

Najczęściej zadawane pytania

USTAWA O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH CZ. II

Maria Duczmal

V. Kto wybiera instalację – podmiot odbierający odpady czy gmina?

Właściwie na tak postawione pytanie można odpowiedzieć jednym zdaniem – o tym do jakich instalacji zostaną skierowane odpady komunalne decyduje ten, na kogo ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada obowiązek osiągnięcia wymaganych poziomów gospodarowania niektórymi odpadami.

Należy jednakże zauważyć, że w stosunku do niektórych odpadów obowiązuje przekazanie ich do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych wskazanej w uchwale w sprawie wykonania wpg, zatem wybór w tym przypadku istnieje tylko wówczas, gdy na obszarze regionu gospodarki odpadami komunalnymi jest więcej niż jedna instalacja przeznaczona do gospodarowania danego rodzaju odpadami. Wymóg przekazywania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów dotyczy tylko odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (art. 9 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy). W stosunku do pozostałych odpadów art. 9c ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach formułuje tylko ogólny wymóg, zgodnie z którym podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od

właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 7 ustawy z dnia o odpadach. W stosunku do tych odpadów nie obowiązuje wymóg przekazania ich do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów i wymóg zagospodarowania w obrębie regionu.

W przypadku podmiotu odbierającego odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości (odpady komunalne z nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, tylko jest prowadzona działalność powodująca powstawanie odpadów komunalnych), podmiot ten będzie swobodnie podejmował decyzję co do instalacji, do której przekaże odebrane odpady, z uwzględnieniem wymagań wynikających z mocy prawa. Nie dotyczy to oczywiście przypadku, gdy na podstawie 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy podjęła uchwałę o odbieraniu przez gminę odpadów komunalnych również z tych nieruchomości.

W przypadku podmiotu działającego na podstawie umowy z gminą uprawnienie do decydowania o zagospodarowaniu odpadów będzie zależało od treści tej umowy. Należy pamiętać, że to gmina jest obowiązana do osiągnięcia w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz

ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Przetarg służący wyłonieniu wykonawcy może bowiem obejmować samo odbieranie, jak i odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Z przepisu dotyczącego zawartości specyfikacji istotnych warunków zamówienia, które są potem przedmiotem umowy zawieranej z wykonawcą wynika, iż wskazanie w ustawie tych warunków ma charakter jedynie przykładowy. Dlatego też poza wymogiem przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji, przedmiotem SIWZ i następnie umowy zawieranej z wykonawcą może być wskazanie instalacji (czy szerzej – posiadaczy odpadów), do których mają być przekazywane odpady selektywnie zebrane, oraz sposobu potwierdzania masy przekazanych odpadów i osiągniętych poziomów odzysku. Wydaje się, że w zakresie przekazywania odpadów selektywnie zebranych odbieranych na podstawie umowy z gminą możliwe są dwa scenariusze:

1. W przypadku przetargu na odbieranie podmiot odbierający tylko odbiera odpady komunalne i przewozi je do instalacji wskazanych przez gminę. W umowie może być określony sposób dokumentowania wykonania tego obowiązku.
2. W przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowanie podmiot odbierający wybiera instalacje, do których będzie przekazywał odpady selektywnie zebrane (gmina je niejako akceptuje poprzez wybór jego oferty), a gmina zadawała się przekazaniem jej informacji na temat masy przekazanych odpadów i odpowiednio osiągniętych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Szczegółowe wymagania związane z przekazywaniem odebranych odpadów komunalnych selektywnie zebranych przez podmiot odbierający te odpady od właścicieli nieruchomości powinny być przedmiotem SIWZ oraz umowy zawieranej z wyłonionym w wyniku przetargu wykonawcą.

