

FILIP PONIEWSKI – Autor jest partnerem w Kancelarii BBP Legal



BBP Legal

Przetargi odpadowe na nowych zasadach

Przyjęta ostatecznie 28 listopada ub.r. nowelizacja przepisów o gospodarowaniu odpadami zmieniła zasadniczo kwestie dotyczące organizacji przetargów. Dla gmin najistotniejszą nowością jest m.in. możliwość zlecenia w niektórych przypadkach zadań własnym spółkom.

Polski ustawodawca nie ustaje w pracach nad zmianami ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.). 10 października 2014 r. Sejm RP uchwalił kolejną „dużą” nowelizację, która zapowiadała wprowadzenie kolejnej małej rewolucji w zasadach przeprowadzania przetargów z zakresu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W wyniku prac Senatu RP ostateczne zmiany w u.c.p.g. nie będą aż tak duże, choć wiele kwestii dotyczących przetargów zostanie zmienionych.

Przetarg na gospodarowanie odpadami

Nowelizacja, która obecnie czeka na podpis Prezydenta RP, przewiduje, że **zadaniem własnym gminy jest zorganizowanie gospodarowania odpadami komunalnymi odebranymi od właścicieli nieruchomości**. W tym celu wprowadzony został do u.c.p.g. art. 6fa. Podstawową różnicą, w stosunku do przepisów dotyczących odbioru odpadów komunalnych, jest to, że ustawa *expressis verbis* wskazuje, że gmina to zadanie może wykonywać na zasadach określonych w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Wobec tego **powierzenie zagospodarowania odpadów komunalnych w drodze przetargu jest tylko jedną z możliwości**. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby gminy powierzyły zagospodarowanie odpadów swoim spółkom posiadającym regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK).

W wyniku wprowadzenia nowego art. 6fa ust. 2 u.c.p.g. otwierają się natomiast jeszcze inne możliwości dla gmin. Nawet jeśli nie posiadają własnych instalacji RIPOK, mogą skorzystać z instalacji innej gminy

(lub ich spółki gminnej), a to poprzez zawarcie porozumienia międzygminnego dotyczącego powierzenia tego zadania innej gminie. Co jest istotne w przypadku zawierania takiego porozumienia, powinno ono wyraźnie wskazywać właśnie to zadanie własne gminy. Dotychczas bowiem wiele gmin posiadało porozumienia międzygminne dotyczące składowania odpadów. Są one jednak datowane na wiele lat wstecz i nie przystają do obecnych warunków prawnych. Stąd też trudno uznać, by takie porozumienie mogło stanowić podstawę do tego, by gminy mogły powierzyć zagospodarowanie odpadów innej gminie posiadającej RIPOK. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że **diametralnie zmieniły się zasady zagospodarowania odpadów komunalnych**. O ile jeszcze do niedawna faktycznie większość odpadów trafiała na składowiska odpadów, o tyle obecnie priorytetem jest przewiezienie ich do sortowni i odzyskanie jak największej ilości odpadów nadających się do recyklingu. Składowanie odpadów jest już ostatecznością.

Co więcej, dzięki mechanizmowi powierzenia zadania własnego innej gminie (w trybie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) możliwe jest zrealizowanie przez kilka gmin budowy nowej RIPOK lub przekazanie funkcji operatora istniejącej RIPOK podmiotowi prywatnemu w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dzięki temu instalacja taka może mieć zapewniony znacznie większy strumień odpadów niż w sytuacji budowy RIPOK tylko przez jedną gminę. **Im większy będzie strumień odpadów, tym gminy mogą liczyć na większą konkurencję pomiędzy podmiotami prywatnymi specjalizującymi się w budowie i utrzymaniu tego rodzaju instalacji**, a tym samym mogą liczyć na obniżenie ceny za zagospodarowanie odpadów

odebranych od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na ich terenie.

Przetarg na zagospodarowanie odpadów

Tym, czego ustawodawca nie przewidział w nowelizacji u.c.p.g., są kwestie związane z sytuacją, gdy wybrana w toku przetargu RIPOK nie będzie mogła przyjąć odpadów. Jest to istotne w szczególności w przypadku RIPOK, których celem jest przyjęcie zebranych selektywnie odpadów zielonych, a których moce przerobowe są często zbyt małe. Stąd też **gminy, podejmując decyzję o formule przetargu (łączony z odbiorem czy samodzielnym), powinny przeprowadzić dokładną analizę mocy przerobowych RIPOK w swoim regionie.**

Prawdziwym problemem jest sytuacja, w której dojdzie do awarii RIPOK, kiedy skończą się jej moce przerobowe lub z innych przyczyn nie będzie mogła przyjmować odpadów do zagospodarowania. Powstaje wówczas pytanie, w jaki sposób zagospodarować pozostałe odpady.

