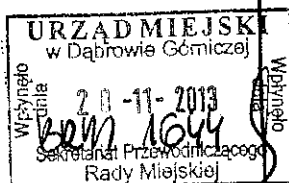


**PREZYDENT MIAST  
DĄBROWY GÓRNICZEJ**  
woj. śląskie



Dąbrowa Górnicza, dnia 19.11.2013r

WKM.0003.70.2013

**Pan  
Edward Bober**

**Radny Rady Miejskiej  
w Dąbrowie Górniczej**

**Dotyczy:** Zmiany częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych w zabudowie jednorodzinnej.

W odpowiedzi na interpelację BRM.0003.846.2013 z dnia 08.11.2013r zgłoszonej przez Pana na sesji Rady Miejskiej w dniu 06.11.2013r oraz w nawiązaniu do wniosku Komisji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska BRM.0014.4.102.2013 z dnia 20.06.2013r oraz udzielonej wówczas odpowiedzi z dnia 01.07.2013r, w treści której Komisja została poinformowana o planowanych działaniach związanych z analizą możliwości zmiany częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, zlokalizowanych w zabudowie jednorodzinnej - pragnę poinformować, iż dokonano w tym zakresie szczegółowego rozpoznania dotyczącego treści obowiązujących aktualnie aktów prawa miejscowego statuujących kwestię częstotliwości odbioru odpadów, w kontekście zapisów umownych zawartego kontraktu pomiędzy Miejskim Zakładem Gospodarowania Odpadami w Dąbrowie Górniczej a ALBA MP GK Sp. z o.o. na zadanie p.n.: „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne na terenie gminy Dąbrowa Górnicza”.

Celem zachowania porządku prawnego wskazania wymaga, iż tematyka częstotliwości odbioru odpadów komunalnych uregulowana jest w dwóch aktach prawa miejscowego przyjętych przez organ uchwałodawczy gminy, a mianowicie:

- uchwała nr XXII/443/12 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 17 grudnia 2012r z późn. zm. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- uchwała nr XXIII/463/13 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 30 stycznia 2013r z późn. zm. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dąbrowa Górnicza.

W pierwszej kolejności należy jednak zaznaczyć, iż kluczową kwestią pozostaje nie sam fakt dokonania stosownych zmian w obowiązujących uchwałach Rady Miejskiej regulujących wspomnianą materię lecz ich późniejszy wpływ na możliwość zmiany zobowiązań umownych Wykonawcy zawartych w powoływanym kontrakcie, w kontekście przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że w ramach świadczenia usługi odbioru odpadów komunalnych powstających na terenie gminy Dąbrowa Górnicza Wykonawca zgodnie z § 3 pkt 4 lit „a” umowy zobowiązany jest do odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji od właścicieli nieruchomości z częstotliwością 1 raz w miesiącu - dla nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych w zabudowie jednorodzinnej. Częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych w zabudowie jednorodzinnej odpowiada warunkom określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stanowiącej podstawowy instrument prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W myśl art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych - „zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba, że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. W ust. 2 cytowanego przepisu ustawodawca stwierdził, że zmiana umowy dokonana z naruszeniem ust. 1 podlega unieważnieniu.

Określony w § 29 zawartego kontraktu katalog zmian, jakie mogą zostać dokonane w treści umowy nie przewiduje przypadków związanych ze zmianą częstotliwości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Warto zauważyć, iż wskazana w siwz oraz w umowie częstotliwość odbioru odpadów, niewątpliwie wpływała na treść oferty złożonej przez Wykonawcę do prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W tym przypadku zatem modyfikacja

