

MAŁGORZATA BRZÓSKA – Autorka jest partnerem w kancelarii BBP Brzóska Poniewski Adwokaci i Radcowie Prawni Sp.p.



BBP Legal

Potrzebne zmiany w systemie gospodarowania odpadami

O potrzebie zmian w przepisach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi mówią przedstawiciele wielu środowisk. Część najważniejszych problemów w tych wypowiedziach się powtarza.

28 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny uznał część przepisów ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.) za niezgodne z Konstytucją RP. Zakwestionowane przepisy dotyczą dopłat oraz zwolnień przedmiotowych oraz braku określenia w postanowieniach ustawy górnej granicy stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. To jednak nie koniec problemów z nowymi przepisami.

Analiza obecnej sytuacji na rynku usług komunalnych, problemów w realizacji wszystkich obowiązków nałożonych na gminy i przedsiębiorców, w tym w zakresie sprawozdawczości, trudności z uzyskaniem statusu regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz raportu Najwyższej Izby Kontroli i najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej rodzi potrzebę ponownego zasygnalizowania konieczności zmian w obecnym systemie.

Zespół ekspertów

8 stycznia 2014 r. rozpoczął pracę powołany przy Ministrze Środowiska zespół ekspertów, którego zadaniem jest zaproponowanie zmian w u.c.p.g. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele miast, gmin wiejskich, urzędów marszałkowskich, właściciele nieruchomości oraz przedsiębiorców, którzy realizują zadania przewidziane w u.c.p.g. Szefem grupy jest były minister środowiska **prof. Andrzej Kraszewski**, a jego zastępcą **prof. Marek Górski** z Uniwersytetu Szczecińskiego.

Na pierwszym spotkaniu zaprezentowane zostały stanowiska wszystkich stron biorących udział w pracach zespołu dotyczące kierunków niezbędnych zmian, przy czym – w ocenie Ministerstwa Środowiska – propozycje dotyczące problematyki przetargów są bezprzedmiotowe, ponieważ nie jest ona przedmiotem zadań zespołu.

A temat przetargów należy traktować jako zamknięty, ponieważ resort środowiska nie przewiduje żadnych modyfikacji w stosunku do obecnego stanu prawnego.

O wyroku TK pisaliśmy w **nr. 1 GSiA z 2014 roku** w artykule „Konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odpadów”.

Jednak przetargi to niejedyny problem przepisów odpadowych. Podczas obrad zespołu pojawiła się też kwestia poruszona już podczas XIV Kongresu Gmin Wiejskich RP (ZGW), kiedy to zwrócono uwagę, że w u.c.p.g. nie doprecyzowano kluczowych dla systemu gospodarki odpadami definicji. Chodzi o „właściciela nieruchomości”, który według przedstawicieli gmin wiejskich powinien obejmować także najemcę, lokatora, współwłaściciela oraz mieszkańca lokalu zajętego samowolnie w dobrej, jak też złej wierze, a także „nieruchomości zamieszkaney” oraz „nieruchomości niezamieszkaney”. Dodatkowo przedstawiciele ZGW zaproponowali zmianę systemu naliczania i windykacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustanowienie zasady, że to Minister Finansów jest organem właściwym do wydawania przepisów wykonawczych oraz interpretacji dotyczących ustalania opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz ich egzekucji.

Ze wstępnych ustaleń wynika, że prace zespołu przy Ministrze Środowiska powinny potrwać do końca czerwca 2014 r. i zakończyć się wypracowaniem rekomendacji w zakresie koniecznych zmian prawnych, przy czym nie określono jeszcze ścieżki legislacyjnej oraz kalendarium wprowadzania ich do u.c.p.g.

