

Ustawa
z dnia 2016 r.
o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Art. 1

W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2013 poz. 1399 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 3a otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 3a.

1. Gminy, realizując zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, są obowiązane do udzielenia zamówienia na budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych spółce:
 - 1) o kapitale zakładowym wyłącznie gminnym;
 - 2) prowadzącej przeważającą część działalności` w sferze użyteczności publicznej na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego.
2. W przypadku gdy w gminie nie istnieje spółka określona w ust. 1, a gmina nie utworzy jej w celu realizacji tych działań, gmina jest zobowiązana do:
 - 1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
 - 2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.), lub
 - 3) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, 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.).

3. W przypadku gdy udzielenie zamówienia, o którym mowa w ust. 1, zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy przetarg określony w ust. 2 pkt 1 nie zostanie rozstrzygnięty lub nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w ust. 2 pkt 2, albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza na zasadach, o których mowa w ust. 2 pkt 3, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

4. Do przetargów, o których mowa w ust. 2 pkt 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).”

2) Art. 6d otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 6d. 1. Gmina może udzielić zamówienia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c w sposób bezpośredni spółce:

- 1) o kapitale zakładowym wyłącznie gminnym;
- 2) prowadzącej przeważając część działalności w sferze użyteczności publicznej na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Gmina może w trybie określonym w ust. 1 udzielić zamówienia na realizację zadań określonych w art. 3 ust. 2 pkt 11 i 12.

3. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c lub przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów oraz przetarg na realizację zadań określonych w art. 3 ust. 2 pkt 11 i 12, o ile na terenie gminy nie funkcjonuje spółka, o której mowa w ust. 1 powołana do tych celów lub gmina nie udzieliła jej zamówienia w sposób określony w ust. 1 lub w ust. 2.

3. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10.000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

4. W przypadku, gdy gmina podzielona jest na sektory, przetargi, o których mowa w ust. 3, organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów.

5. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- 2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- 3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- 4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- 5) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.”

3) Skreśla się art. 6e.

4) W art. 6f:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera ze spółką, o której mowa w art. 6d ust. 1 i 2, lub z przedsiębiorcą wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 3, umowę na odbieranie lub na odbierania i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo umowę na realizację zadań określonych w art. 3 ust. 2 pkt 11 i 12.”

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub na realizację zadań określonych w art. 3 ust. 2 pkt 11 i 12 ustawy z przedsiębiorcą wybranym w trybie przetargu, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 3. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z

terenu gminy do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.”

5) Art. 6g otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 6g. Do przetargów, o których mowa w art. 6d ust. 3, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.”

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Nowelizacja ustawy ma za zadanie usprawnić i przyspieszyć zadania dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminach oraz rozwiązać sytuacje stworzone pod rządami ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w szczególności art. 6e, którego głównym celem było urynkowanie zamówień i przetargów organizowanych przez gminy, a w rzeczywistości art. 6e stał się przyczynkiem do likwidacji wielu gminnych spółek zajmujących się zadaniami własnymi gminy, tj. odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zapobiegania zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych oraz utrzymaniu czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina. Z tego też powodu spółki musiały przejść restrukturyzację w postaci wyprzedaży majątku, albo zostały całkowicie zlikwidowane, co przyniosło de facto szkody po stronie gmin. Wykreślenie art. 6e ustawy pozwoli zlecać najczęstsze czynności związane z utrzymaniem czystości bezpośrednio jednostkom gminnym.

Art. 3 ust. 2 stanowi, że *„Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: - tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.”*

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 6e wprowadza bezpośredni zakaz udzielania zleceń na odbiór odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym w sposób inny niż w drodze przetargu, co w sposób oczywisty jest sprzeczne z ustawą o samorządzie gminnym, której art. 9 ust. 1 wprost wskazuje, że *„W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.”* Również wykładnia celowościowa tego przepisu wskazuje wprost, że został on zawarty w ustawie po to, żeby gminy samodzielnie mogły zajmować się zadaniami podstawowymi, niezbędnymi do zaspokojenia potrzeb mieszkańców bez konieczności zlecenia ich zewnętrznym podmiotom. Właśnie po to gminy dostały uprawnienie do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych, które wyposażone przez gminę w majątek, miały wykonywać działalność regulowaną jaką jest np. dbanie o porządek na ulicach, placach czy przystankach autobusowych a następnie by spółka ta przystępując do

przetargu nie uzyskała zamówienia, jest irracjonalne. W większości państw europejskich (m.in. Niemcy, Francja, kraje skandynawskie) nie ma obowiązku stosowania trybu przetargowego w tej kwestii.