zapisów umowy w tym obszarze musiałaby zostać postrzegana jako zmiana charakteryzująca się cechami w sposób istotny odbiegającymi od postanowień pierwotnego zamówienia. W doktrynie prawa podkreśla się niejednokrotnie stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (*w sprawie C-454/06, zob. orz. 2008, s. I-4401*) wskazujące, iż zmiana zamówienia publicznego w czasie jego trwania może zostać uznana za istotną, jeżeli wprowadza ona warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania zamówień, umożliwiłyby dopuszczenie innych oferentów niż ci, którzy brali udział w postępowaniu lub umożliwiłoby to dopuszczenie innej oferty niż ta, która została pierwotnie dopuszczona. Dalej ETS stwierdził, że zmiana zamówienia może zostać uznana za istotną jeżeli modyfikuje ona równowagę ekonomiczną umowy na korzyść usługodawcy w sposób nieprzewidziany w warunkach pierwotnego zamówienia. Dodatkową wskazówką interpretacyjną charakteru zamierzonej zmiany jest wskazywany już wyżej, a zawarty w art. 144 ust.1 ustawy pzp nakaz odnoszenia zmian do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru Wykonawcy. Zmiana umowy nie może bowiem prowadzić do odstępstwa od treści oferty. Z pewnością nie powinny być zmieniane te elementy oferty, które były brane pod uwagę przy ocenie ofert. Chodzi tu praktycznie zawsze o cenę oferty, często o termin wykonania umowy, czasami warunki gwarancji lub sposób płatności.

W odniesieniu do stanowiącej meritum niniejszego pisma tematyki związanej ze zmianą częstotliwości odbioru odpadów, przeprowadzona analiza wykazała, że szacunkowy miesięczny koszt dodatkowego odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w zabudowie jednorodzinnej kształtuje się na poziomie 215.000,00 zł, co w skali roku daje kwotę 2.580.000,00 zł.

Konkludując przedstawiony wyżej stan faktyczny wskazać należy, iż zmiana częstotliwości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych w zabudowie jednorodzinnej (jej zwiększenie) w stosunku do postanowień obowiązujących aktualnie uchwał Rady Miejskiej, warunków określonych w siwz i zawartej umowie – jest zmianą istotnych warunków umowy powodującą zmianę równowagi ekonomicznej umowy na korzyść Zamawiającego.

Pragnę poinformować, iż przeprowadzona analiza dotyczyła również rozpoznania, czy przesłankę dotyczącą zmiany przepisów prawa – w tym wypadku aktów prawa miejscowego podejmowanych przez organ uchwałodawczy gminy – traktować można jako wolę stron umowy co do zmiany istotnych postanowień kontraktu – w omawianej sytuacji zwiększenia częstotliwości odbioru odpadów. Przyjąć należy jednakże stanowisko, iż ten zapis umowy, stanowiący także wolę stron umowy nie powinien dotyczyć akurat tych aktów

prawa miejscowego, ustanawianych przez organ stanowiący Zamawiającego, jeżeli dotyczy on wprost sposobu wykonania zobowiązania. Przypomnieć bowiem należy, iż w tym zakresie nie zostały określone precyzyjne warunki dokonywania takich zmian i zmianę taką można w zasadzie traktować jako wyraz woli jednej ze stron umowy, a nie niezależną od stron zmianę przepisów prawa.

Przypomnienia w tym miejscu wymaga, że wynagrodzenie Wykonawcy uzależnione jest od masy odebranych i zagospodarowanych odpadów, których cena jest niezmienna i dlatego wprowadzenie dodatkowego odbioru skutkować musi zwiększeniem obciążenia Wykonawcy (w zakresie kosztów odbioru) bez zwiększenia wynagrodzenia. Trudno bowiem zasadnie zakładać zwiększenie masy odebranych odpadów w tożsamych okresach czasu. Także i z tego powodu rozpatrywana hipotetycznie zmiana prowadzi do pogorszenia sytuacji jednej ze stron umowy. Niewątpliwie należy przyjąć, iż Wykonawca składając ofertę na realizację przedmiotowego zadania, kalkulował koszty biorąc pod uwagę taki element jak częstotliwość odbioru odpadów. Tym samym dopuszczenie takiej zmiany w istniejących warunkach umożliwiłoby dokonywanie dalszych zmian skutkujących kolejnym zwiększeniem kosztów po stronie wykonawcy (np. kolejne zwiększenia częstotliwości odbiorów). W tym stanie rzeczy możliwość wprowadzenia zmiany do umowy w trybie art. 144 ustawy – Prawo zamówień publicznych należy ocenić negatywnie i jednocześnie podkreślić, iż naruszenie powoływanego zapisu skutkuje unieważnieniem dokonanej zmiany.

