

Mateusz Łajewski*

**REGULACJE PRAWNE I ICH WPLYW NA ZARZĄDZANIE
GOSPODARKĄ ODPADAMI KOMUNALNYMI NA PRZYKŁADZIE
MIASTA BIAŁYSTOK**

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i określenie, jak inkorporacja przepisów unijnych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi wpłynęła na realizację zadań w tym zakresie na terenie Białegostoku oraz na wybór modelu świadczenia tych usług. W tym celu wykorzystano takie metody, jak: analiza krajowych aktów prawnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, analiza aktów prawa miejscowego oraz analiza literatury przedmiotu. Na podstawie analizy przepisów ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wraz z zachodzącymi w niej zmianami ustalono, iż po wprowadzeniu nowelizacji związanej z inkorporacją przepisów unijnych miasto Białystok, jak również inne gminy, zostało zobligowane do przeprowadzania przetargów na wybór podmiotów odpowiedzialnych za świadczenie usług z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Miało to na celu zwiększenie terminowości, jak również jakości świadczonych usług. Ponadto władze Białegostoku, chcąc sprawniej i oszczędniej realizować powierzone im zadania, wybrały w ramach przetargu spółkę „Lech”, będącą spółką komunalną ze 100-procentowym udziałem miasta. Powierzono jej przeprowadzenie przetargu na wybór podmiotów odpowiedzialnych za wywóz nieczystości, podpisanie umów oraz kontrolę realizacji tych działań. To posunięcie umożliwiło miastu przeniesienie części zadań własnych na spółkę „Lech” przy jednoczesnym obniżeniu kosztów

* mgr Mateusz Łajewski, Zakład Ekonomii Sektora Publicznego, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, adres e-mail: mat.lajewski@gmail.com. ORCID: 0000-0002-9725-7309

związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Należy zwrócić uwagę, że efektem wprowadzonych zmian legislacyjnych w prawodawstwie krajowym była zmiana modelu realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi z komercyjnego na komercyjno-outsourcingowy, wykorzystywanego na terenie miasta Białegostoku.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami komunalnymi, miasto Białystok, spółka „Lech”

Wprowadzenie

Realizowanie usług komunalnych związanych m.in. z wywozem nieczystości, transportem publicznym, dostarczeniem energii elektrycznej i ciepłej, jak również dostarczeniem wody i jej oczyszczaniem, należy do obowiązków gmin. Ustawodawca zakwalifikował je do zadań własnych „o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”¹. Najważniejszym z nich jest realizacja działań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Obejmuje ona „procesy związane z wytwarzaniem oraz gospodarowaniem odpadami komunalnymi, które definiuje się jako transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”².

Za istotnością działań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi przemawia fakt, że jest ona ściśle związana z ochroną środowiska naturalnego. Ponadto jest realizowana na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Podstawowym aktem prawnym obowiązującym w Unii Europejskiej, który dotyczy regulacji w zakresie omawianego zagadnienia, jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 roku w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy³. Do najważniejszych zagadnień zawartych w niniejszej dyrektywie zalicza się: 1) doprecyzowanie pojęć, tj.: odpad, odzysk i unieszkodliwianie; 2) wzmocnienie środków koniecznych do przeciwdziałania powstawaniu odpadów; 3) wprowadzenie podejścia uwzględniającego cały cykl

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701, 730 z późn. zm.).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312/3, s. 3–30).

życia produktów i materiałów, a nie tylko fazę odpadu; 4) zmniejszenie oddziaływania na środowisko związane z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadów; 5) wzrost wartości ekonomicznej odpadów; 6) zachęcanie do poddawania odpadów odzyskowi oraz wykorzystywania odzyskanych materiałów w celu ochrony zasobów naturalnych oraz 7) uściślenie zasad sprawozdawczości i ewidencji⁴.

