Stanowisko
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego
z dnia 17.10.2012 r.
w sprawie: **poparcia projektów zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (propozycje klubów parlamentarnych z września 2012)**

Na podstawie § 19 ust. 1 lit. n Statutu Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, zajmując stanowisko we wspólnych sprawach samorządu regionu lubuskiego oświadcza, co następuje:

Wszystkie polskie gminy znajdują się obecnie na etapie przygotowywania do wejścia w życie nowych przepisów z zakresu gospodarki odpadami. Samorząd czeka olbrzymia zmiana jakościowa, która ma celu wyrównać polski poziom gospodarowania odpadami z poziomem Unii Europejskiej.

Jednym z kluczowych punktów reformy jest przekształceniu systemu odbioru, segregacji i utylizacji odpadów. Obecnie funkcjonuje obowiązek zawierania z mieszkańcami gmin indywidualnych umów na odbiór odpadów. W przeważającej większości podmiotami zajmującymi się odbiorem odpadów od mieszkańców były albo odpowiednie zakłady, albo utworzone (np. w wyniku przekształcenia gminnych zakładów) spółki z udziałem właściwych gmin. Rozwiązanie to pozwalało na utrzymywanie cen usług na odpowiednio niskim poziomie, a podmioty odbierające odpady świadczyły usługi o charakterze publicznym na rzecz społeczności lokalnej.

W związku z proponowaną zmianą gminy będą zobowiązane od przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, w którym będą mogły startować różne podmioty, które zajmują się gospodarką odpadami. Pojawia się więc szereg problemów, których ustawodawca początkowo nie zauważył.

Zostały one dostrzeżone przez Kluby Parlamentarne SLD i PiS, które we wrześniu br. przekazały na ręce Marszałek Sejmu – Pani Ewy Kopacz – projekty nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w Gminie. Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego**stanowczo popiera zgłoszone projekty, które choć różnią się w detalach, w kluczowej kwestii dotyczącej procedury przetargowej są zgodne. Zrzeszenie zwraca uwagę, iż podjęcie takich kroków wskazuje na dbanie o interes samorządu terytorialnego w Polsce przy pominięciu partyjnych podziałów i jest godne poklasku.**

Popierając wniesione projekty, powodowane dobrem i wspólnymi interesami wspólnoty samorządowej, Zrzeszenie pragnie podkreślić, że przyjęcie przez Sejm proponowanych rozwiązań (cooczywiste – nie muszą one być przyjęte w zaproponowanym kształcie i mogą być, a może nawet powinny być, poddane debacie i rozmowom) pomoże rozwiązać następujące problemy:

I. Umowa w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego na odbiór i gospodarowanie odpadami, jeśli ma być zawarta na nowych warunkach, jest szalenie ryzykowna.

1). Proponuje się zawieranie umów na okres czteroletni. Lubuskie Gminy są zgodne, iż jest to termin bardzo długi, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę pewne ograniczone zaufanie (co jest naturalne) do podmiotów przystępujących do przetargu. Problem jest istotny – przyjmując w drodze pewnej analogii sytuację związaną z umowami zawieranymi w przedmiocie budowy dróg – jeśli wybrany w drodze przetargu przedsiębiorca w trakcie wykonywania umowy okaże się niezdolny do dalszego prowadzenia działalności (np. poprzez ogłoszenie upadłości). O ile place budowy mogą przez jakiś czas niejako „leżeć odłogiem", o tyle **nawet tygodniowy przestój w zakresie odbioru odpadów będzie mieć dla społeczności lokalnejkatastrofalne skutki.**

2). Z powyższym wiążą się dalsze losy spółek komunalnych i gminnych zakładów, które obecnie świadczą usługi w omawianym przedmiocie. Z jednej strony bowiem ich istnienie w przypadku nie wygrania przetargu będzie stać pod dużym znakiem zapytania, z drugiej zaś strony koniecznym będzie utrzymanie ich w choćby częściowej gotowości.