Analizując temat zwiększenia częstotliwości odbioru odpadów komunalnych należy wskazać na prawnie dopuszczalną możliwość zastosowania formy zamówienia uzupełniającego, o którym mowa w pkt 4.2 specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Jednakże możliwość ta związana jest z kosztami, które zostały już przywołane w niniejszym piśmie i które kształtują się na poziomie 2.580.000,00 zł rocznie. Koszt zamówienia uzupełniającego musiałby zostać oczywiście sfinansowany z dodatkowych środków finansowych nie objętych umową podstawową.

Rozważając opcję zamówienia uzupełniającego koniecznym jednakże staje się zwrócenie uwagi na dotychczasowe koszty kompleksowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie Dąbrowa Górnicza funkcjonującego od 1 lipca 2013r. Przeprowadzona analiza finansowa obejmująca dotychczasowy okres funkcjonowania systemu wykazała, iż prognozowana wielkość środków finansowych jakie winny wpłynąć od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych w badanym okresie, w odniesieniu do wszystkich kosztów funkcjonowania systemu, w tym wynagrodzenia dla Wykonawcy - generuje już w tym obszarze niedobór w kwocie około 105.000,00 zł.

Dodatkowo jeszcze na brak bilansowania się systemu bezpośredni wpływ ma fakt, iż suma wpływów stanowiących dochód gminy z tytułu wpływających opłat za gospodarowanie odpadami jest zmniejszona o wartość 15%. Niedobór ten z kolei związany jest z brakiem dokonywania opłat z tytułu j/w przez właścicieli nieruchomości do tego zobowiązanych. Taki stan rzutuje na proces braku samofinansowania się systemu i determinuje konieczność podjęcia działań zmierzających do egzekucji należnych gminie zobowiązań od właścicieli nieruchomości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami. Tym samym środki finansowe, które winny być ulokowane w zbudowanym systemie gospodarowania odpadami znajdują się de facto poza nim tworząc omawiany niedobór. W chwili obecnej nie można jeszcze prawidłowo oszacować w jakim stopniu kwota pozyskana w toku postępowań egzekucyjnych wpłynie na ewentualne zmniejszenie wysokości występującego niedoboru finansowego. Brak na obecnym etapie bilansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie powoduje, iż każde działanie zmierzające w konsekwencji do zwiększenia się występującego deficytu, przy jednoczesnym pozostawieniu w niezmiennej wysokości stawek obowiązujących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – powodować będzie dalszy proces niedoboru środków finansowych skutkujący pogłębianiem się zjawiska braku bilansowania się systemu. W świetle ustanowionej przez organ uchwałodawczy w grudniu 2012r w drodze autopoprawki wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie zasadnym wydaje się podkreślenie, iż zwiększanie występującego deficytu poprzez generowanie dodatkowych kosztów przekładać się będzie w konsekwencji na brak stabilności finansowej zbudowanego systemu.

Biorąc powyższe pod uwagę, każde działanie obejmujące zwiększenie częstotliwości odbioru odpadów w zabudowie jednorodzinnej, identyfikowane jako czynnik bezpośrednio wpływający na koszt funkcjonowania zadania związanego z odbieraniem odpadów od właścicieli nieruchomości, musi być zatem w aktualnym stanie rzeczy powiązany z decyzją dotyczącą zmiany stawki opłat za gospodarowanie odpadami – w tym wypadku jej zwiększeniem.

Fundamentalne znaczenie ma bowiem tutaj taka okoliczność, iż powierzone do realizacji gminom zadania w zakresie gospodarki odpadami należy uznać jako zadania mające znaczący i wymierny wpływ na budżet gminy i tym samym charakteryzujące się wysokimi czynnikami kosztotwórczymi. Prawidłowa realizacja nałożonych obowiązków ustawowych, znajdujących wyraz w zbudowanym systemie musi być oparta, jak już wspominałem, przede wszystkim na stabilności finansowej. Logistyka zbierania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, częstotliwość ich odbioru i wiele innych

elementów systemu rzutuje w konsekwencji na stawki opłat, które w swym założeniu muszą gwarantować samofinansowanie się systemu.