Przepisy u.c.p.g. nakazują przede wszystkim, aby odpady zmieszane oraz odpady zielone zbierane selektywnie były kierowane do RIPOK. Oczywiście jest, że podmiot odbierający odpady komunalne z nieruchomości położonych na terenie gminy musi przewieźć te odpady do innej RIPOK znajdującej się w tym samym regionie niż wybrana w drodze przetargu. Ewentualnie odpady te powinny zostać przekazane do instalacji zastępczej, jeśli żadna z RIPOK nie może już ich przyjąć.

W tej sytuacji powstaje jednak kluczowe pytanie, w jaki sposób rozliczyć wynagrodzenie, jeśli zorganizowano oddzielnie przetargi na zagospodarowanie odpadów i na odbiór odpadów? **Podmiot odbierający odpady komunalne może mieć problem w trzech obszarach:**

- 1) zapłaty wynagrodzenia instalacji, która ostatecznie przyjmie odpady komunalne,
- 2) kosztów paliwa związanych z potencjalnie dłuższą drogą do innej instalacji niż RIPOK wybrana w przetargu,
- 3) braku możliwości zrealizowania odbioru odpadów komunalnych zgodnie z harmonogramem z uwagi na konieczność dłuższych przejazdów do instalacji mogącej przyjąć odpady.

O ile w ostatnim z przypadków oczywiście jest, że podmiot odbierający odpady nie powinien ponosić żadnej dodatkowej odpowiedzialności, skoro to gmina ma obo-

wiązek zapewnić odbiór odpadów przez RIPOK, o tyle pozostałe przypadki są już bardziej skomplikowane.

Obowiązek zapewnienia odbioru odpadów przez inną RIPOK lub w jej braku – przez instalację zastępczą – powinien obciążać gminę. Podstawowym pytaniem jest wobec tego, czy gmina może przeprowadzić przetarg na odbiór odpadów przez inną RIPOK lub przez instalację zastępczą, jeśli RIPOK już nie ma. Wydaje się, że takie postępowanie może zostać przeprowadzone. W szczególności, że gmina musi zapłacić za zagospodarowanie odpadów.

Drugim rozwiązaniem może być wprowadzenie do umowy z podmiotem odbierającym odpady komunalne takich zapisów, które będą przez ten podmiot „przerzucać” koszty zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych lub odpadów zielonych zbieranych selektywnie w skali 1 : 1. Po stronie gminy leży wówczas ryzyko, że zagospodarowanie tych odpadów może być znacznie droższe niż w przypadku ich zagospodarowania w RIPOK wyłonionej w przetargu.



Dla prowadzenia PSZOK niezbędne jest uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla planowanego przedsięwzięcia.

Kolejną kwestią jest podwyższony koszt paliwa czy – ogólnie – użytkowania pojazdów przez podmiot odbierający odpady z nieruchomości. W przypadku konieczności przewiezienia odpadów do innej instalacji niż wybrana w przetargu, może zdarzyć się tak, że będzie ona położona dalej. Wobec tego podmiot odbierający odpady komunalne będzie miał prawo odzyskać tę część kosztów, chyba że gmina odpowiednio zabezpieczy się w treści umowy.

Nie można również pominąć tego, że w przypadku powierzenia zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminę w drodze przetargu może dojść do sytuacji, że wygrana RIPOK z najniższą ceną będzie oznaczała łącznie wyższy koszt dla gminy. Hipotetycznie możliwa jest bowiem sytuacja, w której przetarg wygra RIPOK położona przykładowo 100 km od gminy zlecającej to zadanie. W późniejszym przetargu na odbiór odpadów odbije się to na wyższych cenach ofert składanych przez potencjalnych wykonawców, w stosunku do ofert, które

można by było uzyskać, gdyby wybrana RIPOK znajdowała się na przykład 20 km od danej gminy.