Zmiany zawarte w art. 3a powodują dodatkowo umożliwienie gminom wykorzystanie przez spółki gminne realizacji zadań polegających na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Ma to za zadanie wykorzystanie infrastruktury istniejącej już w gminie bez konieczności zlecenia jej obsługi zewnętrznym podmiotom. Obsługa wiąże się bezpośrednio z użytkowaniem jej do realizacji działalności w sferze użyteczności publicznej na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania przez gminę zadań polegających na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 nr 15 poz. 15 z późn. zm.).

Wskazane rozwiązania wymuszają zlecenie wykonywania zadań gminy podmiotom nie będącym zakładami komunalnymi. Należy zwrócić uwagę, że Ustawodawca nakłada na gminy obowiązek budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnie z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, a jednocześnie gminy nie posiadają swobody pozwalającej podjęcie decyzji w jaki sposób realizować te zadania. Ustawa wyłącza możliwość podjęcia przez gminę decyzji o utworzeniu instalacji do przetwarzania odpadów np. przez samorządowy zakład budżetowy, którego statutowym działaniem jest gospodarka odpadami. Takie rozwiązanie ogranicza swobodę samorządu terytorialnego co do sposobu wykonywania zadań nałożonych przepisami ustaw i z punktu widzenia gminy najczęściej jest oceniane negatywnie. Obecnie funkcjonujące przepisy w praktyce eliminują istniejące w gminach przedsiębiorstwa komunalne, otwierając szeroko rynek wielkim korporacjom zewnętrznym. Z uwagi na skalę bezrobocia utrzymanie dodatkowych etatów w gminie nie może pozostawać bez znaczenia.

Projekt ustawy przewiduje ponadto zachowanie uprawnienia do udzielania zleceń na odbiór odpadów oraz dbanie o porządek na ulicach, placach czy przystankach autobusowych wyłącznie dla komunalnych zakładów budżetowych i jednoosobowych spółek komunalnych, w przypadku, gdy podmioty te wykonują działalność użyteczności publicznej na terenie gminy i na jej rzecz. W przypadku jakichkolwiek zmian statusu własnościowego, zlecenie

takie zostanie zerwane, a organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego będzie zobowiązany do zorganizowania przetargu, w którym będą mogły uczestniczyć wszystkie podmioty działające na rynku, również te, które dotychczas wykonywały zlecenie.

Obowiązek uzyskania zamówienia przez spółkę komunalną jedynie w drodze przetargu nie wynika już z prawa europejskiego. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C – 340/04 opublikowany w komunikacie prasowym nr 41/06 z 11 maja 2006 r. w swojej konkluzji stanowi, że *„Gmina może udzielić zamówienia w sposób bezpośredni kontrolowanemu przez nią przedsiębiorstwu jeżeli jego działalność wykonywana jest głównie na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego”*. Tezy te ten Trybunał potwierdził także w innych wyrokach.

Należy zauważyć, że Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Artykuł 12 nowej dyrektywy pozwala na pominięcie przez samorząd procedury przetargowej, o ile zachowane zostanie kilka warunków. Termin implementacji wspomnianej dyrektywy do prawa krajowego upływa 18 kwietnia 2016 r.

Pojawiają się szeroko komentowane opinie wśród samorządowców, że obecny wymóg przetargów spowodował, iż na rynku usług gospodarką odpadami pozostały w większości duże korporacje, które w kolejnych zamówieniach próbują korzystać z pozycji monopolisty.

Projekt nie był poddany konsultacjom społecznym.

Projekt nie pociągnie za sobą kosztów dla budżetu państwa ani jednostek samorządu terytorialnego, zaś korzystnie wpłynie na sytuację finansową gmin oraz lokalny rynek pracy.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.