VI. Kto ma wyposażyć nieruchomość w pojemniki do zbierania odpadów?

Art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminy ogólny obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie i tworzenie warunków niezbędnych do ich utrzymania. Wyliczone w poszczególnych punktach tego ustępu zadania gmin mają charakter przykładowy, mimo zatem braku wskazania szczegółowego zadania gmin polegającego na wyposażeniu nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych można byłoby przypisać ten obowiązek gminom, gdyby nie to, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożyła ten obowiązek na kogo innego. Art. 5 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy nakłada obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych wprost na właściciela nieruchomości. Należy pamiętać że pod pojęciem właściciela nieruchomości rozumie się nie tylko właściciela, ale zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach również współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. W przypadku dróg publicznych obowiązki te należą do zarządu drogi, a na terenie budowy - do wykonawcy robót budowlanych. Brak jest w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podstaw, by obowiązek ten przerzucić na podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Na pozostałych terenach obowiązki te należą do gminy i

w tym zakresie mogą być elementem przetargu. Stanowi o tym art. 5 ust. 5 "Obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wymienione w ust. 1-4 należą do gminy. Do obowiązków gminy należy także uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku, oraz zbieranie i pozbycie się odpadów zgromadzonych w pojemnikach tego przeznaczonych umieszczonych na tym chodniku i utrzymanie tych pojemników odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym". W tym zakresie od decyzji gminy będzie zależało, czy odrębnie nabędzie pojemniki, czy też zleci to podmiotowi odbierającemu odpady komunalne (o ile będzie to zamieszczone w SIWZ).

Zakres obowiązków podmiotu odbierającego odpady komunalne wyznacza art. 9d – należy do nich:

- 1) posiadanie wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego;
- 2) utrzymanie odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 3) spełnienie wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 4) zapewnienie odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Nie należy natomiast do tych wymagań dostarczenie właścicielom nieruchomości pojemników do zbierania odpadów komunalnych. Szczegółowo powyższe wymagania w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne ma określić rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska, ale uszczegółowienie wymagań nie może polegać na rozszerzeniu ich katalogu.

Natomiast należy zauważyć, że oprócz pakietu usług w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, świadczonego w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, art. 6q ust. 4 dopuszcza świadczenie przez gminę usług dodatkowych świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, za dodatkową opłatą. Do takich dodatkowych usług może należeć dostarczenie pojemników do zbierania odpadów czy ich mycie. Takie dodatkowe usługi w zakresie wykonywania obowiązków ciężących na właścicielach nieruchomości mogą świadczyć również przedsiębiorcy, nie jest to bowiem objęte zakresem "władztwa" gminy.

Natomiast w tych przypadkach, gdy odpady będą odbierane na podstawie umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem odbierającym odpady nie ma przeszkód, by obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów przejął na siebie podmiot odbierający te odpady.

VII. Jaki jest zakres selektywnego zbierania odpadów komunalnych?

Dotychczasowe przepisy posługiwały się pojęciem selektywnego zbierania, bez definiowania go. Art. 4 ustawy nowelizującej zmieniający ustawę o odpadach dodaje definicję selektywnego zbierania w słowniczku wyrażeń ustawowych w art. 3 ust. 3 pkt 15a ustawy o odpadach. Definicja ta została przeniesiona z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3). Przez selektywne zbieranie rozumie się zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia określonego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem. W przypadku selektywnie zebranych

odpadów komunalnych obowiązuje zakaz ich mieszania ze zmieszonymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości.

Selektywne zbieranie ustanawiają gminy. Art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stwierdza, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji.

Określenie "ustanawiają", zwłaszcza że nie jest wprost powiązane z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jest raczej synonimem wprowadzenia, zorganizowania przez gminę selektywnego zbierania wymienionych frakcji, a nie nałożenia obowiązku ich selektywnego zbierania "u źródła" poprzez odpowiednie postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Selekttywne zbieranie wyżej wymienionych frakcji jest m.in. powiązane z koniecznością osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (art. 3b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c). Elementem zorganizowania gospodarowania odpadami komunalnymi będzie też tworzenie punktów selektywnego zbierania. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 gminy tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych.