Główną ideą dyrektywy jest jednak stworzenie „społeczeństwa recyklingu”, polegającego na zapewnieniu segregacji odpadów „u źródła” oraz zbieraniu i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów⁵. Ponadto w ramach dyrektywy ustanowiono takie zasady gospodarowania odpadami komunalnymi, jak:

- zasada ochrony zdrowia i życia ludzi oraz przestrzegania wymagań ochrony środowiska – stosowanie niezbędnych środków przeciwdziałających zagrożeniom dla fauny i flory,
- zasada przestrzegania hierarchii sposobów postępowania z odpadami,
- zasada bliskości i samowystarczalności – stosowanie właściwych środków do stworzenia sieci instalacji przeznaczonych do likwidacji i odzysku odpadów,
- zasada „zanieczyszczający płaci” połączona z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta – służy gospodarowaniu odpadami komunalnymi przez ich wytwórcę przy jednoczesnym ponoszeniu kosztów ich utylizacji,
- zasada odpowiedzialności posiadacza za zgodne z prawem zagospodarowanie odpadów komunalnych – polega na samodzielnym lub zleconym zakładowi lub przedsiębiorstwu przetwarzaniu wytworzonych przez siebie odpadów⁶.

Warty uwagi jest fakt, że dyrektywa określa poziom odzysku odpadów komunalnych. W myśl dyrektywy do 2020 roku recykling odpadów papierniczych, metalowych, plastikowych, sztucznych i szklanych powinien osiągnąć 50% ich wagi uzyskanych z gospodarstw domowych, a odpadów budowlanych do 70%. Odpady biodegradowalne powinny zostać zredukowane do 35%⁷.

Oprócz omawianego rozporządzenia w Unii Europejskiej obowiązują inne akty prawne odnoszące się do gospodarki odpadami komunalnymi. Jednym

⁴ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 125.

⁵ M. Duczmal, *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, „Ochrona i Środowisko” 2008, nr 6, s. 28–37.

⁶ M. Górski, *Nowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi. Urząd przygotowany do przejścia obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Materiały szkoleniowe*, Poznań 2013, s. 13.

⁷ E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018, s. 29.

z nich jest Dyrektywa Rady nr 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 roku w sprawie składowania odpadów⁸. Określono w niej procedurę przyjmowania, przetwarzania i składowania odpadów komunalnych. Zakazano mieszania odpadów niebezpiecznych z pozostałymi, jak również wprowadzono procedury monitorowania i rejestrowania składowisk odpadów.

Wstąpienie Polski w strukturę Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku wiązało się z jednoczesnym obowiązkiem inkorporacji przepisów prawa międzynarodowego do przepisów krajowych. Skutkowało to wprowadzeniem dyrektyw związanych z gospodarką odpadami komunalnymi do polskiego porządku prawnego.

Problemem badawczym niniejszego referatu jest niedostateczna wiedza związana z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi przez miasto Białystok w odniesieniu do regulujących ją przepisów prawnych. Celem artykułu jest określenie, jak zmiany przepisów krajowych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi wpłynęły na realizację zadań z tym zakresie na terenie miasta Białegostoku oraz na wybór modelu świadczenia tych usług. Realizacja celu wymagała zastosowania takich metod badawczych, jak: analiza krajowych aktów prawnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi (zastosowano ją w pierwszym podrozdziale w celu ukazania zmian legislacyjnych odnoszących się do omawianej tematyki), analiza aktów prawa miejscowego (zastosowano ją w drugim podrozdziale w celu przedstawienia podmiotów, które zobligowane zostały do realizacji zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w Białymstoku), analiza literatury przedmiotu związanej z gospodarką odpadami komunalnymi (zastosowano ją w trzecim podrozdziale w celu zaprezentowania modeli służących miastu do realizacji działania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi).

