4.2.4. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego.....	24
4.3. Podsumowanie	24
5. SPECYFIKACJA ISTOTNYCH WARUNKÓW ZAMÓWIENIA. PYTANIA I PROTESTY	25
5.1. Wymagania dotyczące wykonawców oraz sposób dokonywania ocen w tym zakresie	26
5.1.1. Wrocław	26
5.1.2. Gmina Miejska Lubin	26
5.2. Określenie maksymalnej ilości odpadów z każdej kategorii (zmieszanych, segregowanych, wielkogabarytowych, remontowych).....	27
5.2.1. Wrocław	27
5.2.2. Kąty Wrocławskie	27
5.2.3. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego.....	27
5.3. Dokumentowanie wykonywania i częstotliwość czynności w zakresie odbioru odpadów. Wrocław i Związek Gmin Zagłębia Miedziowego	28
5.4. Pojemniki na odpady	28
5.4.1. Wrocław	28
5.4.2. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego.....	28
5.5. Obowiązek realizacji poziomów recyklingu	29
5.5.1. Wrocław	29
5.5.2. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego.....	29
5.6. Termin obowiązywania umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych	29
5.7. Podsumowanie	29
6. REKOMENDACJE	30
6.1. Propozycje systemowe.....	31
6.1.1. Dokonanie nowego podziału kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej ...	31

6.1.2. Zmiana podziału na regiony gospodarki odpadami komunalnymi	31
6.1.3. Wyłączenie przedsiębiorców prowadzących RIPOK (w tym: zakłady termicznego przetwarzania odpadów komunalnych) z listy podmiotów prowadzących działalność regulowaną (art. 3a UCPG)	31
6.1.4. Rozdział działalności związanej z odbiorem i przetwarzaniem odpadów komunalnych	32
6.1.5. Wyłączenie spółek z udziałem gminy – przedsiębiorców komunalnych z konieczności udziału w organizowanych przez gminę przetargach na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych	32
6.1.6. Wprowadzenie dla gmin liczących powyżej 10 tysięcy mieszkańców obowiązku podziału na sektory, w których organizowany jest odbiór odpadów komunalnych	32
6.1.7. Wyłączenie organizacji punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych z przetargów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych	33
6.1.8. Wyłączenie dostawy pojemników do zbiórki odpadów komunalnych z przetargów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych	33
6.1.9. Uproszczenie sposobu segregowania odpadów komunalnych przez gospodarstwa domowe	34
6.1.10. Wprowadzenie dla gospodarstw domowych możliwości wyboru przedsiębiorcy odpowiadającego za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych poza systemem powszechnym organizowanym przez gminę	34
6.2. Propozycje jednostkowe	35
6.2.1. Sposób formułowania SIWZ	35
6.2.2. Wymagania stawiane wykonawcy	35
6.2.3. Okres obowiązywania umowy	36
6.2.4. Proces tworzenia dokumentacji przetargowej i wzoru umowy	36
7. ANALIZA SKUTKÓW REGULACJI	36

Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty

Streszczenie

Zmiany ustawodawstwa dotyczącego gospodarki odpadami komunalnymi wprowadzone w krajowym porządku prawnym motywowane były koniecznością osiągnięcia przez Polskę zharmonizowanych norm odzysku i recyklingu ustalonych aktami prawa wspólnotowego. Dla ich realizacji w 2010 r. podjęta została rządowa inicjatywa ustawodawcza.

Zasadnicza zmiana w zakresie organizacji gospodarki odpadami komunalnymi polega na zwiększeniu zakresu zadań gmin w obszarze organizowania oraz nadzorowania gospodarowania odpadami na terenie gminy, zwłaszcza zaś w zakresie zapewnienia selektywnej zbiórki i przetwarzania. Nowy system wprowadzony *Ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw* zobligował gminy do wyłonienia na drodze przetargu przedsiębiorcy odpowiedzialnego za odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Rzeczona ustawa wraz z m.in. *Ustawą z dnia 14 stycznia 2012 r. o odpadach* nadaje kompetencje i wskazuje zadania także innym organom administracji publicznej. **Zmienia ona dotychczasowe otoczenie prawne i konkurencyjne także dla tysięcy przedsiębiorców (zarówno tych komunalnych, jak i prywatnych¹) prowadzących działalność w sektorze gospodarki odpadami.** Co najistotniejsze, **pozbawia gospodarstwa domowe możliwości wyboru podmiotu, realizacji sposobu i ceny usługi odbioru odpadów, ujednolicając relacje pomiędzy aktorami systemu na terenie całego kraju.**

Dotychczasowe doświadczenia związane z implementacją ustawy wskazują na konieczność dokonania ponownej oceny skutków regulacji. Wydaje się, że jej rezultatem powinno być dokonanie zmian obowiązującego prawodawstwa. Autorzy opracowania po przeprowadzeniu analizy postulują **wprowadzenie korekt**

¹ Według szacunków w Polsce działa obecnie 3,5 – 4 tysiące firm zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych. Za: <http://ekonomia.rp.pl/artukul/960482.html>

na trzech poziomach organizacji systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.

Na poziomie strategicznym:

- a) dokonanie nowego podziału kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej;
- b) ponowną delimitację regionów gospodarki odpadami komunalnymi.

Na poziomie taktycznym:

- a) rozdział działalności związanej z odbiorem i przetwarzaniem odpadów komunalnych;
- b) wyłączenie przedsiębiorców prowadzących regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych z listy podmiotów prowadzących działalność regulowaną;
- c) wyłączenie spółek komunalnych z konieczności udziału w organizowanych przez gminę przetargach na odbiór (zagospodarowanie) odpadów;
- d) wprowadzenie obowiązku podziału na sektory, w których organizowany jest przetarg na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych dla gmin liczących powyżej 10 tysięcy mieszkańców.

Na poziomie operacyjnym:

- a) wyłączenie organizacji punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych z przetargów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych;
- b) wyłączenie dostawy pojemników do zbiórki odpadów komunalnych z przetargów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych;
- c) uproszenie sposobu segregowania odpadów komunalnych przez gospodarstwa domowe;
- d) wprowadzenie dla gospodarstw domowych możliwości wyboru przedsiębiorcy odpowiadającego za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych poza systemem powszechnym organizowanym przez gminę.

Za najważniejsze w obecnej sytuacji uważamy przywrócenie rynkowej relacji pomiędzy gospodarstwami domowymi wytwarzającymi odpady i przedsiębiorcami odpowiedzialnymi za ich odbiór i przetwarzanie. Drugim celem korekty powinno być zwiększenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami sektora gospodarki komunalnej.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie wybranych problemów związanych z implementacją nowelizacji *Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*² (dalej: UCPG), tworzącą wraz z m.in. *Ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*³ (dalej: UO) nowy system gospodarki odpadami komunalnymi. Za głównych aktorów systemu autorzy uznają:

- a) wybrane organy administracji publicznej, którym UCPG (wraz z UO) nadała kompetencje i wskazała zadania czyniąc odpowiedzialnymi za ich wdrożenie;
- b) przedsiębiorców, których UCPG czyni odpowiedzialnymi za praktyczną realizację omawianej regulacji, w tym przede wszystkim za odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych;
- c) gospodarstwa domowe⁴ będące finalnymi beneficjentami regulacji.

Przedmiotem opracowania jest w szczególności:

1. rozpoznanie wybranych mechanizmów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
2. identyfikacja społeczności strategicznych wraz z ich wybranymi kompetencjami i obowiązkami;
3. analiza implementacji UCPG na wybranych przykładach.

W procesie formułowania niniejszego opracowania autorzy korzystali z informacji i dokumentów publicznie dostępnych oraz danych szacunkowych opracowanych w oparciu o własną wiedzę i doświadczenie zawodowe.

Z powodu skali zmiany i liczby aktorów systemu na obecnym etapie implementacji UCPG nie jest możliwe przeprowadzenie badań ilościowych, także ze względu na fakt niemożności selekcji właściwej próby badawczej. W związku z tym, **autorzy opracowania zdecydowali się na rodzaj badania jakościowego polegającego na obserwacji wybranych jednostek samorządu terytorialnego z terenu**

² Dz. U. z 2012, poz. 391 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2013, poz. 21 z późn. zm.

⁴ UCPG wspomina o „właścicielach nieruchomości”. Autorzy opracowania ze względu na wybraną metodę analizy używają sformułowania „gospodarstwo domowe” uznając konieczność upodmiotowienia tego aktora w relacjach rynkowych.

Województwa Dolnośląskiego uzupełnionej o indywidualne wywiady z ich przedstawicielami, pogłębione analizą wytworzonych przez nie dokumentów.