Przepisy dotyczące regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wskazują, że regulamin ten określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku

na terenie gminy. Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmują m.in. prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Ten przepis, jako że regulamin stanowi akt prawa miejscowego, dotyczy zarówno wytwórców tych odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady, jak i odbierających te odpady od właścicieli nieruchomości i oznacza selektywne zbieranie "u źródła", zwłaszcza, że obowiązek oddzielnego zbierania zużytych baterii i akumulatorów oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego wynika też z odrębnych przepisów. Selekttywne zbieranie odpadów budowlanych i rozbiórkowych służy osiągnięciu wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), nałożonych przez dyrektywę 2008/98.

Jeżeli właściciel nieruchomości narusza obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający te odpady przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę (art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Przekłada to się na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem stawki opłat w przypadku gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny są niższe (art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W przypadku realizacji przez gminę obowiązków związanych z gospodarowaniem

odpadami komunalnymi elementem SIWZ i następnie umowy zawieranej z wybranym wykonawcą jest określenie rodzajów odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest uprawniony do określania w SIWZ szczegółowych wymagań stawianych przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz obowiązku prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem. Wymienione w art. 6d ust 4 elementy SIWZ mają charakter jedynie przykładowy, zatem mogą w niej być zawarte jeszcze inne warunki związane z wykonaniem przez gminę obowiązków związanych ze zorganizowaniem odbierania od mieszkańców odpadów komunalnych, łącznie z zapewnieniem osiągnięcia wymaganych poziomów odzysku niektórych frakcji i redukcji odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów. Samo wskazanie rodzajów odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości może być niewystarczające dla osiągnięcia przez gminę wymaganych poziomów (zwłaszcza, jeżeli na mieszkańców nie zostanie nałożony obowiązek selektywnego zbierania frakcji materiałowych, dla których zostały wyznaczone takie poziomy, poza listą wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Zatem w SIWZ i następnie w umowie zawieranej z wybranym wykonawcą na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych mogą się pojawić zapisy dotyczące selektywnego zbierania (np. poprzez punkty selektywnego zbierania) i przekazywania tych odpadów do odzysku, a także dokumentowania wykonania tych zobowiązań.

Przy realizacji selektywnego zbierania będą musiały być uwzględnione wymagania wynikające z odrębnych przepisów. W szczególności należy zwrócić uwagę na wymagania dotyczące zbierania odpadów opakowaniowych wynikające z rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 25 października 2005

r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami opakowaniowymi (Dz.U. Nr 219, poz. 1858).

Na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy odróżnić odbieranie selektywnie zebranych odpadów od właścicieli nieruchomości, co w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy jest objęte władztwem gmin, od prowadzenia punktów selektywnego zbierania odpadów. Do gmin należy m.in. ustanowienie selektywnego zbierania co najmniej takich frakcji materiałowych jak papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, oraz tworzenie punktów selektywnego zbierania, ale w tym przypadku gminy nie działają na zasadzie wyłączności. Punkty takie mogą jak najbardziej tworzyć również przedsiębiorcy, zwłaszcza że w zakresie niektórych odpadów (np. odpady opakowaniowe, zużyty sprzęt) tworzenie takich punktów jest elementem zapewnienia osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, odzysku a nawet zbierania odpadów opakowaniowych lub użytkowych ciężących na wprowadzających produkty lub produkty w opakowaniach.

Generalnie ze znowelizowanych przepisów wynika zasada, że ten kto ma tzw. "władztwo nad odpadami" decyduje o sposobie ich zagospodarowania (oczywiście w granicach wyznaczonych przepisami). W przypadku selektywnie zebranych odpadów odbieranych od właściciela nieruchomości, na której jest prowadzona działalność (o ile rada gminy nie uchwaliła objęcia ich systemem zorganizowanym przez gminę) oraz odpadów zbieranych w punktach selektywnego zbierania – przedsiębiorca ma możliwość decydowania o ich dalszym zagospodarowaniu (poza odpadami zielonymi, które muszą również trafić do regionalnej instalacji); może to być również jego własna instalacja. W przypadku odbierania na podstawie umowy z gminą –

zależy to od treści umowy. Jedne gminy w ramach przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych mogą wymagać wskazania w ofercie konkretnych instalacji, do których te odpady będą przekazywane (i mają do tego prawo), inne mogą się zadowolić dokumentami potwierdzającymi przekazanie określonej masy odpadów do określonego zagospodarowania i udokumentowania w ten sposób uzyskania określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami.

