



Krajowa Izba Gospodarki Odpadami

Ul. Szkolna 2/4 pok. 401-402

00-006 Warszawa

Tel./faks: 22 826-54-13

e-mail: biuro@kigo.pl

REGON: 015731580

NIP: 526-28-41-909

KRS: 0000206616

www.kigo.pl

I.dz. KIGO/PW/50/04/2016

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2016r.

Szanowny Pan

Mateusz Morawiecki

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Rozwoju

Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

w związku z procedowaną w Sejmie RP nowelizacją ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw. (druk nr 366) i pojawiającymi się w toku prac legislacyjnych skrajnie negatywnymi opiniami niektórych środowisk na temat potencjalnych negatywnych skutków ujmowania w ramach PZP regulacji dotyczącej tzw. zamówień in-house, w imieniu Krajowej Izby Gospodarki Odpadami – organizacji samorządu gospodarczego zrzeszającej 125 krajowych – polskich przedsiębiorstw gospodarki odpadami głównie o kapitale samorządowym informuję że nasza Izba nie zgadza się z opiniami wyrażanymi, podczas Posiedzenia Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych, przez Przedstawicieli Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami, Business Center Club oraz Konfederacji Lewiatan i uważa je za bezpodstawne.

W opinii naszej Izby w Polsce brakuje rzetelnej, merytorycznej debaty na temat zamówień typu in house w gospodarce odpadami. Większość przebijających się w ostatnim czasie do mediów wypowiedzi jest mocno nacechowana emocjonalnie i nie ma uzasadnienia w rzeczywistości. Przed wszystkim w dyskusji pomijany jest aspekt ochrony środowiska i wpływ tej regulacji na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych.

Obecny system gospodarki odpadami komunalnymi wymaga uszczelnienia, gdyż wciąż na rynku funkcjonują nieetyczne przedsiębiorstwa i brak jest skutecznej kontroli. Bezprzetargowe zlecenie zadania własnego gminy, polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów jest zaś jak pokazują doświadczenia innych krajów europejskich obecnie najskuteczniejszym sposobem organizacji systemu gospodarki odpadami.

Dodatkowo, brak jest argumentów przemawiających za tym, iż na terenie Rzeczypospolitej Polskiej powinny obowiązywać regulacje ograniczające samorządy lokalne w większym stopniu, niż ma to miejsce w innych krajach Unii Europejskiej. Zgodnie z powszechną praktyką europejską, w zakresie określonych usług komunalnych panuje konsensus co do dopuszczalności ich realizacji za pośrednictwem podmiotów samorządowych. Tyczy się to m.in. odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych. Przyjęta w tym zakresie regulacja krajowa dotycząca odbierania odpadów komunalnych, wynikająca z art. 6d oraz 6e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowi rozwiązanie szczególnie restrykcyjne, a jednocześnie trudne do pogodzenia z sensem przekazania odpowiedzialności za gospodarkę odpadami komunalnymi samorządom gminnym. Dopuszczalność stosowania trybu in-house w odniesieniu do takich usług nie stanowi kwestii kontrowersyjnej w innych krajach Unii Europejskiej, czego przykładem jest wyrok TS UE

C-573/07 Sea Srl, w ramach którego Trybunał za dopuszczalne uznał bezprzetargowe powierzenie miejskiej spółce Servizi Tecnologici Comuni – Se.T.Co. SpA zadań z zakresu zbiórki, transportu i unieszkodliwiania odpadów.

Wśród ważniejszych orzeczeń odnoszących się do tej materii należy także wskazać:

- a) wyrok z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal,
- b) wyrok z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle,
- c) wyrok z dnia 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 Parking Brixen,
- d) wyrok z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 Carbotermo SpA,
- e) wyrok z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-573/07 Sea Srl.