Przetarg na PSZOK

W art. 6fa ust. 3 u.c.p.g. wprowadza się nowy rodzaj przetargu – na prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK). Nowy przetarg będzie obowiązkowy wyłącznie w sytuacji, gdy gmina postanowi powierzyć zagospodarowanie odpadów komunalnych w drodze przetargu. Z pozoru zdaje się to oznaczać, że jeśli nie przeprowadza się przetargu na zagospodarowanie odpadów komunalnych (ale np. powierzy się to zadanie jednostce gminnej lub w sytuacji przeprowadzenia przetargu łączonego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych), to nie trzeba przeprowadzać przetargu na prowadzenie PSZOK. Nie jest to jednak takie jednoznaczne i jest uzależnione głównie od tego, w jakiej formie PSZOK ma być zorganizowany.

Z wyroków **Krajowej Izby Odwoławczej** wynika, że w sytuacji, gdy wykonawca ma zorganizować PSZOK na należącej do niego nieruchomości, może to prowadzić do naruszenia **równej konkurencji**. Z jakiej przyczyny? Przede wszystkim z uwagi na to, że w celu zorganizowania PSZOK niezbędna jest nieruchomość, która będzie się nadawała do prowadzenia na jej terenie działalności z zakresu gospodarki odpadami, co w dużej mierze jest wykluczone przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz przez zasady dobrego sąsiedztwa w sytuacjach, w których takie plany nie zostały uchwalone. Co więcej, dla prowadzenia PSZOK niezbędne jest uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla planowanego przedsięwzięcia. To również oznacza, że w przypadku nie każdej nieruchomości uzyskanie takiej decyzji, a w konsekwencji uruchomienie PSZOK, będzie możliwe.

Tym samym organizacja PSZOK może być częścią przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów lub na odbiór odpadów tylko wówczas, gdy to gmina zapewnia nieruchomość pod PSZOK. Chyba że w danej gminie będzie istniało wiele nieruchomości, na których PSZOK może zostać zorganizowany, co umożliwi zachowanie zasad równej konkurencji pomiędzy potencjalnymi wykonawcami.

Nowe obowiązki sprawozdawcze

Nowelizacja u.c.p.g. wprowadza również nowe obowiązki sprawozdawcze, w szczególności w odniesieniu

do RIPOK oraz instalacji zastępczych (dodany art. 90a u.c.p.g.). Podstawowym obowiązkiem RIPOK według nowych przepisów jest przekazanie przedsiębiorcom lub gminom informacji o odpadach przekazanych do tej instalacji, które zostały poddane procesom przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub zostały w tym celu przekazane innemu posiadaczowi odpadów. Wraz z pozostałymi danymi, jakie nowy art. 90a u.c.p.g. wymaga od RIPOK przekazania gminie lub przedsiębiorcy odbierającemu odpady z terenu nieruchomości, sprawozdanie to pozwoli lepiej wywiązać się zarówno przedsiębiorcom, jak i gminom z obowiązków sprawozdawczości z zakresu gospodarki odpadami. Z dotychczasowego doświadczenia wynika, że była to kwestia bardzo uciążliwa dla przedsiębiorców odbierających odpady na zlecenie gmin, bowiem część prowadzących RIPOK albo w ogóle nie przekazywało tych danych, albo przekazywali je w bardzo szczątkowej formie.

O nowych przepisach w gospodarce odpadami pisaliśmy w **nr. 24 GSIA z 2014 roku** w artykule „Zmiany w sprawozdawczości odpadowej”.

Informacje te będą przekazywane w okresach odpowiednich dla sprawozdawczości przedsiębiorców (co pół roku) lub gmin (co rok). Należy tutaj zwrócić uwagę, że w przypadku przedsiębiorców odbierających odpady komunalne ustawodawca planuje zmniejszyć liczbę sprawozdań składanych przez te podmioty. Analogicznie, ustawodawca postanowił również zobowiązać do składania sprawozdań gminy w cyklu rocznym (art. 9na u.c.p.g.).

Nowe obowiązki sprawozdawczości mają na celu głównie jej usprawnienie i gromadzenie rzetelnych danych. W szczególności nałożenie nowych obowiązków na RIPOK i instalacje zastępcze ma istotne znaczenie dla stwierdzenia, czy gminy wypełniają swoje zobowiązania w zakresie uzyskania poziomów odzysku i recyklingu oraz poziomu ograniczenia odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania. ■

PODSTAWY PRAWNE

- ▶ ustawa z 28 listopada 2014 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – do dnia zamknięcia numeru ustawa nie została opublikowana
- ▶ ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2011 r. nr 45, poz. 236)
- ▶ 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)
- ▶ ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 594; ost. zm. Dz.U. z 2014 r. poz. 1072)