Wartość rynku odpadów komunalnych szacowana jest na 3-5 mld złotych⁵, zaś UCPG wprowadza istotne zmiany reguł jego funkcjonowania. W związku z tym, **autorzy opracowania skupiają się w swojej analizie jedynie na badaniu zaburzeń stosunków rynkowych w funkcjonowaniu systemu.**

2. Identyfikacja społeczności strategicznych. Wybrane kompetencje i obowiązki w świetle UO i UCPG.

Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja aktorów nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i analiza relacji występujących pomiędzy nimi.

Ustawodawca uczynił samorząd gminy odpowiedzialnym nie tylko za organizację odbierania odpadów komunalnych od gospodarstw domowych, ale również za większość aspektów gospodarowania odpadami⁶. Jednakże, powierzając gminie odpowiedzialność za procesy organizacyjne i inwestycyjne związane z gospodarką odpadami komunalnymi, Ustawodawca zaprojektował szereg regulacji nadających kompetencje innym organom administracji publicznej i mających istotny wpływ na planowanie i realizację zapisów UCPG, w szczególności na:

- a) wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe za odbiór odpadów;
- b) procedur związanych z gospodarowaniem odpadami przyjętych przez gminy;
- c) sposobów praktycznej realizacji regulacji przez przedsiębiorców.

⁵ Za: <http://ekonomia.rp.pl/artykul/960482.html>.

⁶ Zapewnienie warunków osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania itp.

2.1 Wybrani aktorzy systemu gospodarki odpadami

2.1.1. Administracja rządowa

UCPG wprowadziła obowiązek implementacji poszczególnych regulacji przez samorząd gminy w określonych terminach. Z tego punktu widzenia jednym z kluczowych aktorów systemu gospodarki odpadami jest wojewoda i posiadane przez ten organ rządowej administracji zespolonej w województwie funkcje nadzorcze w stosunku naruszeń prawa przez jednostki samorządu terytorialnego.⁷

*Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*⁸ nałożyła na wojewodów obowiązek wykonania określonych czynności w trybie zastępczym w przypadku uchylania się gmin od realizacji ich ustawowych zadań.⁹

2.1.2. Samorząd województwa

Do najważniejszych zadań samorządu województwa z punktu widzenia przyjętej metody analizy należą:

- a) opracowanie Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami (dalej: WPGO), zawierającego m.in. podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu;
- b) wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: RIPOK) w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi.

Podkreślić także należy istnienie ustawowego zakazu przetwarzania odpadów komunalnych poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone.

⁷ Na początku maja 2013 r. w Województwie Dolnośląskim raptem 17% gmin było w trakcie przygotowywania lub przeprowadzania przetargów na odbiór odpadów komunalnych. W niektórych gminach nie uchwalono nawet gminnych regulaminów gospodarki odpadami. Za: http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,13852587,Czy_Dolny_Slask_zdazy_z_systemem_smieciowym_Mamy.html#LokWrocTxt

⁸ Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897.

⁹ Za: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/rewolucja-smieciowa-wojewoda-wyreczy-gminy>

Za pośrednictwem opisanych wyżej regulacji, samorząd województwa w znaczący sposób wpływa na sposób gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności zaś na wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Istotną częścią składową rzeczonyj stawki są bowiem koszty transportu odpadów z gminy do RIPOK i stawki odbioru odpadów ustalanych przez RIPOK. Ustanowiona w WPGO wielkość regionów gospodarki odpadami komunalnymi ma wpływ na odległość od miejsca ich powstania do miejsca ich przetworzenia, zaś liczba ulokowanych w nich RIPOK – na konkurencję cenową pomiędzy instalacjami.

2.1.3. Samorząd gminy

Do najważniejszych zadań gminy zgodnie z UCPG zaliczyć należy:

- opracowanie i przyjęcie nowych regulaminów utrzymania czystości i porządku, określenie wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z ustaleniem metody ich obliczania i zasadami ich ponoszenia, określenie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i terminu jej składania przez gospodarstwa domowe oraz egzekucji rzeczonych przepisów;
- prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od gospodarstw domowych na terenie gminy;
- tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK) w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazanie miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;
- zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

2.1.4. Przedsiębiorcy

Jednym z najważniejszych skutków wprowadzonych regulacji jest zmiana stosunków rynkowych dotyczących przedsiębiorców zajmujących się odbiorem i zagospodarowaniem odpadami komunalnymi. **Dotychczasowa bezpośrednia relacja pomiędzy gospodarstwami domowymi (wytwarzającymi) i przedsiębiorcami (przetwarzającymi) została zastąpiona relacją gospodarstwo domowe – organ administracji publicznej – przedsiębiorca, w której to administracja poprzez nadane jej przez Ustawodawcę kompetencje, pełni rolę dominującą.**

Konsekwencją regulacji jest zmiana funkcjonowania przedsiębiorców na rynku odpadów komunalnych. W związku z tym, że do dnia 30 czerwca 2013 r. odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych w gminach zajmowały się podmioty o zróżnicowanej formule instytucjonalnej (jednostki budżetowe, spółki prawa handlowego itd.) autorzy niniejszego opracowania posługują się definicją przedsiębiorcy zawartą w *Ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*.¹⁰

Z tych powodów autorzy opracowania dzielą przedsiębiorców na następujące kategorie.

2.1.4.1. Przedsiębiorcy prywatni

Do dnia 31 grudnia 2012 r. przedsiębiorcy prowadzący działalność związaną z odbiorem odpadów komunalnych zobowiązani byli, po spełnieniu szeregu warunków organizacyjnych i logistycznych, uzyskać zezwolenie wydawane przez właściwy urząd gminy. Było ono jedyną barierą wejścia na lokalny rynek odpadów komunalnych. Ze względu na bezpośrednią relację pomiędzy przedsiębiorcą i gospodarstwem domowym opartą o mechanizm rynkowy, można było go uznać także za względnie konkurencyjny.¹¹

¹⁰ Dz. U. 04.173.1807 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Art. 4.1 i 4.2.

¹¹ Zabezpieczeniem konkurencji była m.in. swoboda zawierania umów, wyboru przedmiotu umowy, warunków jej realizacji itp.

Konsekwencją UCPG dla przedsiębiorców prywatnych są m.in.:

- a) utrata rynku spowodowana przez czynniki pozarynkowe¹², a co za tym idzie utrata środków finansowych wydanych na organizację i dotychczasowe prowadzenie działalności gospodarczej;
- b) wzrost kosztów prowadzenia działalności spowodowany wzrostem kosztów transportu odpadów jedynie do składowisk, które uzyskały status RIPOK (patrz pkt. 2.1.2.);
- c) administracyjna bariera wejścia na lokalny rynek odbioru odpadów komunalnych z konkurencyjnym w stosunku do zwycięzcy przetargu produktem rynkowym (patrz pkt. 2.1.3).

2.1.4.2. Przedsiębiorcy komunalni

W wielu gminach działania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi prowadzone były w formie spółek komunalnych lub jednostek budżetowych. Przedsiębiorcy komunalni prowadzili działalność związaną z odbiorem i składowaniem odpadów komunalnych, ale także (szczególnie w małych gminach) utrzymaniem dróg i czystości, zarządzaniem terenami zielonymi i nieruchomościami komunalnymi itp.

Konsekwencją UCPG dla przedsiębiorców komunalnych są m.in.:

- a) wzrost wydatków administracyjnych powodowanych koniecznością przekształcania jednostek budżetowych w spółki prawa handlowego lub powoływania („wydzielania”) spółek komunalnych zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych z majątku jednostek budżetowych;
- b) konieczność udziału w postępowaniach przetargowych na odbiór odpadów komunalnych także spółek z udziałem gminy¹³;

¹² W debacie publicznej często mylony z wynikiem przetargu na odbiór odpadów komunalnych, w których przedsiębiorcy brali udział. Na podstawie art. 475 §1 Kodeksu cywilnego w momencie, gdy wykonanie określonego w umowie świadczenia (w tym przypadku jest to świadczenie usługi odbioru odpadów) stało się niemożliwe na skutek okoliczności (UCPG), za które strona zobowiązana do wykonania danego świadczenia odpowiedzialności nie ponosi, zobowiązanie to wygasa bez konieczności składania dodatkowych oświadczeń woli.

¹³ Co stoi w kolizji z art. 9 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* i *Ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. Prawo zamówień publicznych* czy warunkami określonymi przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w ramach tzw. doktryny Teckal. Kwestia ta była przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego.

- c) konieczność likwidacji działalności związanej ze składowaniem odpadów lub wzrost wydatków związanych z koniecznością dostosowania dotychczas prowadzonego składowiska do wymogów stawianych RIPOK;
- d) wzrost kosztów prowadzenia działalności spowodowany wzrostem kosztów transportu odpadów jedynie do składowisk, które uzyskały status RIPOK (patrz pkt. 2.1.2.);
- e) utrata rynku spowodowana przez czynniki pozarynkowe.¹⁴

2.1.4.3. Regionalne Instalacje Przetwarzania Odpadów Komunalnych

Budowa, utrzymanie i eksploatacja RIPOK zgodnie z UCPG jest zadaniem gminy. Jego realizacja może odbywać się na trzy sposoby:

- a) poprzez przeprowadzenie przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował RIPOK;
- b) poprzez wybór podmiotu na zasadzie partnerstwa publiczno – prywatnego¹⁵,
- c) poprzez wybór podmiotu na zasadzie koncesji¹⁶.