Potencjalna likwidacja zakładów i spółek, o których mowa w poprzednim akapicie, będzie mieć daleko idące negatywne skutki, o których strona rządowa zdaje się nie wiedzieć. Pomijając czysto finansowe kwestie, które będą się immanentnie wiązać z likwidacją tych podmiotów (jak choćby zmarnotrawienie wieloletnich nakładów i wzrost bezrobocia), gminy będą stać w obliczu ryzyka **niewykonania ich zadań.** Gospodarka odpadami jest zadaniem gminy, jego wykonanie (bądź gwarancja wykonania) są zabezpieczone sankcją karną. Wynika z tego, że *de facto* nie będzie możliwe zlikwidowanie gminnych spółek czy zakładów, bo w momencie gdy wybrany w drodze przetargu przedsiębiorca ogłosi upadłość, **właściwamusi mieć odpowiednie środki do wykonania zadania.** A więc musi istnieć zakład, muszą być w nim zatrudnieni pracownicy i musi ten zakład posiadać sprzęt, który w razie nieprzewidzianych sytuacji będzie mógł faktycznie wyjechać na ulicę, by zabezpieczyć wykonanie zadania.

3). Powyższe wiąże się z jeszcze jednym elementem. W związku z zawarciem umowy koniecznym jest nałożenie na mieszkańców gmin opłaty. Pomijając kwestie formy ustalania opłaty, należy zauważyć, że istnieje problem z określeniem jej wysokości. Gminy zmuszone są do niejako abstrakcyjnego ustalania stawek, gdyż w nowym zakresie nigdy jeszcze usług nie świadczono. Tak naprawdę więc nie można ustalić pewnych pułapów dla relacji jakość/cena w przypadku przeprowadzania przetargów, za którymi gminy byłyby skłonne optować. Idąc dalej – nie można tego problemu załatwić poprzez przyjęcie za kryterium wyboru ofert wyłącznie ceny, bo w takim przypadku przedsiębiorcy (co w Polsce zdarzało się zdarza bardzo często) mogą zaniżać ceny i faktycznie świadczyć usługi poniżej, albo w okolicy ponoszonych kosztów.

Jest to niebezpieczne i może prowadzić albo do upadłości przedsiębiorcy (za co gmina będzie ponosić odpowiedzialność), bądź też doprowadzi do zmiany umowy w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego, a następnie do podniesienie opłaty w trakcie czteroletniego okresu (za co gmina również może ponosić odpowiedzialność – za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Dochodzimy więc do patowej sytuacji, bo gminy przeprowadzające przetarg przy braku odpowiedniego doświadczenia nie będą wiedziały czy oferta jest atrakcyjna, czy być może rażąco niska, która winna ulec z tej przyczyny odrzuceniu.

Należy się więc zastanowić, czy przypadkiem nie **byłoby zasadne wprowadzenie pewnego okresu przejściowego, np. dwuletniego, w trakcie którego działalność prowadziłyby wyłącznie podmioty, które robiły to dotychczas, ale już na nowych zasadach.** Pozwoliłoby to gminom nabrać

doświadczenia i znacznie lepiej przygotować i przeprowadzić przetarg na odbiór odpadów komunalnych.

II. Ustawodawca nieprecyzyjnie formułuje obowiązek przeprowadzenia przetargu i oscyluje na granicy naruszenia zarówno Konstytucji RP, jak i przepisów unijnych.

1). Ustawodawca tworząc projekt nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie nie uczynił zadość wszystkim zasadom poprawnej legislacji, tworząc akt nie do końca jasny i momentami sprzeczny. Z jednej strony art. 9k ustawy wyłącza przeprowadzenie przetargu w inny sposób niż w drodze przetargu nieograniczonego, z drugiej strony art. 3a ust. 2 mówi o możliwości samodzielnej realizacji zadania przez gminę w przypadku „negatywnego wyniku przetargu" (nie definiując w ogóle czym taki „negatywny wynik" miałby być).