Stan prawa krajowego dotyczący gospodarki odpadami komunalnymi

Regulacje prawne związane z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi zostały zawarte w ustawie z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości w gminach. W tekście ogłoszonym ustawodawca określił zadania, których wykonanie scedował na gminę. Należały do nich: tworzenie warunków zapewniających utrzymanie porządku i czystości na terenie gminy bezpośrednio lub przez utworzoną jednostkę organizacyjną; budowa, utrzyma-

⁸ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz.WE L 182, s. 1–19).

nie i eksploatacja składowisk odpadów komunalnych i obiektów odpowiedzialnych za ich unieszkodliwianie; budowa szaleatów publicznych, ustawianie koszy publicznych, odbieranie odpadów z urządzeń ruchomych; określenie wymagań utrzymania zwierząt domowych w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych; ochrona przed bezdomnymi zwierzętami; tworzenie segregacji, selektywnej zbiórki i składowanie odpadów przez jednostki organizacyjne lub podmioty zajmujące się tymi zadaniami; współpraca z innymi organami administracji w celu unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych⁹.

W zakresie realizacji zadań przedstawionych powyżej władzom gminnym umożliwiono udzielanie zezwoleń na ich wykonanie podmiotom zewnętrznym. Zezwolenie było przyznawane podmiotowi – w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – posiadającemu odpowiednie środki, które umożliwiały mu wykonanie zadania na określonym poziomie. Podmiot był również zobowiązany złożyć wniosek w celu wskazania obszaru, na jakim zamierza prowadzić działalność, stanu środków technicznych, jakimi dysponuje, oraz okresu, w jakim chciałby realizować usługę. Przyznawane zezwolenie określało przedmiot i zakres wykonywanych działań, miejsce realizowanych usług, wymagania niezbędne do realizacji działań, jak również okres ważności decyzji.

Ze względu na przepisy prawne właściciel nieruchomości posiadał swobodę wyboru podmiotu, z którym zawrze umowę dotyczącą odbioru nieczystości z jego posesji. Na podstawie otrzymanych zezwoleń spółki mogły stać się stroną takiej umowy¹⁰. Odbiorem odpadów komunalnych mogła zajmować się również gminna jednostka organizacyjna¹¹. Kontrolę i ewaluację związaną z realizacją zadań zawartych w ramach podpisanych umów prowadziła gmina. Przedstawiony powyżej stan prawny obowiązywał do 1 lipca 2013 roku. Został on zmieniony na podstawie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która została uchwalona 1 lipca 2011 roku¹² w związku z wprowadzeniem dyrektyw unijnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r., poz. 621).

¹⁰ M. Plewa, R. Gieł, M. Klimek, *Analiza porównawcza gospodarki odpadami w Polsce i innych krajach europejskich*, „Logistyka” 2014, nr 6, s. 8750.

¹¹ Eurostat, *Statystyki dotyczące odpadów* www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Waste_statistics/pl (dostęp 30.03.2019).

¹² Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 152, poz. 897; nr 171, poz. 1016; nr 224, poz. 1337).

Nowelizacja ustawy wprowadziła zmianę zadań powierzonych gminie. Rozszerzono je o: budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów, stacji zlewnych; system gospodarowania odpadami komunalnymi od wszystkich właścicieli nieruchomości mieszkających na terenie gminy; selektywne zbieranie odpadów komunalnych; tworzenie selektywnych punktów zbierania odpadów komunalnych; osiągnięcie odpowiedniego poziomu recyklingu; prowadzenie działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; udostępnianie na stronie internetowej urzędu gminy informacji o podmiotach odpowiedzialnych za odbiór odpadów komunalnych, punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zbieraniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; coroczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi; czynności przeciwdziałające zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych; utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych; znakowanie obszarów dotkniętych lub zagrożonych chorobą dzikich zwierząt¹³.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że nowelizacja zobowiązała gminę do odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jednocześnie dając uprawnienie władzom do ustanowienia wysokości miesięcznej stawki opłaty za wykonaną usługę. Wysokość opłaty dla domów jednorodzinnych liczona jest od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. W przypadku bloków mieszkalnych opłata zależy od wielkości mieszkania w metrach kwadratowych. Ponadto ustawa zobligowała gminę do konieczności przeprowadzenia przetargu, dotyczącego wyboru podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie działań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, na podstawie przepisów zawartych w ustawie z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych. Uniemożliwiło to zlecenie realizacji tych działań jednostkom budżetowym i samorządowym zakładom budżetowym¹⁴.