W przypadku, gdy w żadnym z wyżej wymienionych trybów nie dojdzie do skutecznego wyłonienia podmiotu odpowiedzialnego za działania związane z RIPOK, gmina może zadanie zrealizować samodzielnie.

2.1.5 Gospodarstwa domowe

Od dnia 1 lipca 2013 r. gospodarstwa domowe stają się biernym aktorem systemu gospodarki odpadami. Ich rolą staje się finansowanie systemu bez możliwości wyboru przedsiębiorcy i sposobu realizacji usługi odbioru odpadów.

¹⁴ W debacie publicznej często mylony z wynikiem przetargu na odbiór odpadów komunalnych, w których przedsiębiorcy brali udział. Na podstawie art. 475 §1 Kodeksu cywilnego w momencie, gdy wykonanie określonego w umowie świadczenia (w tym przypadku jest to świadczenie usługi odbioru odpadów) stało się niemożliwe na skutek okoliczności (UCPG), za które strona zobowiązana do wykonania danego świadczenia odpowiedzialności nie ponosi, zobowiązanie to wygasa bez konieczności składania dodatkowych oświadczeń woli.

¹⁵ Na podstawie *Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym*.

¹⁶ Na podstawie *Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi*.

2.2. Podsumowanie

Najważniejszym skutkiem regulacji jest zmiana relacji pomiędzy głównymi aktorami systemu gospodarki odpadami. Względnie konkurencyjny rynek, którego podstawą była swoboda zawierania umów pomiędzy gospodarstwem domowym („wytwarzającym”) i przedsiębiorcą („przetwarzającym”) stał się rynkiem wysoce regulowanym, na którym dominującą rolę pełnią organy administracji publicznej. Konsekwencjami nadanych im kompetencji (patrz pkt. 2.1.2. i 2.1.3.) są:

- a) ustanowienie faktycznego monopolu na lokalnym rynku odbioru (zagospodarowania) odpadów komunalnych i administracyjnych barier wejścia na rynek lub prowadzenia działalności konkurencyjnej;
- b) wzrost kosztów prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
- c) utrata rynku dla szeregu przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
- d) likwidację możliwości wyboru ceny i warunków realizacji usługi odbioru odpadów komunalnych przez gospodarstwa domowe;
- e) ustanowienie skomplikowanych procedur administracyjnych związanych z realizacją zadań własnych organów administracji publicznej poprzez wyłączenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z systemu powszechnego opartego o zapisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*.

3. Nowelizacja UCPG

Dotychczasowy system gospodarowania odpadami komunalnymi regulowała *Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Bezpośrednią przyczyną wprowadzenia jej obszernej nowelizacji była potrzeba implementacji aktów prawa wspólnotowego w sprawie polityki dotyczącej odpadów i wpływu ich składowania na środowisko, w tym wytycznych odnoszących się do recyklingu i odzysku. Normy Unii Europejskiej w tym przedmiocie zawarto w:

- a) dyrektywie nr 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych¹⁷;

¹⁷ Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991 r. z późn. zm.

- b) dyrektywie Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów¹⁸;
- c) dyrektywie 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.¹⁹

W 2010 r. podjęta została rządowa inicjatywa ustawodawcza zmierzająca do osiągnięcia powyższego celu.²⁰ *Ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*²¹ wprowadzono zasadnicze zmiany systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W założeniu, nowelizacja miała na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią gminom realizowanie racjonalnej i efektywnej polityki w zakresie odbioru odpadów od gospodarstw domowych znajdujących się na terenie gminy oraz stosowania w procesie gospodarki tymi odpadami środków służących ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego, a tym samym zapobieganie i zmniejszanie negatywnych skutków wytwarzania i składowania odpadów komunalnych.

3.1. Zmiana zakresu zadań gmin i organizacja przetargów

Zgodnie z UCGP wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek zorganizować przetarg na odbiór odpadów komunalnych albo przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Do postępowań tych można stosować zarówno tryb przetargu nieograniczonego jak i tryb przetargu ograniczonego, zaś gmina ma możliwość dokonania wyboru rodzaju przetargu. Przetargi na odbiór odpadów komunalnych miały być zorganizowane nie później, niż do dnia 30 czerwca 2013 r., bowiem od 1 lipca 2013 r. wchodzi w życie przepisy nakładające na gminy kary finansowe za zaniechanie przeprowadzenia postępowań przetargowych.

Zorganizowanie przetargu wyłącznie na odbieranie odpadów komunalnych oznacza, że podmiot wyłoniony w tym postępowaniu przyjęte przez siebie odpady komunalne będzie następnie przewoził do instalacji wskazanych przez samorząd gminy. Jeśli gmina posiada regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) informacje na jej temat powinny znaleźć się w specyfikacji istotnych warunków

¹⁸ Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999 z późn. zm.

¹⁹ Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008 r. z późn. zm.

²⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3670 z 20.11.2010 r.

²¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

zamówienia. Nie jest to konieczne, gdy gmina wybierze drugi z wyżej wskazanych rodzajów przetargu. Wówczas podmiot wyłoniony w postępowaniu sam decyduje o miejscu docelowych przekazania odpadów, w tym także odpadów odbieranych selektywnie.

Przy przeprowadzaniu postępowań przetargowych, o których mowa w UCGP, zamawiający obowiązany jest stosować przepisy z *Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, stanowiące między innymi o treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), zasadach przeprowadzania postępowania, kryteriach oceny złożonych ofert. UCGP wprowadza przy tym katalog dodatkowych informacji, które organy winny zamieszczać w specyfikacji. W SIWZ zawarte powinny być między innymi informacje o:

- a) wymogach przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- b) rodzajach odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od gospodarstw domowych;
- c) standardzie sanitarnym wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- d) obowiązku prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- e) szczegółowych wymaganiach stawianych przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od gospodarstw domowych.

Dodatkowe wymagania dla oferentów zawierają przepisy wykonawcze do UCGP, między innymi *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości*²².

3.2. Metody ustalania stawki za odbiór odpadów

Zgodnie ze znowelizowaną UCPG na skutek podjęcia przez radę gminy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego określającej sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 122.

i zagospodarowania tych odpadów właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, są zobowiązani uiszczać na rzecz gminy, na terenie której znajdują się ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W procesie stosowania powyższej regulacji pojawiają się wątpliwości, dotyczące identyfikacji podmiotu faktycznie odpowiedzialnego za uiszczenie wskazanej opłaty. Zgodnie z UCPG podmiotem obowiązującym za wypełnienie obowiązków nałożonych ustawą, w tym obowiązującym do złożenia deklaracji i uiszczenia opłat wyłącznie właściciel nieruchomości, a nie wytwórca odpadów. Pod pojęciem właścicieli nieruchomości rozumie się jednak nie tylko osoby, którym przysługuje wyłączne prawo własności nieruchomości, ale także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a ponadto inne podmioty, które nieruchomością władają. UCPG rozstrzyga przy tym precyzyjnie o podmiocie zobowiązanym wykonania tych obowiązków w przypadku nieruchomości zabudowane budynkami wielolokalowymi z ustanowioną odrębną własnością lokali. W kwestii zaś rozliczeń z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami przy spółdzielczym prawie do lokalu regulacja ustawy UCPG jest niewystarczająca, obligując tym samym skorzystanie z przepisów prawa spółdzielczego, które jednak nie są wystarczające dla rozstrzygnięcia o obowiązkach organów spółdzielni w procesie wykonywania zobowiązań nałożonych na właścicieli nieruchomości.

Dotychczas istniejący obowiązek legitymowania się umową dotyczącą odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości został zastąpiony obowiązkiem złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Gminy zostały tym samym zobligowane do szczegółowego uregulowania zasad obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, w tym przygotowania wzoru przedmiotowej deklaracji dla gospodarstw domowych. Ponadto, UCPG nałożyła na gminy obowiązek uchwalenia szeregu uchwał, mających zapewnić wykonanie zadań związanych z wdrożeniem nowej regulacji dotyczącej odpadów komunalnych. Wśród nich istotne znaczenie ma uchwała w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawek tej opłaty, a także ustalania stawek za pojemniki na odpady. Wybór przez gminę metody ustalania opłat za odbiór odpadów nie był jednak elastyczny, gdyż przepisy pozwalały na zastosowanie jednolitej metody na całym obszarze gminy, bez możliwości dostosowania wysokości opłat do warunków panujących w zindywidualizowanych strefach gminy. Niemniej jednak wybór metody ustalania wysokości opłaty, jak też jej stawek, ustawodawca powierzył wyłącznie gminom, stąd gospodarstwa

domowe nie mogą w jakikolwiek sposób wpływać na wysokość opłaty za wytwarzane przez nie odpady.