2). Nowelizacja pomija całkowicie (dopuszczalne w krajach Unii Europejskiej i z powodzeniem stosowane) zamówienie o charakterze in-house. O możliwości ich zawierania wypowiedział się pozytywnie Europejski Trybunał Sprawidliwości np. w wyroku w sprawie C-107/98 Teckal, precyzując i rozwijając swoje stanowisko w sprawach C-26/03 Stadt Halle czy C-231/03 Coname.

Zasadą jest, że jeśli podmiot publiczny sprawuje nad podmiotem trzecim (np. spółką komunalną) kontrolę analogiczną jak nad swoimi służbami (np. 100% udział w podmiocie; brak pełnej autonomii zarządu podmiotu trzeciego; podmiot trzeci świadczy usługi w sposób ograniczony przedmiotowo i podmiotowo – na rzecz podmiotu publicznego), a podmiot trzeci świadczy usługi praktycznie wyłącznie na rzecz podmiotu publicznego, to może być temu podmiotowi udzielenie bezprzetargowo odpłatne wykonywanie usług. Oznacza to, że wyłącznie procedury bezprzetargowej, o którym mowa w art. 9k ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie narusza przepisy prawa Unii Europejskiej.

3). Ustawa narusza konstytucyjną samodzielność gmin. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r. (sygn. akt II GSK 1091/09) wypowiedział się pozytywnie w przedmiocie swobody gmin do wyboru wszelkich prawem dopuszczalnych środków i form działalności dla realizacji swoich zadań, jeśli przychody z prowadzonej w ramach powyższego działalności pokrywają jej koszty, a ze swojej istoty nie mogą być maksymalizowane i do końca urynkowione (np. w ramach realizacji usług o charakterze publicznym, do których odbiór i gospodarka odpadami należy).

Zapisy ustawy (co podkreślił także Urząd Zamówień Publicznych) mogą godzić w wynikającą z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP samodzielność gminny w zakresie realizacji zadań własnych, stąd należy się poważnie zastanowić nad ostatecznym kształtem ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie.

Mając na względzie przywoływane wyżej argumenty, Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego uprzejmie zwraca się o pochylenie się nad przedstawionym problemem i podjęcie stosownych działań, o których mowa w przedstawionym stanowisku.

PREZES
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów
i Wójtów Województwa Lubuskiego
mgr inż. Wadim Tyszkiewicz

Otrzymują:
1/ Marszałek Sejmu RP
2/ Marszałek Senatu
3/ Prezes Rady Ministrów Rządu RP
4/ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
5/ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
6/ Komisja Finansów Publicznych

7/ Związek Gmin Wiejskich RP
8/ Związek Miast Polskich
9/ Związek Powiatów Polskich
10/ Unia Metropolii Polskich
11/ Unia Miasteczek Polskich

12/ Marszałek Województwa Lubuskiego
13/ Wojewoda Lubuski
14/ Helena Hatka – Senator RP
15/ Stanisław Iwan – Senator RP
16/ Robert Dowhan – Senator RP
17/ Bożenna Bukiewicz – Poseł RP
18/ Stefan Niesiołowski – Poseł RP
19/ Krystyna Sibińska – Poseł RP
20/ Witold Pahl – Poseł RP
21/ Bożena Sławiak – Poseł RP
22/ Waldemar Sługocki – Poseł RP
23/ Józef Zych – Poseł RP
24/ Bogusław Wontor – Poseł RP
25/ Elżbieta Rafalska – Poseł RP
26/ Jerzy Materna – Poseł RP
27/ Marek Ast – Poseł RP
28/ Maciej Mroczek – Poseł RP

29/ „Wspólnota"
35/ „Gazeta Wyborcza"
36/ „Gazeta Prawna"
37/ „Rzeczpospolita"
38/ „Puls"
39/ TVP Gorzów
40/ Radio Zachód
41/ portalsamorzadowy.pl
42/ wartowiedziec.org