Należy przy tym zauważyć, że zasadniczo zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Poza wyjątkami wynikającymi ze znowelizowanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ograniczających m.in. wykonywanie tej działalności poprzez własne jednostki gminy lub sposób wyboru podmiotów, przy pomocy których gmina wykonuje swoje zadania, w pozostałym zakresie gmina może wykonywać te zadania w sposób wskazany w ustawie o gospodarce komunalnej. Oznacza to, że przykładowo punkty selektywnego zbierania gmina może prowadzić poprzez własne jednostki organizacyjne, a nie wyłącznie poprzez podmioty wybrane w przetargu.

VIII. W jaki sposób gminy mogą realizować obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi?

Zasadniczo kwestie związane z zasadami i formami gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegającymi na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, określają przepisy ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospo-

darce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236). W szczególności jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2 cyt. ustawy), mogą też powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej na podstawie umów cywilnoprawnych z uwzględnieniem przepisów szczególnych lub na zasadach ogólnych (art. 3 cyt. ustawy).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Takie szczególne przepisy zawiera m.in. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą. Odmienne zasady polegają na ograniczeniu możliwości wyboru wykonawcy na wykonanie następujących zadań własnych gminy:

- 1) budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach),
- 2) odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c (tj. właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, a których gmina objęła odbieraniem tych odpadów na podstawie uchwały rady gminy), albo odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W pierwszym przypadku przepis art. 3a. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza alternatywnie wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał

lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, poprzez zastosowanie jednej z trzech procedur:

- 1) przeprowadzenie przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych), lub
- 2) dokonanie wyboru podmiotu na zasadach określonych w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.), lub
- 3) dokonanie wyboru podmiotu, na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.).

Użycie alternatywy łącznej polegającej na zastosowaniu spójnika "lub" na określenie przedmiotu postępowania, którym jest wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, daje najszersze możliwości. Gminy mogą bowiem przeprowadzić przetarg lub postępowanie w celu wyboru koncesjonariusza lub partnera prywatnego na wszystkie trzy lub dwa zadania łącznie lub na każde z nich oddzielnie. Należy co prawda zauważyć, że podział na utrzymanie i na eksploatację byłby dosyć dziwny i sztuczny, wydaje się, że te działania powinny być traktowane łącznie, bo zachodzą też jednocześnie i są ze sobą ściśle związane.

Przy wyborze podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych gmina bezwzględnie w pierwszej kolejności musi zastosować jeden ze wskazanych powyżej trybów, z tym iż w przypadku gdy ich zastosowanie nie doprowadzi do wyłonienia wykonawcy, następuje przejście do stosowania zasad ogólnych, tj. ustawy o gospodarce komunalnej (na niektórych etapach procedury legislacyjnej była mowa o

trzykrotnym powtórzeniu tej procedury w celu wyłonienia podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, zanim byłoby możliwe przejście do zasad ogólnych, ale ostatecznie takie rozwiązanie nie zostało przyjęte w ustawie).

Gmina nie musi stosować powyższej procedury wyłaniania wykonawcy do budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w dwóch przypadkach:

1. W przypadku gdy przetarg zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.
2. W przypadku instalacji wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako zakład zagospodarowania odpadów, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa lub eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 19 ustawy nowelizującej).