W przypadku nieuiszczenia lub uiszczenia w niższej wysokości przez gospodarstwa domowe opłaty za gospodarowanie odpadami, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w drodze decyzji wysokość zaległości z tytułu ww. opłaty. W zakresie należności pieniężnych z tytułu podatków i opłat, dla ustalenia których właściwy jest organ gminy, zaś właściwym organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego.

3.3. Wymagania związane z recyklingiem

UCGP nakłada ponadto na gminy obowiązek osiągnięcia określonych poziomów recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Wymogi te gmina zobowiązana jest realizować poprzez wdrożenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obejmujących co najmniej frakcje odpadów takich jak: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe oraz odpady ulegające biodegradacji. Sama wysokość opłaty za zbieranie odpadów komunalnych uzależniona jest od tego, czy odpady będą zbierane u samego źródła w sposób selektywny. Obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki niezbędne do zbierania odpadów komunalnych spoczywa przy tym na właścicielach nieruchomości.

W przypadku niedopełnienia obowiązku segregowania odpadów podmiot je odbierający przyjmuje te odpady jako zmieszane odpady komunalne, jednocześnie informując o tym gminę. Za nieprzestrzeganie obowiązków w zakresie osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku lub ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych do składowania UCPG przewiduje kary pieniężne.

3.4. Nowelizacja UCPG z dnia 25 stycznia 2013 r.

Nowelizacja ustawy z początku 2013 r.²³ wprowadziła istotną zmianę w zakresie wyboru przez gminę ustalania opłat za odbiór odpadów na jej terenie. **Znowelizowane przepisy UCPG pozwalają radom gminy na wybór zarówno jednej z metod wskazanych**

²³ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r., poz. 228.

w ustawie, jak też na stosowanie kilku z nich. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu do poprzednio obowiązującej regulacji.

Aktualnie gminy mogą wprowadzić kilka różnych metod określania stawki opłaty.
Na podstawie art. 6j UCGP wyróżnić można metodę opartą na:

- a) liczbie mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość;**
- b) ilości wody zużytej z danej nieruchomości;**
- c) powierzchni lokalu mieszkalnego.**

Określenie w uchwale przez gminę wysokości stawki opłaty powinno ponadto uwzględniać ogólną liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilość wytwarzanych dotychczas na terenie gminy odpadów komunalnych, a także koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6k ust 2 UCPG).

Nowelizacja ustawy UCPG przeprowadzona na początku 2013 r. wprowadziła jednakże istotną zmianę – gmina zyskała kompetencję do różnicowania stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy lub też, w przypadku prowadzenia działalności jedynie na części nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej lokalu. Ma to doniosłe znaczenie dla gospodarstw domowych tak zwanych nieruchomości mieszanych, to jest w części zamieszkałych, a w części z wykorzystywanych na prowadzenie działalności skutkującej wytwarzaniem odpadów komunalnych.

Na skutek wprowadzenia powyższych zmian w UCPG zaistniała konieczność modyfikacji wcześniej uchwalonych aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania stawki opłat za odbiór odpadów w terenie gminy. Na wypełnienie obowiązku podjęcia stosowanych w tym zakresie uchwał gminy miały czas do końca 2012 r. Obowiązujące uchwały zachowały jednak ważność do czasu podjęcia przez gminę nowych uchwał z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w życie w dniu 6 marca 2013 r. Zaniechanie wprowadzenia tych zmian skutkować może wydaniem w ich miejsce zastępczego zarządzenia wojewody.

Zmiany z 2013 r. rozszerzyły zapisy UCPG odnoszące się do egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dodano przepis ułatwiający gminom dochodzenie tych należności, nadając wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta

uprawnienia organu egzekucyjnego do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, za wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Ponadto w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, organem egzekucyjnym uprawnionym stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, będzie zarząd związku międzygminnego.

3.5. Podsumowanie

Przeprowadzone zmiany w zakresie uregulowań prawnych odnoszących się do gospodarowania odpadami komunalnymi wprowadziły zasadnicze zmiany w systemowe w zakresie gospodarowania odpadami odpadów.

Pojawiające się w praktyce wątpliwości wynikające z niejasności sformułowań przepisów UCGP, nakładają na aktorów systemu obowiązek niezwykle starannego i przewidującego podejmowania działań w sferze prawnej i organizacyjnej, w taki sposób, aby możliwe było osiągnięcie celów omawianej regulacji mimo niedostatków regulacji ustawowej.

4. Implementacja nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Studium przypadku – Województwo Dolnośląskie

Celem niniejszego rozdziału jest analiza wybranych aspektów związanych z implementacją nowego systemu gospodarki odpadami.

Z punktu widzenia przyjętej metody analizy przypadek Województwa Dolnośląskiego pozwala zarysować praktyczne problemy występujące w relacjach pomiędzy głównymi aktorami systemu:

- a) samorządem województwa, który za pośrednictwem WPGO podzielił województwo na regiony gospodarki odpadami komunalnymi i wskazał RIPOK w rzeczonych regionach, wpływając w konsekwencji na wysokość stawek opłaty ponoszonej przez gospodarstwa domowe (patrz pkt. 2.1.2.);
- b) przedsiębiorcami, szczególnie tymi prowadzącymi działalność związaną z RIPOK, którzy dzięki WPGO stali się faktycznymi monopolistami w poszczególnych regionach gospodarki odpadami lub zmuszeni są do zwiększonej konkurencji w sytuacji administracyjnie ograniczonej

- możliwości rozwoju (zakaz przetwarzania odpadów komunalnych poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi);
- c) samorządami gmin, które rozpisywały przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w sytuacji rynkowej, o której mowa powyżej;
 - d) gospodarstwami domowymi, ponoszącymi konsekwencje finansowe regulacji.

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest w szczególności rozpoznanie wybranych rozwiązań gminnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Rozpoznaniu poddano następujące gminy:

- a) Gmina Kąty Wrocławskie: na mocy referendum, posiada system, w którym gmina odpowiedzialna jest za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od 1996 r.;
- b) Miasto Wrocław: ze względu na skalę - jest to największa gmina Województwa Dolnośląskiego;
- c) Gmina Miejska Lubin: ze względu na fakt, że jako jedyna gmina Województwa Dolnośląskiego ustaliła wysokość stawek opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych po rozstrzygnięciu przetargu i że sam przetarg został rozpisany na 10 lat;
- d) Związek Gmin Zagłębia Miedziowego: ze względu na fakt ustalenia jednolitego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz organizacji i przeprowadzenia przetargu dla 8 gmin.

4.1. Wojewódzki Program Gospodarki Odpadami

Rozpoznaniu zostały poddane jedynie wybrane aspekty bezpośrednio wpływające na relacje pomiędzy aktorami systemu gospodarki odpadami, to jest:

1. podział na regiony gospodarki odpadami wraz z informacją o ilości mieszkańców zamieszkujących dany region i liczbą RIPOK w nim zlokalizowanych;
2. stawki odbioru w wybranych RIPOK.

4.1.1. Regiony Gospodarki Odpadami²⁴

<i>LP.</i>	<i>REGION</i>	<i>LICZBA MIESZKAŃCÓW</i>	<i>SKŁADOW ISKA</i>
1.	PÓLNOCNO – CENTRALNY	1 001 904	1
2.	PÓLNOCNY	441 252	4
3.	ZACHODNI	242 899	2
4.	ŚRODKOWOSUDECKI	335 298	1
5.	POŁUDNIOWY	557 659	1
6.	WSCHODNI	222 799	1

4.1.2. Stawki odbioru odpadów w wybranych Regionalnych Instalacjach Przetwarzania Odpadów Komunalnych²⁵

<i>LP.</i>	<i>REGION</i>	<i>SKŁADOWISKO</i>	<i>CENA NETTO ZŁ/MG</i>
1.	PÓLNOCNO – CENTRALNY	WĄSOSZ	369,00
2.	PÓLNOCNY	ŁEGNICA	265,00
		LUBIN	275,41
		POLKOWICE	260,00
		GŁOGÓW	210,00

4.2. Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wybrane rozwiązania gminne

Rozpoznaniu zostały poddane jedynie wybrane aspekty bezpośrednio wpływające na relacje pomiędzy aktorami systemu gospodarki odpadami, to jest:

- region gospodarki odpadami, czyli cena za składowanie odebranych od gospodarstw domowych odpadów komunalnych;
- metoda ustalenia stawki za odbiór odpadów, czyli czynnik wpływający na organizację systemu poboru, weryfikacji i koszty egzekucji opłaty;

²⁴ Opracowanie własne na podstawie Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 i Uchwały nr XXV/803/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 listopada 2012 r.