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi do ustawy władze gminne zostały zobowiązane do otworzenia przetargu nieograniczonego. Jest to przetarg, w którym wszystkie zainteresowane podmioty mogą odpowiedzieć na ogłoszenie publiczne. Podmiot zamawiający – w tym przypadku gmina – jest zobowiązany

¹³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 730 z późn. zm.).

¹⁴ Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 października 2016 r., Sygn. akt KIO/KD 64/16.

do umieszczenia na stronie internetowej, w miejscu publicznie dostępnym we własnej siedzibie, jak również w biuletynie zamówień publicznych ogłoszenia o zamówieniu, które m.in. określa przedmiot i wielkość zamówienia, termin wykonania zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, termin składania ofert i kryteria oceny¹⁵. Dodatkowo podmiot ma obowiązek przygotowania i opublikowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ). Po otrzymaniu ofert następuje ich otwarcie i wybór najkorzystniejszej. Informacje o dokonanych wyborze podmiot zamawiający umieszcza na swojej stronie internetowej, jak również w biuletynie zamówień publicznych.

14 grudnia 2012 roku weszła w życie ustawa o odpadach, odwołująca się do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 roku, obejmująca w swojej treści czynności związane ze środkami służącymi ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów komunalnymi i gospodarowania nimi, oraz z ograniczaniem ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawą efektywności takiego użytkowania¹⁶.

Warto zwrócić uwagę na to, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych, społeczeństwo zostało zobligowane do segregacji odpadów komunalnych, takich jak papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne i odpady biodegradowalne¹⁷.

System gospodarki odpadami komunalnymi w mieście Białymstoku

Białystok jest około 300-tysięcznym miastem na prawach powiatu zlokalizowanym w północno-wschodniej Polsce, będącym stolicą województwa podlaskiego nazywanego „zielonymi płucami Polski”. Z tego powodu dobrze funkcjonujący system gospodarki odpadami komunalnymi stanowi jeden z priorytetów władz miasta. Uchwałą Rady Miasta Białystok 26 października 1990 roku zostało powołane do życia Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowo-Produkcyjne

¹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 53, 730 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701, 730 z późn. zm.).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2017 r., poz. 17).

„Lech” Spółka z.o.o.¹⁸, któremu na podstawie uchwały Rady Miasta z 2010 roku¹⁹ powierzono realizację zadań własnych miasta Białegostoku związanych z odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych do 31 grudnia 2045 roku. Zadania te zostały rozszerzone o utrzymanie porządku i czystości na terenie Białegostoku uchwałami Rady Miasta z lat 2012 i 2013²⁰. Dodatkowo uchwała Rady Miasta Białystok z 2013 roku nadała spółce „Lech” prawo do wyboru podmiotów realizujących wywóz nieczystości z obszaru miasta oraz kontroli tych podmiotów w zakresie prac przez nich realizowanych. Spółka dokonała wyboru podmiotów, które realizowały swoje działania w ramach VI wyznaczonych sektorów odbioru nieczystości zawartych w uchwale Rady Miasta z 2012 roku²¹.

Po wprowadzeniu zmian w ustawie o utrzymaniu czystości w gminach Rada Miasta Białystok w 2016 roku zastrzegła, że do zadań powierzonych spółce „Lech” przez gminę nie należy przeprowadzanie przetargów publicznych na odbiór odpadów komunalnych.

Zgodnie z nowymi przepisami miasto Białystok ogłosiło przetarg na wybór pełnomocnika zamawiającego, który przeprowadzi przetarg o udzielenie zamówienia publicznego na „odbior odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Białystok”. Podmiot starający się o realizację zamówienia musiał posiadać w swoich strukturach radcę prawnego lub adwokata, specjalistę ds. gospodarki komunalnej i specjalistę ds. zamówień publicznych²². Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia określała kryteria wyboru oferty.