Stąd nieprawdziwe jest więc twierdzenie, jakoby w krajach stosujących od lat z powodzeniem i sukcesem ekologicznym gospodarkę odpadami w mechanizmie in-house, jak, np.: Szwecja, Niemcy czy Austria nie funkcjonowały wcześniej i nie funkcjonują obecnie mechanizmy rynkowe w gospodarce odpadami – Szwecja była wielokrotnie skarżona przez spółki prywatne i zawsze procesy wygrywała, ponieważ ochrona środowiska, a więc także należyte gospodarowanie odpadami, nie jest rynkiem a działalnością na rzecz lokalnych społeczności i ochrony ekosystemów.

Strona samorządowa i przedsiębiorcy sektora komunalnego wnoszą o dopuszczenie zamówień in house jako jeszcze jednej (nie jedynej) możliwości kreowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Jak pokazują liczne przykłady krajów, które stosują zamówienia in house w gospodarce odpadami komunalnymi, jest to najefektywniejszy sposób organizacji systemu, podlegający ponadto ścisłej kontroli zlecającego (obecnie odpowiedzialność jest rozmyta na wielu uczestników łańcucha tworzenia wartości). Taki system gwarantuje skoncentrowanie na najważniejszych celach – poszanowaniu hierarchii postępowania z odpadami, dbałości o dobro środowiska naturalnego i społeczności lokalnych, dążeniu do optymalizacji procesów, a także możliwości wydłużenia czasu amortyzacji inwestycji na okres kilkunastu lat, co gwarantuje najwyższą jakość, bezpieczeństwo i ograniczenie zbędnych kosztów. Regulacje unijne nie narzucają żadnej gminie konkretnego rozwiązania i na takim samym stanowisku stoją przedstawiciele polskich gmin oraz środowisko przedsiębiorstw komunalnych zajmujących się gospodarką odpadami. W Polsce jest jednak grupa samorządów, które są gotowe wziąć pełną odpowiedzialność za realizację zadania własnego, zlecając je własnej spółce komunalnej, której kompetencje i doświadczenie są niepodważalne.

Bardzo ważnym elementem jest kwestia finansowa. Przedsiębiorstwa prywatne, decydując się na zainwestowanie w określoną gałąź gospodarki szacują rentowność tego przedsięwzięcia. Żadne przedsiębiorstwo prywatne nie działa pro publico bono, co jasno wynika choćby z Kodeksu Spółek Handlowych. Powzięta inwestycja musi zatem przynosić zysk inwestorowi. Samorząd za pośrednictwem swoich spółek komunalnych może natomiast działać nie w celu osiągnięcia zysku, a wyłącznie w celu zapewnienia dostępu do usług publicznych lokalnym społecznościom. Jest to podstawowy argument przemawiający za umożliwieniem zainteresowanym gminom stosowania zamówień in house także w gospodarce odpadami komunalnymi. Zdaniem Ministerstwa Środowiska spółki komunalne nawet w warunkach konkurencji rynkowej wykonują swoje zadania związane z gospodarką odpadami taniej i skuteczniej, co wykazał podczas Posiedzenia Podkomisji Pan Sławomir Mazurek – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska.

Warto podkreślić fakt, iż mechanizm in house nie wiąże się z zagrożeniem monopolizacji rynku, ponieważ spółki komunalne nie mogą wykraczać terytorialnie poza obszar gminy lub związku. Pozostanie przy obecnym modelu może natomiast doprowadzić do monopolizacji rynku. Jak wskazuje prof. Zbigniew Grzymała – Kierownik Katedry Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego Szkoły Głównej Handlowej, po dwóch, trzech przetargach (czyli w perspektywie zaledwie kilku lat) mechanizmy rynkowe ustaną, nastąpi segmentacja rynku i jego stabilizacja, która skutkować będzie utworzeniem oligopolu, co może się skończyć pogorszeniem jakości usług i wzrostem cen, na który nikt

nie będzie miał już wpływu. Rola gminy w kreowaniu systemu gospodarki odpadami jest zatem kluczowa – tylko rzeczywisty wpływ JST na realizację zadania własnego (czyli także związanego z utrzymaniem czystości i porządku) może zagwarantować jakość za rozsądną cenę.