²⁵ Opracowanie własne na podstawie cenników zamieszczonych na stronach internetowych analizowanych RIPOK i <http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/880672,winduja-ceny-za-wywoz-smieci-z-wroclawia-sprawa-bada-uokik,id,t.html>. Stawki odbioru dotyczą odpadów zmieszanych.

- wysokość stawki opłaty, czyli cena usługi.

4.2.1. Kąty Wrocławskie

<i>LP.</i>	<i>KATEGORIA</i>	<i>OMÓWIENIE</i>
1.	WŁAŚCIWY REGION GOSPODARKI ODPADAMI	PÓŁNOCNO – CENTRALNY
2.	METODA USTALENIA STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	LICZBA OSÓB ZAMIESZKUJĄCYCH NIERUCHOMOŚĆ
3.	WYSOKOŚĆ STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	ZMIESZANE: 15,97 ZŁ / OSOBA
		SEGREGOWANE: 12,13 ZŁ / OSOBA

4.2.2. Wrocław

<i>LP.</i>	<i>KATEGORIA</i>	<i>OMÓWIENIE</i>
1.	WŁAŚCIWY REGION GOSPODARKI ODPADAMI	PÓŁNOCNO – CENTRALNY
2.	METODA USTALENIA STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	KOMBINACJA LICZBY OSÓB ZAMIESZKUJĄCYCH NIERUCHOMOŚĆ, POWIERZCHNI I CHARAKTERU NIERUCHOMOŚCI
3.	WYSOKOŚĆ STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	MIESZKANIA W BLOKACH I KAMIENICACH DO 27 m ² NA OSOBE ZMIESZANE: 1,27 ZŁ / m ²
		MIESZKANIA W BLOKACH I KAMIENICACH DO 27 m ² NA OSOBE ZA SEGREGOWANE: 0,85 ZŁ / m ²
		MIESZKANIA W BLOKACH I KAMIENICACH POWYŻEJ 27 m ² ZA MIESZKAŃCA ZA ZMIESZANE: 28,50 ZŁ / OSOBA
		MIESZKANIA W BLOKACH I KAMIENICACH POWYŻEJ 27 m ² ZA MIESZKAŃCA ZA SEGREGOWANE: 19,00 ZŁ / OSOBA
		DOMKI JEDNORODZINNE I BUDYNKI DO 4 MIESZKAŃ DO 27 m ² NA OSOBE ZMIESZANE: 1,42 ZŁ / m ²
		DOMKI JEDNORODZINNE I BUDYNKI DO 4 MIESZKAŃ DO 27 m ² ZA NA OSOBE SEGREGOWANE: 0,95 ZŁ / m ²
		DOMKI JEDNORODZINNE I BUDYNKI DO 4 MIESZKAŃ POWYŻEJ 27 m ² ZA MIESZKAŃCA ZA ZMIESZANE: 33,00 ZŁ / OSOBA
		DOMKI JEDNORODZINNE I BUDYNKI DO 4 MIESZKAŃ POWYŻEJ 27 m ² ZA MIESZKAŃCA ZA SEGREGOWANE: 22,00 ZŁ / OSOBA

4.2.3. Miasto Lubin

<i>LP.</i>	<i>KATEGORIA</i>	<i>OMÓWIENIE</i>
1.	WŁAŚCIWY REGION GOSPODARKI ODPADAMI	PÓLNOCNY
2.	METODA USTALENIA STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	LICZBA OSÓB ZAMIESZKUJĄCYCH NIERUCHOMOŚĆ
3.	WYSOKOŚĆ STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	ZMIESZANE: 15,50 ZŁ / OSOBA SEGREGOWANE: 13,00 ZŁ / OSOBA

4.2.4. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego

<i>LP.</i>	<i>KATEGORIA</i>	<i>OMÓWIENIE</i>
1.	WŁAŚCIWY REGION GOSPODARKI ODPADAMI	PÓLNOCNY
2.	METODA USTALENIA STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	GOSPODARSTWO DOMOWE (STAWKA RYCZAŁTOWA)
3.	WYSOKOŚĆ STAWKI ZA ODBIÓR ODPADÓW	ZMIESZANE: 29,00 ZŁ / GOSPODARSTWO DOMOWE

4.3. Podsumowanie

Porównanie liczby mieszkańców z ilością RIPOK zlokalizowanych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami (patrz pkt. 4.1.1.) wraz z zestawieniem wysokości stawek odbioru odpadów komunalnych przez RIPOK w stanie faktycznego monopolu²⁶ i warunkach konkurencyjnych (patrz pkt. 4.1.2.) wskazują wpływ regulacji zawartych w WPGO (patrz pkt. 2.1.2.) na rynek odbioru i zagospodarowania odpadów.

Podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi, a w konsekwencji liczba RIPOK i ewentualna konkurencja cenowa pomiędzy nimi (lub jej brak) w znaczący sposób wpłynąć mogła na wysokość stawek za odbiór i zagospodarowanie odpadów

²⁶ Jest faktem, że w dniu 23 maja 2013 r. Sejmik Województwa Dolnośląskiego znowelizował WPGO (<http://www.umwd.dolnyślask.pl/urząd/aktualności/single-view/artkuł/xxxvii-sesja-sejmiku/>) czego konsekwencją będzie lokalizacja nowych RIPOK w poszczególnych regionach gospodarki odpadami. Jednak zdaniem autorów nie będzie to miało wielkiego znaczenia dla wysokości stawek opłaty za odbiór odpadów komunalnych ponoszonych przez gospodarstwa domowe. Przetargi bowiem rozpisywane były w warunkach monopolistycznych.

komunalnych w największej gminie Województwa Dolnośląskiego – Wrocławiu (patrz pkt. 4.2.2.)²⁷.

5. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia. Pytania i protesty

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) jest podstawowym dokumentem w toku postępowania przetargowego, w oparciu o który oferent uzyskuje informacje o zamówieniu, w tym przede wszystkim o warunkach udziału, terminie wykonania zamówienia, trybie postępowania o udzielenie zamówienia, opis sposobu dokonywania oceny, składania ofert czy wreszcie o przedmiocie zamówienia. Dokument ten winien być sporządzony przez zamawiającego z możliwie największą precyzją, przy zachowaniu zasad równości, uczciwej konkurencji oraz jawności postępowania.

Szczegółowy opis informacji, które zamawiający winni umieścić w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia o odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych regulują przepisy *Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* oraz w bardziej szczegółowym zakresie - UCGP. Należy przy tym zaznaczyć, że wymagania co do treści SIWZ zawarte w UCGP mają charakter obligatoryjny; zamawiający muszą zamieścić te minimalne informacje, o których stanowi ustawa, jednakże mogą wprowadzić także dalsze, dodatkowe parametry określające zamówienie.

Dotychczas przeprowadzone postępowania przetargowe dają możliwość wstępnej oceny kompletności, spójności oraz prawidłowości implementacji uregulowań nowych przepisów w zakresie organizacji przetargów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Na uwagę zasługuje fakt, iż w przypadku większości postępowań o udzielenie w tym przedmiocie zamówienia publicznego pojawiało się wiele pytań wykonawców – oferentów, wyrażających wątpliwości co do treści SIWZ. Analiza przedmiotu uzyskiwanych w toku odpowiedzi na pytania wykonawców interpretacji SIWZ, ukazuje kwestie, na które muszą zwrócić szczególną uwagę: z jednej strony zamawiający – w toku przygotowywania postępowań przetargowych, z drugiej zaś wykonawcy – na etapie przygotowywania swoich ofert. Autorzy niniejszego opracowania swoje dalsze wnioski opierają na danych z postępowań przetargowych

²⁷ Sytuacja ta była przedmiotem skargi do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. UOKiK wszczął postępowanie przeciwko spółce prowadzącej RIPOK w Północno – Centralnym Regionie Gospodarki Odpadami Komunalnymi. Za: <http://www.gazetawroclawska.pl/artukul/880672,winduja-ceny-za-wywoz-smieci-z-wroclawia-sprawe-bada-uokik,id,t.html>.

przeprowadzonych przez gminy: Kąty Wrocławskie, Wrocław, Lublin oraz Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, przy czym poszczególne rodzajowo zdefiniowane problemy nie występowały we wszystkich gminach równocześnie, a z tego powodu przywołane przykłady nie zawsze dają możliwość porównania stosowanych rozwiązań we wszystkich gminach jednocześnie.

Wszystkie z wyżej wymienionych postępowań odbywały się w trybie przetargu nieograniczonego. Równocześnie każdy z tych podmiotów zdecydował o konieczności przeprowadzenia zamówienia na odbiór z jednoczesnym zagospodarowaniem odpadami komunalnymi na swoim terenie. W toku postępowania o udzielenie przedmiotowych zamówień stawiane przez wykonawców pytania można sklasyfikować według następujących kryteriów:

5.1. Wymagania dotyczące wykonawców oraz sposób dokonywania ocen w tym zakresie

5.1.1. Wrocław

Wprowadzenie w wyniku nowelizacji UCGP wymogu legitymowania się przez wykonawców zezwoleniem na odbieranie odpadów było także przyczyną wątpliwości niektórych wykonawców co do sposobu wykazania tej cechy. SIWZ winna bowiem jasno precyzować nie tylko zakresy pojęciowe sformułowań, którymi operuje zamawiający w dokumentach przetargowych, ale także winna określać, jakie dokumenty potwierdzać będą wymagania stawiane wykonawcom.