Propozycje ZGW

Poruszana podczas XIV Kongresu Gmin Wiejskich kwestia definicji to niejedynie propozycje samorządowców z terenów wiejskich. Już pod koniec 2013 roku przedstawiciele ZGW zwracali uwagę na konieczność przeprowadzenia zmian systemowych w obecnym stanie prawnym odnoszącym się do gospodarowania odpadami komunalnymi, wskazując, że wsparcie samorządów ze strony państwa w procedurze wdrażania u.c.p.g. i organizacji systemu było i jest niewystarczające. Rząd ani nie przeprowadził programu pilotażowego, ani też nie zorganizował ogólnopolskiej kampanii reklamowo-informacyjnej. Dlatego ZGW postuluje m.in.:

- 1) uszczegółowienie przepisów dotyczących spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych,
- 2) pozostawienie gminom swobody w organizacji systemu zbiórki i segregacji odpadów,
- 3) pozostawienie gminom swobody w doborze i ustaleniu metod i stawek opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów,
- 4) odejście od zróżnicowania stawek, a tym samym od podziału odpadów na segregowane i niesegregowane.

Kontrola NIK

W dyskusji o potrzebie zmian w u.c.p.g. nie można pomijać kontroli przeprowadzonej w 2013 roku przez NIK. Obejmowała ona ocenę przygotowania gmin do wykonywania zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle nowych rozwiązań prawnych, a w szczególności:

- organizacji pracy w urzędzie gminy związanej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi oraz wywiązywania się z obowiązku przeprowadzenia kampanii informacyjnej na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie systemu gospodarowania odpadami,
- organizacji odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w tym uchwalania prawa miejscowego w tym zakresie,
- wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- ewidencjonowania w urzędzie skarg i wniosków w sprawach związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Kontrolę NIK przeprowadziła w 27 gminach, w siedmiu województwach, w tym w siedmiu gminach miejskich, sześciu gminach miejsko-wiejskich oraz

14 gminach wiejskich. Z jej wyników płyną następujące wnioski:

- 1) prawie połowa skontrolowanych gmin nie utworzyła punktów selektywnego zbierania odpadów (PSZOK) oraz nie wskazała miejsc, w których mieszkańcy w dowolnym czasie mogą bezpłatnie pozostawić zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, a niektóre gminy zorganizowały odbiór odpadów zbieranych selektywnie tylko np. dwa razy w roku – w ocenie NIK takie działanie nie zapewnia jednak mieszkańcom sprawnego usuwania odpadów i jest sprzeczne z przepisami u.c.p.g.,
- 2) 50% gmin nie udostępniło na stronach internetowych (czy też w inny, zwyczajowo przyjęty sposób) informacji istotnych dla mieszkańców, np. o punktach PSZOK czy odbioru zużytego sprzętu elektronicznego lub o przedsiębiorstwach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości – w rezultacie, jak pokazały badania ankietowe, ponad 16% mieszkańców oceniło działania informacyjne swoich gmin jako niewystarczające,
- 3) ponad 50% skontrolowanych gmin nie podjęło uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- 4) 30% gmin nie wywiązało się w pełni z obowiązku przeprowadzenia corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, pozbawiło się w ten sposób wiedzy, która jest niezbędna do określenia możliwości technicznych i organizacyjnych gminy, oszacowania kosztów oraz rzetelnego przygotowania przetargu (dane z dobrze przeprowadzonej analizy są niezbędne do sporządzenia specyfikacji przetargowej),
- 5) jedna gmina zleciła odbieranie odpadów samorządowemu zakładowi budżetowemu, z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych, wójt powołał się przy tym na opinię Biura Analiz Sejmowych – NIK uważa jednak, że w świetle u.c.p.g. tryb przetargowy powinien być organizowany w każdym przypadku,
- 6) wyniki kontroli oraz liczne interpelacje poselskie wskazują na problem z ustaleniem, czy spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe powinny być traktowane jako właściciele nieruchomości.

W ocenie NIK, po analizie wyników kontrolnych konieczne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w następującym zakresie:

- 1) doprecyzowania formy i terminu sporządzania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi,
- 2) wskazania, że właściciel nieruchomości nie będzie zobowiązany do składania nowej deklaracji o wysokości

- opłaty za gospodarowanie odpadami przy każdorazowej zmianie stawek opłat przez radę gminy,
- 3) jednoznacznego doprecyzowania pojęcia „właściciel nieruchomości”,
 - 4) ustawowego doprecyzowania kwestii legalności powierzenia odbioru odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym,
 - 5) ustawowego rozstrzygnięcia kwestii nadzoru nad uchwałami podejmowanymi przez rady gmin w zakresie gospodarki odpadami, w celu jednoznacznego wskazania, który z organów jest właściwy do kontroli ich legalności.