W dyskusji na temat „in-house” oponenti tego rozwiązania wciąż zapominają o tym, że spółki komunalne w gospodarce odpadami zostały powołane przez gminy w celu zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności. Zasady realizacji zadań gminnych za pośrednictwem spółek komunalnych reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 9 tej ustawy, gminy dysponują uprawnieniem do powoływania i przystępowania do spółek kapitałowych oraz wybranych spółek osobowych. Jednocześnie, dopuszczalny przedmiot działalności tych spółek jest ściśle ograniczony i sprowadza się w praktyce do zakresu zadań własnych gminy, określonego w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (oraz niektórych ustawach szczegółowych). Wobec powyższego uznajemy jako nieuzasadnione wyrażane przez niektóre środowiska obawy, iż w wyniku wprowadzenia trybu in-house do regulacji Prawa Zamówień Publicznych, samorządy gminne przejmą szereg lokalnych rynków, np. w zakresie działalności produkcyjnej czy budowlanej, ponieważ uregulowanie bezprzetargowego trybu zawierania umów pomiędzy gminą a jej spółką nie eliminuje wymogu konieczności przestrzegania reguł w zakresie prawnie dopuszczalnego przedmiotu działalności spółek gminnych.

Podkreślić należy także, że to samorząd ponosi odpowiedzialność za realizację zadań związanych z gospodarką odpadami dlatego powinien mieć możliwość kreowania systemu według potrzeb lokalnej społeczności. W takim razie eliminacja lub zawężenie dopuszczalności stosowania trybu in-house w gospodarce odpadami stanowi systemową niespójność w kontekście rozwiązań obowiązujących w zakresie innych zadań własnych gmin.

Dopuszczenie modelu in house w gospodarce odpadami nie spowoduje także załamania rynku pracy. Odpady komunalne niezależnie od systemu są generowane przez konsumentów, co oznacza, że wdrożenie mechanizmu in house nie spowoduje ich zniknięcia. Dopuszczenie jeszcze jednego narzędzia kreacji systemu gospodarki odpadami nie oznacza masowego powstawania spółek komunalnych, a ułatwienie wykorzystania potencjału mienia komunalnego, w który zainwestowały samorządy. Warto podkreślić jest fakt, iż spółki samorządowe działają lokalnie i nie w każdej gminie, co oznacza, że nie ma zagrożenia nagłego wykluczenia sektora prywatnego. Ponadto to w przypadku, gdy gmina zdecyduje się samodzielnie realizować zadanie własne musi dysponować wystarczającymi zasobami, także ludzkimi, by móc należycie się ze swoich obowiązków wywiązać.

Dodatkowo w ramach Działania 2.1 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, jako potencjalnych beneficjentów mogących uzyskać dofinansowanie dla inwestycji z zakresu gospodarki odpadami określono:

- a) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki,
- b) podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Do drugiej ze wskazanych kategorii podmiotów zaliczono spółki komunalne, na rzecz których dokonano bezprzetargowego powierzenia zadań własnych w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W związku z uzyskaniem dofinansowania, beneficjenci środków europejskich zobowiązani zostali do osiągnięcia ściśle określonych wskaźników rezultatu (tj. do zapewnienia przyjęcia określonego wolumenu odpadów do instalacji w okresie trwałości danego projektu). Możliwość wykorzystania metody in-house na potrzeby zapewnienia odpowiedniej ilości odpadów komunalnych powstałym instalacjom stanowi bardzo istotne rozwiązanie pozwalające istotnie zmniejszać ryzyko konieczności zwrotu uzyskanych dotacji zaś zobowiązanie samorządów gminnych do każdorazowego ogłaszania postępowań przetargowych na zagospodarowanie odpadów komunalnych mogłoby prowadzić do bardzo daleko idących negatywnych skutków dla stabilności

uzyskanego dofinansowania europejskiego. Podkreślić należy także w tym miejscu, że to głównie spółki samorządowe a nie prywatne zainwestowały w budowę instalacji zagospodarowania odpadów, z uwagi na nałożone na samorzady obowiązki (regulacjami krajowymi i unijnymi) mające na celu ograniczenie składowania odpadów komunalnych na składowiskach i uzyskanie wysokich wskaźników recyklingu i odzysku odpadów komunalnych. W przypadku nie wywiązania się samorządów z tych obowiązków to gminy zapłacą dotkliwe kary finansowe.