Najkorzystniejsza oferta została przedłożona przez spółkę „Lech”, która została zobligowana do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, mającego na celu wybór podmiotów odpowiedzialnych za odbiór nieczystości na terenie miasta Białegostoku. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia spółka „Lech” określiła kryteria wyboru najkorzystniejszych ofert przedkładanych przez interesariuszy. Kryteriami branymi pod uwagę były: cena – 60%, dodat-

¹⁸ Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 26 października 1990 r. w sprawie: utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego Lech Spółki z.o.o. w Białymstoku, nr VII/55/90.

¹⁹ Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 22 lutego 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „Lech” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr LII/658/10.

²⁰ Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 18 października 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „LECH” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr XXXIII/368/12.

²¹ Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie podziału gminy Białystok na sektory, nr XXIII/250/12.

²² Ogłoszenie o zamówieniu z dnia 8 grudnia 2017 r., DGK-IV.271.91.2017.

kowe mycie i dezynfekcja pojemników – 20% i zatrudnienie bezrobotnych przy realizacji zamówienia – 20%. Ponadto zamawiający określił kwoty, jakie zamierza przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotu zamówienia w poszczególnych sektorach. Dodatkowo jednym z dokumentów był wzór umowy. Oferta została skierowana do podmiotów zainteresowanych odbiorem odpadów komunalnych z sześciu sektorów, na które zostało podzielone miasto.

Do przetargu zgłosiło się 5 przedsiębiorstw, które przedłożyły swoje oferty spółce „Lech”. W momencie otwarcia ofert i po zapoznaniu się z nimi, spółka „Lech” wybrała podmioty, które będą odpowiadały za odbiór nieczystości na terenie Białegostoku. Spółkami odpowiedzialnymi za odbiór nieczystości zostały: MPO Spółka z.o.o.²³, Usługi Komunalne „Błysk”, „Koma” Białystok Spółka z.o.o. i Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z.o.o., oraz Przedsiębiorstwo Usługowo-Asenizacyjne „ASTWA” Spółka z.o.o.²⁴. Ze względu na nieterminowość i niesolidność wykonywania powierzonych obowiązków, rozwiązano umowę z ostatnim z wymienionych przedsiębiorstw, a jego obowiązki w ramach przetargu zlecono innym firmom. Dodatkowo wcześniej wspomniane przedsiębiorstwo zostało zobligowane do zapłacenia kar umownych wynikających z podpisanej umowy.

Model świadczenia usług komunalnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie miasta Białegostoku

W ustawie o gospodarce komunalnej²⁵ ustawodawca określił możliwości, w jakich gminy mogą realizować powierzone im zadania, jednocześnie umożliwiając swobodę wyboru tych form.

Pierwszą z nich jest powierzenie wykonania zadania stworzonej przez siebie jednostce budżetowej lub samorządowemu zakładowi budżetowemu, nad którym gmina ma pełną kontrolę w aspekcie finansowym, jak również organizacyjnym. Drugim sposobem jest stworzenie spółki prawa handlowego nazywanej „spółką komunalną”, w której władze gminy posiadają powyżej 50% udziałów i która po realizacji powierzonego jej działania otrzymuje transfer z budżetu pokrywający

²³ Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszych ofert z dnia 4 czerwca 2018 r., NDZ.231.8.2018.DM.

²⁴ Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszych ofert z dnia 7 czerwca 2018 r., NDZ.231.8.2018.DM.

²⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712 z późn. zm.).

proporcjonalną część poniesionych wydatków. Ostatnią możliwością jest powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, na podstawie umowy cywilnoprawnej, podpisanej z podmiotem gminnym, która powinna zawierać przepisy ustawy o finansach publicznych²⁶, ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie wyboru konkretnej formy wyboru kontrahenta²⁷, ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym²⁸, ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁹, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym³⁰ oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³¹ albo na zasadach ogólnych.