W przypadku wymienionym w pkt 2 przepis przejściowy będzie miał zastosowanie zarówno do inwestorów prywatnych, jak i do gmin. Jeżeli zatem gmina w chwili wejścia w życie ustawy posiada własną regionalną instalację (zarządzaną np. przez zakład budżetowy) lub rozpoczęła jej budowę, nie ma obowiązku ogłaszania przetargu na utrzymanie i eksploatację swojej instalacji, może ją wykonać i eksploatować w sposób wskazany w ustawie o gospodarce komunalnej. Gmina będzie mogła również powołać własną jednostkę organizacyjną do budowy, utrzymania lub eksploatacji regionalnej instalacji, w przypadku

gdy zastosowana przez gminę procedura wyłonienia wykonawcy w trybie określonym w art. 3a ust. 1 pkt 1–3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakończy się negatywnie.

Należy przy tym zauważyć, iż posiadanie własnej lub wspólnej z innymi gminami regionalnej instalacji nie jest jedyną możliwością zapewnienia tej instalacji, może to być instalacja innej gminy (gmin, związków międzygminnych) lub podmiotu prywatnego, pod warunkiem możliwości przyjmowania do niej odpadów z danej gminy, a niekoniecznie musi to być własna instalacja danej gminy. Z art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika bynajmniej, że każda gmina musi wybudować, utrzymywać i eksploatować regionalną instalację – przepis ten wskazuje tryb postępowania w przypadku konieczności wykonania tego zadania, gdy na terenie regionu gospodarki odpadami komunalnymi nie ma takiej instalacji lub jest niewystarczająca do obsługi regionu. Należy zauważyć, iż wpgo mają określać potrzeby inwestycyjne dostosowane do ilości odpadów z jednej strony i służyć zaplanowaniu odpowiedniego strumienia odpadów dla regionalnych instalacji z drugiej strony. Adresatem obowiązków związanych z zapewnieniem budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji nie może być region gospodarki odpadami komunalnymi, bo nie jest on podmiotem, stanowi wydzielenie pewnego obszaru dla celów związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. W związku z powyższym zadania i obowiązki są nałożone na gminy, przy czym powinny być realizowane w ramach współpracy gmin wchodzących w skład regionu. Najwyższą formą tej współpracy jest związek międzygminny, ponieważ ma on osobowość prawną, a jego organy przejmują obowiązki gminy.

W przypadku wyboru wykonawcy na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów art. 6d ustawy o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza wyłącznie tryb przetargu. W tym przypadku ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ogranicza wymogu zastosowania trybu przetargowego do jakiejś określonej liczby przetargów. Jest to jedyny tryb wyłonienia wykonawcy do wykonywania tych usług, W przypadku wyboru podmiotu o którym mowa w art. 3a, nie jest możliwe zastosowanie procedur wynikających z innych ustaw: ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Nie można się odwoływać w tym przypadku do art. 3a ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, ponieważ art. 6d tej ustawy reguluje te kwestie samodzielnie. Jedyny wyjątek od wymogu stosowania przetargu dotyczy przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z dotychczasowym wykonawcą i pozwala na incydentalne zastosowanie trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Do czasu rozstrzygnięcia przetargu na wybór nowego wykonawcy gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, z tym, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1 tej ustawy.

Art. 6d ust. 3 tej ustawy daje możliwość zorganizowania przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów oddzielnie dla poszczególnych sektorów, o ile gmina została podzielona uchwałą rady gminy na takie sektory. Zasady tworzenia sektorów określa art. 6d ust. 2 – możliwość taka dotyczy gmin liczących powyżej 10 000 mieszkańców. W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi, o których mowa w art. 6d ust. 1, organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów.

Przy stosowaniu art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pewne problemy może stwarzać pojęcie “zagospodarowanie odpadów”, które wcale nie