5.1.2. Gmina Miejska Lubin

Niezbędnym stało się w tym przypadku rozszerzenie doświadczenia, którym winni legitymować się wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia, gdyż początkowe zapisy SIWZ ograniczały to doświadczenie do zaledwie pojedynczego wcześniejszego wykonania usług odbioru odpadów komunalnych.

5.2. Określenie maksymalnej ilości odpadów z każdej kategorii (zmieszanych, segregowanych, wielkogabarytowych, remontowych)

5.2.1. Wrocław

W toku postępowania zwrócono uwagę w szczególności na nieprecyzyjne określenie rodzaju odpadów do odebrania przez wykonawców. Kwestia ta została ostatecznie rozstrzygnięta przez organy orzekające w sprawach zamówień publicznych. Zamawiający nie mają bowiem obowiązku wyczerpującego skatalogowania wszystkich możliwych odpadów komunalnych, jakie wykonawcy będą zobowiązani odebrać i zagospodarować. Wskazanie w SIWZ ma charakter wyłącznie przykładowy. Próba bowiem precyzyjnego wymienienia wszystkich możliwych do odbioru odpadów nie jest możliwa, niemniej jednak nie zwalnia to zamawiających z obowiązku jasnego i możliwie wyczerpującego określenia przedmiotu zamówienia. Istotnym ponadto staje się doprecyzowanie w SIWZ zakresu odbioru odpadów przez wykonawców.

5.2.2. Kąty Wrocławskie

Brak dostatecznie precyzyjnego dookreślenia tych kwestii stał się w rezultacie przyczyną unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia w przedmiocie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Przyjęcie, w oparciu o niejasne zapisy SIWZ, różnych wielkości odpadów komunalnych do wywiezienia przez wykonawców legło u podstaw wyliczenia cen ofert na podstawie odmiennych założeń. Zamawiający wskazał w SIWZ całkowitą szacunkową wielkość odpadów komunalnych w przeciągu następnych trzech lat.

5.2.3. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego

W toku udzielania odpowiedzi na pytania wykonawców zamawiający uznał za konieczne doprecyzowanie m.in., iż wzrost wielkości odpadów segregowanych przekłada się proporcjonalnie na zmniejszenie wielkości odpadów zmieszanych, a sama maksymalna wielkość odpadów winna mieć odzwierciedlenie w zapisach umowy. Istotnym jest, po analizie rozstrzygnięć zapadłych po odwołaniach wykonawców, wskazać w umowie finalnej możliwość jej zmiany w przypadku przekroczenia ilości poszczególnych odpadów.

5.3. Dokumentowanie wykonywania i częstotliwość czynności w zakresie odbioru odpadów. Wrocław i Związek Gmin Zagłębia Miedziowego

W związku z wprowadzeniem obowiązku monitoringu pojazdów odbierających odpady z poszczególnych posesji, pojawiły się wątpliwości co do czasu w jakim monitoring ten powinien być dostępny. SIWZ w tym zakresie były nie dość precyzyjne i nie przesądzały czy ma to być monitoring całodobowy, czy nie. Ponadto postanowienia SIWZ powinny uwzględniać okoliczność jakie czynności dokładnie monitoring ten winien obejmować (odbiór, rozładunek, załadunek). Niektóre zapisy SIWZ co do wymogów technicznych pojazdów biorących udział w odbiorze odpadów były na tyle szczegółowe, że uniemożliwiały w istocie znalezienie podmiotu spełniającego tak wysokie wymagania.

Ponadto na uwagę zasługuje aprobata organów orzekających, iż nie można czynić zarzutu zamawiającym zaniechania jednoznacznego określenia częstotliwości odbioru odpadów, gdyż po zmianie uregulowań prawnych w tym zakresie (tj. opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów), trudno jest przewidzieć zachowania mieszkańców.

5.4. Pojemniki na odpady

5.4.1. Wrocław

SIWZ powinna przewidywać również kwestie związane z ewentualnym czyszczeniem oraz wymianą (na nowe bądź używane) pojemników na odpady, a także to, kto jest zobowiązany zaopatrzyć nieruchomości w pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów oraz w jaki sposób pojemniki te należy zabezpieczać (także w zależności od rodzaju pojemników).

5.4.2. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego

Wiele pytań wykonawców dotyczyło w tym postępowaniu kwestii wskazania podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie oraz ewentualne zniszczenie pojemników do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

5.5. Obowiązek realizacji poziomów recyklingu

5.5.1. Wrocław

W toku postępowania o udzielenie zamówienia zwrócono uwagę, że SIWZ nie przewiduje uregulowań w zakresie osiągania odpowiednich poziomów recyklingu w zależności od ilości odpadów odbieranych od poszczególnych podmiotów, których wielkości mogą znacząco od siebie odbiegać.

5.5.2. Związek Gmin Zagłębia Miedziowego

Konieczne było dokonanie zmian w SIWZ co do okresu, w jakim wykonawcy zobowiązani byli do wykazywania osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu. Mimo iż zapisy UCGP były co do tej kwestii wyjątkowo precyzyjne, zamawiający wprowadził całkowicie odmienne uregulowania, przez co naruszył przepisy ustawy. Ponadto wskazano, iż zakładane poziomy recyklingu winny uwzględniać pory roku. Zamawiający wprowadził istotną modyfikację SIWZ po wątpliwościach sygnalizowanych przez wykonawców stanowiąc, że obliczanie poziomów recyklingu następować będzie na podstawie rzeczywistych ilości odpowiednich rodzajów odebranych odpadów komunalnych.

5.6. Termin obowiązywania umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych

GMINA	TERMIN OBOWIĄZYWANIA UMOWY
WROCLAW	DO 28.02.2017 R.
KĄTY WROCLAWSKIE	DO 31.12.2015 R.
GMINA MIEJSKA LUBIN	DO 30.06.2023 R.
ZWIĄZEK GMIN ZAGŁĘBIA MIEDZIOWEGO	DO 01.07.2015 R.

5.7. Podsumowanie

Niezwykle ważnym z punktu widzenia prawidłowości i szybkości przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia jest precyzyjne określenie nie tylko przedmiotu zamówienia, ale także posługiwanie się terminologią wewnętrzną spójną z całym systemem gospodarowania odpadami. Z uwagi na *novum* rozwiązań prawnych wprowadzonych przez UCGP jednoznaczne oznaczenie wielu kwestii związanych

z ilością i rodzajem odpadów odbieranych przez wykonawców nie jest obecnie możliwe. Warto więc skorzystać z alternatywnych rozwiązań, jakie dają przepisy prawne, chociażby w zakresie możliwości świadczenia przez wykonawców tzw. usług dodatkowych. W początkowej fazie implementacji UCGP rozwiązanie takie wydaje się być wręcz koniecznym.

6. Rekomendacje

Uznajemy wprowadzenie jednolitego systemu abstrahującego od zróżnicowanych warunków występujących w poszczególnych gminach za sprzeczne z celami, których realizacji służyć miały zapisy UCPG. Należy przypomnieć, że Ustawodawca abstrahował również od nakładów organizacyjnych i finansowych poniesionych przez ostatnie kilkanaście przez gminy w celu realizacji zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Jednakże, **ze względu stopień zaawansowania implementacji nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, jak również na fakt możliwości pojawienia się roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa ze strony przedsiębiorców, którzy wygrali już postępowania przetargowe w gminach, autorzy opracowania uznają za niecelowe próby wstrzymania wdrożenia UCPG i powrót do wcześniejszych regulacji.** Jesteśmy zdania, że mogą wywołać one szereg dalszych problemów organizacyjno-finansowych, których skutki są dziś trudne do przewidzenia.

Za najważniejszą w obecnej sytuacji uważamy **konieczność przywrócenia rynkowej relacji pomiędzy gospodarstwami domowymi wytwarzającymi odpady i przedsiębiorcami odpowiedzialnymi za ich odbiór i przetwarzanie.** Drugim celem korekty powinno być **zwiększenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami sektora gospodarki komunalnej.** Zdaniem autorów opracowania konsekwencją wprowadzenia sugerowanych zmian mogłoby być **przywrócenie równowagi rynkowej pomiędzy głównymi aktorami systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a co za tym idzie – obniżenie kosztów funkcjonowania systemu.** Fakt ten pozwoliłby na rozpoczęcie procesu rewizji wysokości stawek opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ponoszonych przez gospodarstwa domowe.