Na podstawie sposobów realizacji zadań opisanych powyżej M. Dylewski dokonał uporządkowania informacji, które posłużyły do stworzenia modeli dostarczania przez jednostkę samorządu terytorialnego podstawowych usług dla społeczeństwa³². Wyróżnił on model: autonomiczny, komercyjny, outsourcingowy i mieszany. W modelu autonomicznym gmina zleca wykonanie zadań stworzonym przez siebie jednostkom budżetowym i samorządowym zakładom budżetowym, nad którymi posiada pełną kontrolę. Model komercyjny polega na utworzeniu przez władze gminne spółki komunalnej, będącej spółką prawa handlowego, której celem jest realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej. W tym modelu gmina w sposób pośredni kontroluje spółkę przez wypłacanie proporcjonalnej gratyfikacji z budżetu za wykonane zadanie. W modelu outsourcingowym natomiast gmina zleca podmiotowi zewnętrznemu realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Podstawą realizacji zadania jest podpisanie umowy cywilno-prawnej³³, w której za wykonanie

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 53, 730 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1693 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2019 r. poz. 730 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 730 z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688 z późn. zm.).

³² M. Dylewski, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4 (17), s. 13.

³³ R. Przygodzka, M. Łajewski, *Modele świadczenia usług komunalnych, a wydatki publiczne gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 2, s. 112.

zadania podmiot publiczny przekazuje środki na rzecz podmiotu prywatnego. Model mieszany z kolei polega na realizacji zadań poprzez wykorzystanie modelu autonomicznego, komercyjnego i outsourcingowego w różnych konfiguracjach.

W ramach realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w Białymstoku Rada Miasta przed rokiem 2013 korzystała z modelu komercyjnego. W 1990 roku Rada Miasta na mocy uchwały powołała do życia Spółkę „Lech”, której powierzyła realizację działań z zakresu utrzymania czystości i porządku. Ponadto spółka została zobligowana do kontroli podmiotów zajmujących się odbiorem nieczystości na terenie miasta. Ze względu na ten fakt spółka „Lech” kontrolowała realizację prac wybranych przedsiębiorstw prywatnych, z którymi właściciele nieruchomości podpisali umowę.

Po nowelizacji ustawy z 1996 roku o utrzymaniu czystości w gminach, która weszła w życie w 2013 roku, władze gminne zostały zobowiązane do przeprowadzania przetargu związanego z wyborem podmiotów odpowiedzialnych za odbiór nieczystości na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Miasto Białystok od 2013 roku wyłania w drodze przetargu podmiot, którego zadaniem jest przeprowadzanie przetargu na wybór jednostek odpowiedzialnych za wywóz nieczystości z terenu Białegostoku. W 2017 roku przetarg na przeprowadzenie przetargu z zakresu wywozu nieczystości wygrała Spółka „Lech”, która następnie otworzyła przetarg na wybór podmiotów odpowiedzialnych za odbiór śmieci z obszaru miasta. Na podstawie tych informacji można stwierdzić, że od 2013 roku w Białymstoku stosowany jest model komercyjno-outsourcingowy z uwagi na to, że przetarg przeprowadzany celem wyłonienia podmiotów odpowiedzialnych za odbiór odpadów komunalnych realizowany jest przez spółkę „Lech”, będącą spółką komunalną, w której 100 procent udziałów posiada miasto Białystok, a podmiotami realizującymi odbiór odpadów komunalnych są przedsiębiorstwa prywatne.

Podsumowanie

Z rozważań przeprowadzonych w artykule wynika, że wprowadzenie regulacji unijnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi do prawa krajowego wpłynęło na rozszerzenie zadań własnych gmin z omawianego zakresu. Miało to skutkować zwiększeniem dbałości o środowisko naturalne przez władze samorządowe poprzez segregację i recycling odpadów komunalnych powstałych na obszarze Polski. Ponadto wprowadzenie przepisów dotyczących segregacji odpa-

dów komunalnych przez właścicieli nieruchomości miało na celu zwiększenie dbałości o otaczający nas ekosystem, jak również promowanie zachowań proekologicznych w społeczeństwie.

Wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie Białystok zostało zobligowane do przeprowadzania przetargów na wybór podmiotów odpowiedzialnych za wywóz nieczystości z terenu Białegostoku. Wykluczyło to możliwość swobodnego podpisywania umów przez właścicieli nieruchomości na wywóz odpadów komunalnych z wybranym przez siebie podmiotem. Wraz z centralizacją tego przedsięwzięcia gminy uzyskały przywilej wyboru, ustalenia wysokości miesięcznej opłaty za wywóz odpadów komunalnych i kontroli podmiotów odpowiedzialnych za realizację usług z tego zakresu poprzez podpisanie umowy cywilno-prawnej, która umożliwia obciążenie kosztami wykonawcy w momencie niewywiązywania się z warunków kontraktu. Miasto Białystok realizuje powierzone im zadania w ramach modelu komercyjno-outsourcingowego. W jego ramach spółka „Lech”, której 100 procent udziałów posiada miasto, została zobligowana do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego i podpisania umów z podmiotami prywatnymi, które zgłoszą się do wykonania zadań zawartych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Wykorzystanie tego modelu jest bardzo korzystne dla miasta ze względu na to, że władze w ramach uchwał, jak również przetargu, mogą scedować realizację powierzonych im zadań własnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi innemu podmiotowi – w tym przypadku spółce „Lech”, która przy wykorzystaniu własnych środków zrealizuje powierzone im zadania, a następnie otrzyma wynagrodzenie za ich realizację. Koszty związane z przeprowadzeniem przetargów, jak również podpisania umów i kontroli podmiotów są zdecydowanie niższe od wydatków, jakie musiałoby ponieść miasto przy samodzielnej realizacji tego przedsięwzięcia.

Literatura

- Duczmal M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, „Ochrona i Środowisko” 2008, nr 6.
- Dylewski M., *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4 (17).
- Górski M., *Nowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi. Urząd przygotowany do przejęcia obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Materiały szkoleniowe*, Poznań 2013.

- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjnoprawne*, Łódź 2014.
- Plewa M., Giel R., Klimek M., *Analiza porównawcza gospodarki odpadami w Polsce i innych krajach europejskich*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- Przygodzka R., Łajewski M., *Modele świadczenia usług komunalnych, a wydatki publiczne gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 2.
- Zębek E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L L312/3).
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2017 r., poz. 17).
- Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 18 października 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „LECH” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr XXXIII/368/12.
- Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 26 października 1990 r. w sprawie: utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego Lech Spółki z o.o. w Białymstoku, nr VII/55/90.
- Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 22 lutego 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „Lech” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr LII/658/10.
- Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie podziału gminy Białystok na sektory, nr XXIII/250/12.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 152, poz. 897, nr 171, poz. 1016, nr 224, poz. 1337).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r., poz. 621).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 730).

- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701, 730).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1693).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2019 r., poz. 730).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 53, 730).

Orzecznictwo

- Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 października 2016 r., Sygn. akt KIO/KD 64/16.

LAW REGULATIONS AND THEIR IMPACT AT WASTE ECONOMY MANAGEMENT BY THE EXAMPLE OF THE CITY OF BIAŁYSTOK

Summary

The aim of the article is presentation and explanation how the incorporation of European Union regulations related to communal waste management influenced on the realization of the task and selection of the model in which the city of Białystok will be supplying these services. In researchers have been used methods like analysis of state legal acts related to communal waste management, analysis of local legal acts, and analysis of source literature. According to the analysis of Act from 13th of September 1996 “Maintenance of cleanliness and order in communes” and implemented changes concluded that incorporation of European Union regulations obligated the city of Białystok and other communes to organized the tender in which they will select entities responsible for the realization of services related to communal waste management. The

aim of these changes was the growth of timelessness and quality of supplying services. For the effective and economic realization of the tasks, the city of Białystok based on the tender chose company “Lech” which is a communal company with 100% city contribution. The company has been obligated for the execution of the tender which selects the entities responsible for communal waste disposal, signing the contracts and supervision of tasks realization. That move allowed the city to transfer a part of own tasks on company “Lech” and reduce costs related to communal waste management. It should be stressed that the effect of state legislative changes was the change of the model of realization of tasks related to communal waste management from commercial one to commercial-outsourcing which is used in the city of Białystok.

Keywords: waste management, city of Białystok, “Lech” company