Na 2014 rok NIK przewidziała kolejną kontrolę w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Izba oceni m.in., czy gminy odpowiednio często organizują wywóz odpadów komunalnych oraz czy zapobiegają zaśmieceniu terenów niezamieszkałych, przy czym szczególnie wnikliwie NIK skontroluje przetargi na gospodarowanie odpadami.

Głosy przedsiębiorców

Na uwagę zasługują także postulaty zgłaszane przez zamawiających (gminy oraz związki międzygminne) oraz przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, które zawarły umowy w sprawie zamówienia publicznego. W wielu przypadkach oczekiwania postawione przez specyfikacje istotnych warunków zamówienia oraz umowy w dużej mierze odbiegają od sytuacji panującej na obszarze objętym umową, co bardzo utrudnia lub wręcz uniemożliwia należyte wykonywanie umowy. Wielokrotnie podnoszone przez przedsiębiorców są kwestie związane z **bazą klientów** przekazywaną przez zamawiającego, która stanowi kluczowy instrument realizacji usługi (bazy obejmują m.in. adresy nieruchomości, rodzaj nieruchomości, dane z deklaracji, w tym pojemności i rodzaje pojemników). Wiele baz odbiega od warunków zastanych w terenie, opiera się na nieaktualnych danych, a w większych miastach zmiany do baz sięgają nawet kilku tysięcy pozycji miesięcznie. Jeżeli na takie bazy nałożyłoby się przysługujące gminom instrumenty do egzekucji swoich praw w postaci **kar umownych**, mogłoby się okazać, że skrupulatne naliczanie kar umownych doprowadziłoby do sytuacji, w której po kilku miesiącach realizacji ich wysokość przewyższyłaby wartość realizowanych usług. U przedsiębiorców rodzi to poczucie przetrzucania na nich ciężaru finansowania całego systemu, zwłaszcza gdy przyjęte poziomy stawek

opłat są znacznie niższe niż przeciętne, a egzekucja kar bardzo precyzyjna.

Kolejną kwestią sygnalizowaną przez przedsiębiorców, która wymagałaby uregulowania na poziomie ustawowym, jest **przerzucanie przez zamawiających na wykonawców obowiązku osiągnięcia poziomów ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania oraz obowiązku uzyskania poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego wykorzystania** przy braku możliwości (poza negocjacjami) przetrzucenia tych obowiązków na RIPOK. W obecnym stanie prawnym to przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne mają obowiązek składania kwartalnych sprawozdań do gminy, co z kolei nie przekłada się na obowiązek RIPOK do przekazywania informacji do gminy o faktycznym sposobie zagospodarowania odpadów. Podobnie skonstruowane są również umowy z instalacjami, które narzucają ich treść, traktując je jako proste umowy o przystąpienie (tzw. umowy adhezyjne). Niejednokrotnie próba negocjowania treści umów – także w zakresie zagwarantowania poddania odpadów odpowiednim procesom w celu osiągnięcia poziomów i poparcie ich dokumentacją – powoduje impas negocjacyjny, który w skrajnym przypadku może doprowadzić do odstąpienia od umowy przez zamawiającego, naliczenia kar umownych i administracyjnych, a nawet dalszego wykluczenia przedsiębiorstwa z przetargów.



Resort środowiska nie przewiduje żadnych zmian w zakresie obowiązku organizowania przetargu.

Uwagi przedsiębiorców skierowane są w dużej części do zamawiających, którzy dopiero w toku realizacji umowy dostrzegają, że zbyt radykalne postanowienia umowne paradoksalnie mogą doprowadzić do niewykonania umowy, co w rezultacie oznaczać będzie dodatkowe koszty spowodowane przedwczesnym postępowaniem przetargowym. Dlatego też korzystanie z dopuszczanego przez przepisy **dialogu technicznego** mogłoby doprowadzić do rozpoznania oczekiwań i możliwości jeszcze na etapie przedprzetargowym, co pozwoliłoby na uniknięcie problemów już podczas realizacji samej umowy. ■

PODSTAWA PRAWNA

- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1593)