Ze względu na przyjętą metodę analizy nasze rekomendacje pomijają pozaorganizacyjne aspekty regulacji.

6.1. Propozycje systemowe

6.1.1. Dokonanie nowego podziału kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej

Według UCPG gmina stała się najważniejszym aktorem implementacji nowego systemu gospodarki odpadami. Do jej zadań własnych Ustawodawca zaliczył większość kwestii związanych z gospodarowaniem odpadami (patrz pkt. 2.1.3), jednocześnie powierzając istotne kompetencje innym organom administracji publicznej na podstawie UO (patrz pkt. 2.1.2.).

Uznajemy za celowe przeprowadzenie ponownej ewaluacji metody organizacji systemu gospodarki odpadami i rozważenie powtórnej delimitacji kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej.

6.1.2. Zmiana podziału na regiony gospodarki odpadami komunalnymi

W związku z wpływem na wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi poprzez podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi i wskazanie RIPOK w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi (patrz pkt. 2.1.2.) oraz praktycznymi konsekwencjami rzonego podziału (patrz pkt. 4.1.2.), uznajemy za pożądane zdefiniowanie terenu całego województwa za region gospodarki odpadami komunalnymi.

Zakładamy, że zaproponowane rozwiązanie zwiększy konkurencję cenową pomiędzy poszczególnymi RIPOK, co powoli na obniżenie kosztów funkcjonowania systemu, a co za tym idzie – wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonymi przez gospodarstwa domowe.

6.1.3. Wyłączenie przedsiębiorców prowadzących RIPOK (w tym: zakłady termicznego przetwarzania odpadów komunalnych) z listy podmiotów prowadzących działalność regulowaną (art. 3a UCPG)

Uznajemy przetwarzanie (w tym: termiczne) odpadów komunalnych za działalność gospodarczą o charakterze czysto rynkowym. Jako taka powinna być wykonywana (po spełnieniu określonych warunków organizacyjnych i logistycznych) na zasadach ogólnych i poddana ryzykom właściwym innym przedsięwzięciom rynkowym.

6.1.4. Rozdział działalności związanej z odbiorem i przetwarzaniem odpadów komunalnych

Ze względu na regulacje zawarte w UCPG przedsiębiorcy prowadzący działalność związaną z RIPOK są w sposób pośredni (przetarg, PPP, koncesja) lub bezpośredni (realizacja zadania RIPOK przez gminę) zależni od samorządu gminy. Praktyka wskazuje, że zazwyczaj przedsiębiorcy prowadzący RIPOK świadczą także usługi związane z odbiorem (zagospodarowaniem) odpadów komunalnych. Sytuacja taka wpływać może negatywnie na konkurencję cenową pomiędzy rzeczonymi przedsiębiorcami, a tymi prowadzącymi jedynie działalność polegającą na odbiorze (zagospodarowaniu) odpadów.

Uznajemy za zasadny postulat instytucjonalnego, organizacyjnego i funkcjonalnego rozdziału działalności związanej ze zbiórką, odbiorem i przetwarzaniem odpadów komunalnych. Uważamy również za celowe zobowiązanie RIPOK do publicznego obowiązkowego ogłaszania stawek za składowanie i przetwarzanie odpadów komunalnych.

6.1.5. Wyłączenie spółek z udziałem gminy – przedsiębiorców komunalnych z konieczności udziału w organizowanych przez gminę przetargach na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych

Nie znajdujemy uzasadnienia dla wyłączenia odbioru (zagospodarowania) odpadów komunalnych jako zadania własnego gminy spod zapisów art. 9 Ustawy z dnia 8 grudnia 1990 r. o samorządzie gminnym i Ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. Prawo Zamówień Publicznych. W przypadku istnienia przedsiębiorcy komunalnego zajmującego się odbiorem odpadów, przetarg na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych powinien mieć charakter fakultatywny, zależny od decyzji gminy.

6.1.6. Wprowadzenie dla gmin liczących powyżej 10 tysięcy mieszkańców obowiązku podziału na sektory, w których organizowany jest odbiór odpadów komunalnych

Obecnie obowiązujące regulacje dotyczące podziału na sektory, w których organizowany jest odbiór (a w konsekwencji – przetarg) odpadów komunalnych dla gmin liczących powyżej 10 tysięcy mieszkańców mają charakter fakultatywny. Zdaniem autorów rzeczony podział powinien mieć charakter obowiązkowy.

Zakładamy (z wyłączeniem rekomendacji zawartej w pkt. 6.1.5.), że proponowane rozwiązanie zwiększy konkurencję cenową pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi działalność związaną z odbiorem odpadów komunalnych, a w konsekwencji – do obniżenia stawek opłaty za odbiór odpadów ponoszonych przez gospodarstwa domowe.²⁸

6.1.7. Wyłączenie organizacji punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych z przetargów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych

Segregowane odpady komunalne (zgodnie z UO: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe, ulegające biodegradacji) są produktami, które bezpośrednio można poddać procesom odzysku i recyklingu. Są więc towarem rynkowym podlegającym prawu popytu i podaży, a organizacja procesu segregacji może być prowadzona za zasadach komercyjnych.

Naszym zdaniem organizacja punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych powinna być prowadzona na zasadach określonych w art. 9 *Ustawy z dnia 8 grudnia 1990 r. o samorządzie gminnym* i *Ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. Prawo Zamówień Publicznych*. Po spełnieniu określonych warunków organizacyjnych i logistycznych zadania związane z prowadzeniem PSZOK powinny być wykonywane na zasadach ogólnych.²⁹ Proponowane rozwiązanie jest konsekwencją propozycji zawartych w pkt. 6.1.4.

6.1.8. Wyłączenie dostawy pojemników do zbiórki odpadów komunalnych z przetargów na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych

Konsekwencją zawartych w pkt. 6.1.4. propozycji jest rozdzielenie organizacyjne zbiórki i odbioru odpadów komunalnych. Naszym zdaniem dostawa pojemników powinna być zadaniem własnym gminy realizowanym za zasadach określonych w art. 9 *Ustawy z dnia 8 grudnia 1990 r. o samorządzie gminnym* i *Ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. Prawo Zamówień Publicznych*.

²⁸ W tym kontekście warto porównać pkt. 4.2.1. i pkt. 4.2.2.

²⁹ Można sobie wyobrazić, że PSZOK dla określonych odpadów komunalnych (np. papier, szkło) prowadzony byłby przez sieci handlowe (tak dzieje się z odpadami elektrycznymi i elektronicznymi) czy nawet małe sklepy osiedlowe. Zastosowanie podobnego rozwiązania pozwoliłoby obniżyć koszty funkcjonowania systemu, a co się z tym wiąże – wysokość stawek opłaty ponoszonych przez gospodarstwa domowe.

6.1.9. Uproszczenie sposobu segregowania odpadów komunalnych przez gospodarstwa domowe

Blisko połowa Polaków mieszka w budynkach wielorodzinnych, zaś w miastach relacja mieszkań do domów jednorodzinnych wynosi 4-1.³⁰ Fakt ten niesie za sobą istotne konsekwencje związane z egzekwowaniem segregowania odpadów komunalnych przez gospodarstwa domowe.³¹

Uważamy, że dla gospodarstw domowych zamieszkujących budynki wielorodzinne za segregowane odpady komunalne uznać należy te, podzielone na ulegające biodegradacji („mokre”) i pozostałe („suche”). Selektywna zbiórka odpadów komunalnych uzupełniona byłaby o propozycje zawarte w punkcie 6.1.7. niniejszego opracowania.

6.1.10. Wprowadzenie dla gospodarstw domowych możliwości wyboru przedsiębiorcy odpowiadającego za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych poza systemem powszechnym organizowanym przez gminę

Przedsiębiorca, wygrywając organizowany przez gminę przetarg na odbiór (zagospodarowanie) odpadów komunalnych (także w związku z potencjalną realizacją rekomendacji zawartej w pkt. 6.1.5.), uzyskuje na rynku lokalnym pozycję monopolistyczną ze wszystkimi tego konsekwencjami. W przypadku zmiany warunków rynkowych (o ile specyfikacja przetargu tego nie określała), wpływających na pierwotną wartość zamówienia³², przez czas trwania zamówienia nie będzie on poddawany żadnej presji konkurencyjnej. Zarysowana sytuacja pociąga za sobą dwojakie konsekwencje.

Dla przedsiębiorców prowadzących działalność konkurencyjną w stosunku do zwycięzcy przetargu oznacza ona konieczność zakończenia dotychczasowej aktywności, likwidację przedsiębiorstwa, zmianę jego przedmiotu działalności lub rozpoczęcie współpracy ze zwycięzcą w charakterze podwykonawcy. Dla przedsiębiorców chcących wejść na lokalny rynek gospodarki odpadami komunalnymi z tańszym produktem – barierą nie do pokonania.