powinno być utożsamiane z zarządzaniem istniejącą instalacją czy wężej z jej utrzymywaniem i eksploatacją. Art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie odsyła do stosowania przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Ustawa o odpadach nie posługuje się pojęciem “zagospodarowania odpadów” tylko pojęciem “gospodarowania odpadami”. Gospodarowanie odpadami zostało zdefiniowane jako zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów (art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach). W języku potocznym często na podkreślenie skutecznego, zakończonego gospodarowania odpadami, stanowiącego ostateczny proces odzysku lub unieszkodliwiania odpadów jest używane właśnie określenie “zagospodarowanie odpadów” (samo pojęcie gospodarowania sugeruje czynność trwającą, niezakończoną, w toku). Zwłaszcza w kontekście osiągnięcia wymaganych różnymi ustawami z zakresu gospodarki odpadami poziomów odzysku, recyklingu a nawet zbierania istotne jest przeprowadzenie tych procesów, a nie tylko ich podjęcie. To potoczne słownictwo najwyraźniej przeniknęło do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dlatego też wydaje się, że nie należy mu nadawać znaczenia odnoszącego to działanie do instalacji czy zarządzania instalacją (bo to jest przedmiotem przetargu na podstawie art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), tylko należy pojęcie to odnosić do czynności, działań, procesów jakim są poddawane odpady.

Art. 6d nie daje możliwości wyboru wykonawcy poza procedurą przetargu, wymóg wybrania wykonawcy w przetargu dotyczy również spółki z udziałem gminy. Zgodnie z art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w

przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie ma tu znaczenia wielkość udziałów lub akcji, które posiada gmina. Chodzi o to, że w świetle prawa nawet spółka ze 100% udziałem gminy jest odrębną osobą prawną, a zatem może uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W przypadku zakładu budżetowego gminy wyłączone jest prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jest to bowiem w świetle przepisów o finansach publicznych zlecenie udzielane wewnątrz tego samego podmiotu (gmina) pomiędzy jego różnymi jednostkami organizacyjnymi. W tym przypadku byłaby to umowa zawierana “ze sobą”, bo obiema stronami tej umowy – jako zamawiający i jako wykonawca – byłaby jednostka samorządu terytorialnego, różniliby się tylko reprezentanci tej jednostki.

Do przetargów, których mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), zwane dalej UZP. Art. 10 ust. 1 UZP wskazuje jako podstawowe tryby udzielania zamówienia przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu w przypadkach określonych w UZP zamawiający może udzielić zamówienia w innych trybach: w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej, ale te inne tryby nie mają zastosowania w przypadku udzielania zamówień na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem art. 3a i 6d tej ustawy dopuszczają wyłącznie tryb przetargu.

Wobec braku wskazania w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w UZP przesłanek wyboru jednego ze wskazanych trybów przetargowych, należy uznać, że obydwa te tryby są równorzędne.

Przetarg nieograniczony to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy (art. 39 UZP), zaś przetarg ograniczony to tryb udzielenia zamówienia, w którym, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert (art. 47 UZP). Obydwa tryby przetargowe są traktowane jako zapewniające konkurencyjność i dostępność do zamówienia, mogą być stosowane w każdych okolicznościach, bez względu na wartość i rodzaj zamówienia.¹ Zatem zarówno w przypadku przetargu dotyczącego wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), jak i w przypadku przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d tej ustawy) można zastoso-

wać tryb przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego. Wybór, który z trybów przetargowych zastosować, należy do zamawiającego. Należy ponadto zwrócić uwagę, że UZP ma zastosowanie do dostawy lub usługi tylko w przypadkach, gdy gmina wydatkuje środki publiczne w celu nabycia usług rzeczy, praw i innych dóbr. Przepisy tej ustawy nie mają natomiast zastosowania, gdy to gmina jest dostawcą lub usługodawcą np. sprzedaje innym podmiotom selektywnie zebrane odpady (chyba, że podmioty te obowiązane są nabywać usługi lub dobra w trybie określonym w UZP).

Stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych oznacza również możliwość organizowania przez gminy przetargów wspólnych (art. 16 UZP), jak również to, że wykonawcy mogą się ubiegać wspólnie o udzielenie zamówienia (art. 23 cyt. ustawy).

Maria Duczmal
Ministerstwo Środowiska,
Departament Gospodarki Odpadami

¹ Por. M. Stachowiak komentarz LEX 2010 do art. 39 i 47 ustawy – Prawo zamówień publicznych