Przeciwnicy mechanizmu „In-house” zapominają także, że zastosowanie zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, w krajach Unii zmierza do realizacji jednolitej polityki unijnej mającej na celu pozyskanie jak najlepszego efektu środowiskowego, co wpisuje się także do projektowanych przepisów Circular Economy Package (Gospodarka o obiegu zamkniętym), które niedługo staną się naszą rzeczywistością, a przy braku szczelnego systemu gospodarki odpadami realizacja tych przepisów będzie bardzo trudna.

Przedstawiając powyższe argumenty dołączam listę przedsiębiorstw, które opowiadają się za wprowadzeniem zastosowania modelu „In-house” w gospodarce odpadami. Pisma tych spółek zostały wsparte (na dzień dzisiejszy) podpisami 6 205 pracowników branży (kopie do wglądu w Biurze Izby).

Jeszcze raz zwracamy się do Pana Premiera o wzięcie pod uwagę naszych argumentów podczas prac nad przedmiotowym projektem zmiany ustawy.

Licząc na pozytywne ustosunkowanie się do naszych postulatów,

pozostaję z wyrazami szacunku,

Tomasz Uciński

Prezes Zarządu

Zarząd Krajowej Izby Gospodarki Odpadami:

Tomasz Uciński – Prezes Zarządu

Henryk Kultys – I Z-ca Prezesa

Andrzej Malara – II Z-ca Prezesa

Władysław Kącki -Skarbnik

Krzysztof Bałanda – Członek

Henryk Ławniczek – Członek

Jerzy Zajac – Członek

Spis przedsiębiorstw i gmin popierających wdrożenie zamówień in-house w gospodarce odpadami wraz z ilością podpisów złożonych przez popierających pracowników

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. Sosnowiec	88
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. Z o.o. Katowice	315
Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.	857
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Suwałkach Sp. z o.o.	72
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Końskich Sp. z o.o.	78
Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Bolesławiec	103
Zakład Gospodarki Odpadami S.A. Bielsko Biąta	96
Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Złoczynie	25
Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. Rajcza	15
Beskid Eko System Sp. z o.o. Węgierska Górka	35
Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Zawiercie	58
Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. Elbląg	39
Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. Krośnice	26
NOVA Sp. z o.o. Nowy Sącz	52
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. Sławno	48
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Jelenia Góra	183
Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. Zielona Góra	362
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Tarnów	125
Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. Oświęcim	83
Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. Polanów	30
Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o. Stalowa Wola	237
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Stargard	179
Legnickie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	140
Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych Sp. z o.o. Rudno	100
Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. Gorzów Wlkp.	91
Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. Suwałki	40
Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. Morąg	28
Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. Radzyń Podlaski	44
Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. Toruń	273
Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej Milówka	19
Beskid Żywiec Sp. z o.o.	81
Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. Płock	86
Międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. Wardyń Górny	44
Miejski Zakład Oczyszczania Sp. z o.o. Pruszków	157
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Koszalin	126
TESKO Tatrzańska Komunalna Grupa Kapitałowa Sp. z o.o.	161
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Zambrów	30
Trans Net S.A. Police	54
Burmistrz Jezioran	25
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Śrem	86
Gminne Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. Bogatynia	60
Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. Kraków	1027
Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Baćkowicach	42
Zakład Usług Komunalnych Hadlux Sp. z o.o. w Sobótce	34
Usługi Komunalne Krzeszowice Sp. z o.o.	38

Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Myślenicach	59
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Rzeszowie	25
Zakład Gospodarki Komunalnej w Wieliczce	104
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Grybowie	30
Miejski Zakład Usługowy Sp. z o.o. w Skawinie	50
Zakład Usług Komunalnych Sp. z o. o. w Świdwinie	45
Razem:	6205