Rozważając kwestię jednego z elementów konstrukcji systemu tj. zwiększonej częstotliwości odbioru odpadów w zabudowie jednorodzinnej trzeba mieć przede wszystkim na uwadze fakt, iż okres pierwszych 4 miesięcy funkcjonowania w naszej gminie nowego systemu w kontekście mogącego zostać poddanym analizie okresie trzech miesięcy, za które właściciele nieruchomości dokonywali opłat z tytułu gospodarowania odpadami – nie pozwala na pełną analizę finansową systemu, z uwzględnieniem przyszłych perspektyw i możliwości ewentualnych zmian. Jest to przedział czasowy zbyt krótki na podejmowanie kluczowych decyzji w tym zakresie. Wskazania tutaj wymaga, iż analizowany czasookres obejmuje dwa miesiące wakacyjne, które mogą dostarczać mało precyzyjnych danych na temat ilości wytwarzanych odpadów. Ponadto system gospodarki odpadami komunalnymi z uwagi na liczne czynniki ma charakter dynamiczny i będzie podlegał dalszym zmianom, które będą mieć swoje źródło w decyzjach ustawodawcy. Obecnie nie sposób przewidzieć, w jakiej rzeczywistości odpadowej i w otoczeniu jakich przepisów o randze krajowej będzie gmina funkcjonować za kolejnych kilka miesięcy.

Warto na koniec zwrócić uwagę na kilka faktów pozostających również w bezpośrednim otoczeniu tematyki zwiększenia częstotliwości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w zabudowie jednorodzinnej. A mianowicie przypomnienia wymaga, iż przed wprowadzeniem kompleksowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie tylko 7,5% nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej miało odbiór odpadów więcej niż raz w miesiącu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na aspekt ekologiczny decyzji o zwiększeniu częstotliwości odbioru odpadów w zabudowie jednorodzinnej. Przypomnienia wymaga bowiem, iż na gminy nałożony został ustawowy obowiązek osiągnięcia stosownych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wskazanych w ustawie frakcji surowców wtórnych a także obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Zwiększenie częstotliwości odbioru odpadów zmieszanych może wygenerować spadek poziomu segregacji odpadów wśród właścicieli nieruchomości.

Należy pamiętać, iż jednym z kluczowych założeń pomysłodawców nowego ładu w gospodarce odpadami w Polsce było m.in. podniesienie świadomości ekologicznej społeczności w zakresie minimalizowania ilości odpadów deponowanych w środowisku. Ta fundamentalna zasada znajduje swój wymiar w konstrukcji kompleksowego systemu

gospodarowania odpadami zbudowanego w naszej gminie, która kładzie szczególny nacisk na kwestie wykształcenia u mieszkańców zachowań pożądaných z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Zastosowane i wdrożone rozwiązania polegają bowiem na zintensyfikowaniu wielowymiarowych działań mających na celu jak najszerszą segregację odpadów z wykorzystaniem infrastruktury przeznaczonej do tego celu.

Przyjęcie takiego kierunku działań nie powoduje zastrzeżeń organów kontrolnych. Wskazania wymaga, iż kontrola Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska prowadzona w ramach cyklu kontrolnego gmin, którym została objęta Dąbrowa Górnicza nie wykazała uchybień w zakresie ustalonej przez organ stanowiący gminy częstotliwości odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości. Również opinia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego uzyskana przy uchwalaniu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach nie wносиła zastrzeżeń w tym zakresie.

Reasumując, pragnę zapewnić że wszelkie proponowane rozwiązania i podejmowane decyzje, pozostające w obszarze problematyki gospodarowania odpadami mają na celu wypracowanie i doskonalenie systemu, który zapewni komfort wszystkim właścicielom nieruchomości. Dodaję jednocześnie, iż operator systemu będzie na bieżąco analizował występujący na terenie gminy stan faktyczny związany z efektywnością ekonomiczną i środowiskową funkcjonującego systemu. Ponadto będzie dokonywana coroczna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym m.in. kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

W przyszłości działania te pozwolą na podjęcie optymalnych decyzji zapewniających efektywne funkcjonowanie zbudowanego w gminie systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Z poważaniem

Z-CA PREZYDENTA MIASTA

*Paweł Gocyla*

Otrzymują:

1. BRM
2. WA