³⁰ Za: <http://biznes.interia.pl/nieruchomosci/news/gdzie-mieszkaja-polacy,1578862,4206>.

³¹ Wystarczy, że np. w pojemniku na segregowane odpady plastikowe znajdzie się nieumyte opakowanie po jogurcie, a cała zawartość może zostać uznana za odpady zmieszane. Ponadto, trudno wyobrazić sobie utrzymywanie kilku pojemników na segregowane odpady w kilkudziesięciometrowym lokalu zamieszkanym przez kilkusobową rodzinę.

³² Ceny paliwa, koszty pracy, wysokość podatków, stawki RIPOK za składowanie i przetwarzanie odpadów komunalnych, konkurencja, zwiększenie ilości odpadów poddanych selektywnej zbiórce itp.

Dla wielu gospodarstw domowych konsekwencją faktycznego monopolu przedsiębiorcy zajmującego się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych jest konieczność akceptacji stawek opłaty wyższych, niż tych ponoszonych dotychczas w warunkach wolnego wyboru przedsiębiorcy i sposobu realizacji usługi.³³

W celu zapobieżenia opisanej wyżej sytuacji, uznajemy za celowe wprowadzenie możliwości wyboru przez gospodarstwa domowe preferowanego sposobu odbioru odpadów komunalnych – organizowanego przez gminę lub indywidualnego poprzez samodzielny wybór przedsiębiorcy.

6.2. Propozycje jednostkowe

6.2.1. Sposób formułowania SIWZ

Z uwagi na specyficzne okoliczności, w jakich ustawodawca umieścił podmioty organizujące od strony faktyczno-prawnej proces gospodarowania odpadami komunalnymi, uznajemy za zasadne wprowadzenie w toku postępowań przetargowych takich zapisów treści SIWZ, aby umożliwiały aktorom nowego systemu gospodarowania odpadami elastyczne reagowanie na zmieniające się okoliczności zwłaszcza co do ilości odpadów, bądź możliwości osiągnięcia wysoko postawionych wymogów środowiskowych, na przykład poprzez uwzględnienie w warunkach zamówienia różnych rodzajów nieruchomości bądź odbioru odpadów z określonego rodzaju pojemników.

6.2.2. Wymagania stawiane wykonawcy

Autorzy opracowania dostrzegają ryzyko związane z wprowadzaniem w SIWZ zbyt rygorystycznych lub nieprecyzyjnych wymogów dotyczących wierzby i doświadczenia oferentów. Wymogi stawiane oferentom w tym zakresie winny być adekwatne do przedmiotu zamówienia oraz możliwe do wykazania w sposób obiektywny i nie budzący wątpliwości. Preferujemy stosowanie kryteriów ilościowych nad jakościowymi. Wymagania o charakterze technicznym winny być formułowane w sposób precyzyjny z zastosowaniem sformułowań mających ustalone znaczenie

³³ Z wielu rozmów przeprowadzonych przez autorów opracowania z przedstawicielami samorządów gminy wynika, że przyjmują oni, iż ok. 20% mieszkańców gminy uchylać się może od regulowania opłat za odbiór odpadów komunalnych. W związku z tym, szacowany ubytek dochodów z tym związanych pokrywany będzie przez wyższe stawki opłaty dla pozostałych.

zdefiniowane w aktach prawnych lub powszechnie akceptowanych aktach pozaprawnych wprowadzających ogólnie aprobowane definicje.

6.2.3. Okres obowiązywania umowy

W większości przypadków umowy z wykonawcami na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych są zawiązywane na możliwie jak najdłuższy okres. Uznajemy takie rozwiązanie za częściowo korzystne dla zamawiających. Wiele bowiem wątpliwości i konfliktów ze strony wykonawców możliwe jest do uniknięcia w sytuacji, gdy prognozy wielkości odbioru odpadów i zakładane przy tym poziomy odzysku są przeprowadzane na podstawie danych nieodległych czasowo. Możliwie precyzyjne określenie tych norm, a przez to wartości przedmiotu zamówienia przyczynia się do sprawniejszego funkcjonowania nowego systemu.

6.2.4. Proces tworzenia dokumentacji przetargowej i wzoru umowy

Przeprowadzenie postępowań przetargowych w omawianym zakresie wymaga interdyscyplinarnej wiedzy prawnej z zakresu zamówień publicznych, administracji publicznej, finansów publicznych, ochrony środowiska, budżetu czy wreszcie znajomości zasad gospodarki odpadami komunalnymi. Uznajemy tym samym za niezbędne dołożenie przez administrację samorządową szczególnej dbałości również na etapie formułowania zapisów przyszłych umów z przedsiębiorcami wyłonionymi w drodze postępowań przetargowych. Nie można bowiem pominąć istotnej zależności, jaką umowy te będą kreować. Stanowią one będą element łączący jednostkę samorządu z podmiotem wykonującym działalność regulowaną na rzecz osób trzecich – gospodarstw domowych. Sytuacja ta wymaga doprecyzowania postanowień nie tylko w zakresie wzajemnych uprawnień strony, ale przede wszystkim roszczeń z nich płynących oraz należytego ich zabezpieczenia w razie niewywiązywania się przez którąkolwiek ze stron oraz naruszenia interesów osób trzecich (mieszkańców).

7. Analiza skutków regulacji

Kompleksowa ocena skutków regulacji na obecnym etapie implementacji UCPG nie jest możliwa z trzech podstawowych powodów.

Po pierwsze, regulacje zawarte w UCPG weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zaś sam system swoje działanie rozpocznie z dniem 1 lipca 2013 r. W chwili

formułowania niniejszego opracowania możliwa jest analiza jedynie kilku wybranych aspektów istotnych z punktu widzenia relacji pomiędzy aktorami systemu.

Po drugie, UCPG zakłada realizację innych, niż tylko organizacyjne, celów. Na obecnym etapie uzasadnione jest jedynie stawianie hipotez, dotyczących możliwości realizacji poszczególnych założeń omawianej regulacji. Potwierdzenie ich zasadności uzyskać będzie można w dłuższej perspektywie. Poniżej zamieszczona tabela³⁴ zawiera oceny czysto hipotetyczne.

Trzecim powodem jest wspomniana we wprowadzeniu do niniejszego opracowania skala zmian i liczba aktorów systemu.

<i>LP.</i>	<i>CEL</i>	<i>TAK</i>	<i>RACZEJ TAK</i>	<i>RACZEJ NIE</i>	<i>NIE</i>	<i>TRUDNO POWIEDZIEĆ</i>
1.	USZCZELNIENIE SYSTEMU GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI					
2.	PROWADZENIE SELEKTYWNEGO ZBIERANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH „U ŹRÓDŁA”					
3.	ZMNIEJSZENIE ILOŚCI ODPADÓW KOMUNALNYCH, W TYM ODPADÓW ULEGAJĄCYCH BIODEGRADACJI KIEROWANYCH NA SKŁADOWISKA ODPADÓW					
4.	ZWIĘKSZENIE LICZBY NOWOCZESNYCH INSTALACJI DO ODZYSKU, W TYM RECYKLINGU, ORAZ UNIESZKODLIWIANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH W SPOSÓB INNY NIŻ SKŁADOWANIE ODPADÓW					
5.	CAŁKOWITE WYELIMINOWANIE NIELEGALNYCH SKŁADOWISK ODPADÓW, A TYM SAMYM ZMNIEJSZENIE ZAŚMIECENIA W SZCZEGÓLNOŚCI LASÓW I					

³⁴ Cele, o których mowa w tabeli znalazły się w uzasadnieniu projektu *Ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.*

	TERENÓW REKREACYJNYCH					
6.	PROWADZENIE WŁAŚCIWEGO SPOSOBU MONITOROWANIA POSTĘPOWANIA Z ODPADAMI KOMUNALNYMI ZARÓWNO PRZEZ WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI, JAK I PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ W ZAKRESIE ODBIERANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH OD WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI					
7.	ZMNIEJSZENIE DODATKOWYCH ZAGROZEŃ DLA ŚRODOWISKA WYNIKAJĄCYCH Z TRANSPORTU ODPADÓW KOMUNALNYCH Z MIEJSC ICH POWSTANIA DO MIEJSC ODZYSKU LUB UNIESZKODLIWIANIA, PRZEZ PODZIAŁ WOJEWÓDZTW NA REGIONY GOSPODARKI ODPADAMI, W RAMACH KTÓRYCH PROWADZONE BĘDĄ WSZELKIE CZYNNOŚCI ZWIĄZANE Z GOSPODAROWANIEM ODPADAMI KOMUNALNYMI					

Tomasz Styś – w latach 2007-2009 prezes zarządu DOL-EKO Organizacja Odzysku S.A., obecnie prowadzi działalność doradczą pod firmą TS Public Consulting

Bartosz Witwicki – radca prawny, partner w Kancelarii Radców Prawnych Kołodziej Pinkosz Witwicki Sp. p.