

## **ANALIZA FUNKCJONOWANIA MODELU OUTSOURCINGOWEGO W GOSPODARCE ODPADAMI KOMUNALNYMI W MIASTACH UNII METROPOLII POLSKICH**

### **Streszczenie**

*Cel* – Przybliżenie mechanizmów funkcjonowania modelu outsourcingowego w ramach realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi przez miasta Unii Metropolii Polskich.

*Metodyka badania* – W opracowaniu wykorzystano następujące metody badawcze: krytyczną analizę aktów prawnych, mającą na celu zaprezentowanie i interpretację przepisów prawa wykorzystywanych przy realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w ramach modelu outsourcingowego; krytyczną analizę literatury przedmiotu polegającą na zdefiniowaniu pojęcia modelu outsourcingowego, jak również przedstawieniu założeń jego funkcjonowania z punktu widzenia różnych autorów i wyborze najbardziej adekwatnego, a także analizę porównawczą Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia miast Unii Metropolii Polskich, pozwalającą określić liczbę miast realizujących przetarg na wybór podmiotów odpowiedzialnych za wywóz nieczystości oraz kryteria, jakimi kieruje się miasto przy wyborze podmiotu.

*Wynik* – Główne akty prawne określające realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi to ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, jak również ustawa z 14 grudnia 2012 roku o odpadach. Zgodnie z zapisami powyższych ustaw realizacja zadań odbywa się przy wykorzystaniu Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w ramach której podmiot zamawiający zobowiązany jest do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na wybór podmiotów odpowiedzialnych za realizację tego przedsięwzięcia. Opisana procedura stanowi ideę funkcjonowania modelu outsourcingowego. Podmiot biorący udział w przetargu musi spełnić wszystkie kryteria zawarte przez podmiot zamawiający w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

*Oryginalność/wartość* – Przeprowadzone badania, wykazały, iż zakres warunków wyboru wykonawców w poddanych analizie miastach Unii Metropolii Polskich jest zróżnicowany. Świadczy o tym fakt, iż każde z miast stosuje autorsko opracowane kryteria wyboru podmiotu realizującego usługi będące przedmiotem zamówienia. Najważniejsze kryterium w każdej z badanych jednostek stanowi cena.

**Słowa kluczowe:** prawne regulacje, gospodarka odpadami komunalnymi, model outsourcingowy, Unia Metropolii Polskich

# ANALYSIS OF THE OUTSOURCING MODEL IN MUNICIPAL USED IN WASTE MANAGEMENT IN CITIES OF POLISH METROPOLIS UNION

## Summary

*Goal* – Approximation of mechanisms of outsourcing model functioning in the terms of realizing the tasks of communal waste management by cities of Polish Metropolis Union

*Research methodology* – In elaboration have been used following research methods: a critical analysis of legal acts that aim was to present and interpret legal provisions used for realizing the tasks of waste management in the outsourcing model; a critical analysis of the source literature rely on defining the term of outsourcing model and also presenting assumptions of its functioning from the points of many authors view and select the most adequate; and also comparison analysis of Specification of the Significant Request Terms used in the cities of Polish Metropolises Union gives a possibility to determine the number of cities which realizes the tenders by themselves in which they choosing the entity to realize the tasks of waste management. These documents show also the criteria that the cities apply in the tender.

*Score* – The main legal acts defining the realization of the tasks related to waste management are the law from 13th of September 1996 “Maintenance the order and cleanliness in the communes” and law from 14th of December 2012 “about waste”. In relation to provisions of these laws realization of the tasks should be based on the provisions of law 29th of January 2004 “Government procurement in Poland”. According to which the order entity is obligated to carry the limitless tender out to select the entity responsible for realization the waste management tasks. The entity which takes part in the tender should fill in the criteria included in Specification of the Significant Request Terms.

*Value* – The research lined up that the scope of the conditions of selection the contractors in analysed cities of Polish Metropolises Union is varied. It is confirmed by the fact that each of the city uses the original formulate criteria of choosing the entity realizing the services which are the subject of the order. In each city, price is the most important criterium.

**Keywords:** law regulations, communal waste management, outsourcing model, Polish Metropolises Union

DOI: 10.15290/wpewbmn4.2020.11

## Wprowadzenie

Ochrona środowiska naturalnego stanowi jeden z najczęściej poruszanych na arenie międzynarodowej tematów. Wiele organizacji międzynarodowych takich jak m.in. Organizacja Narodów Zjednoczonych, jak również Unia Europejska, w ramach swojej działalności tworzą rezolucje oraz dyrektywy, na podstawie których zobowiązują władze państw członkowskich do włączenia przedstawionych dokumentów do prawodawstwa krajowego. Jednocześnie ustalane są ramy, jakie dany kraj powinien spełnić, aby pozytywnie oddziaływać na otaczający go ekosystem. Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej od 2004 roku, została zobligowana do przestrzegania i inkorporacji przepisów dyrektyw unijnych<sup>1</sup> związanych z ochroną środowiska. Realizacja zadań z omawianego zakresu została scedowana przez

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L L312/3), str. 3-30.

władze centralne na gminy, określając je jako ich zadania własne w myśl ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. W artykule 7 wspomnianej ustawy zostały opisane cele, jakie gmina musi zrealizować dla społeczności lokalnej we własnym zakresie. Do obowiązków z zakresu ochrony środowiska zawartych w powyższym artykule możemy zaliczyć: ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, jak również utrzymanie zieleni gminnej i zadrzewień<sup>2</sup>.

Z przedstawionych działań realizowanych przez gminę do najważniejszych należą utrzymanie porządku i czystości w gminach, jak również zarządzanie wysypiskami i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych. Stanowią one składowe większej grupy zadań, która nosi nazwę „gospodarka odpadami komunalnymi”. Składają się na nią procesy związane z wytwarzaniem oraz gospodarowaniem odpadami, 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<sup>3</sup>.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż realizacja zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi nie jest realizowana jedynie na poziomie mikroekonomicznym – w gminach, ale również w Polsce, Unii Europejskiej i we wszystkich państwach świata, które są zaliczane do poziomu makroekonomicznego.

Z uwagi na fakt, że opisywana gospodarka stanowi część gospodarki komunalnej, należy odnieść się do przepisów Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej celem zaprezentowania określonych sposobów realizacji powierzonych gminom zadań. Ustawodawca umożliwił gminie wykonywanie powierzonych obowiązków w ramach samorządowego zakładu budżetowego, spółki prawa handlowego lub zlecenia realizacji podmiotom zewnętrznym, tj. osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej na podstawie odpowiednich przepisów prawnych<sup>4</sup>. Ostatnia forma organizacyjno-prawna realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jak również gospodarki odpadami komunalnymi jest definiowana w literaturze jako model outsourcingowy<sup>5</sup>.

Problemem badawczym niniejszego opracowania jest różnorodność implementacji regulacji określających realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach.

Celem artykułu jest przybliżenie mechanizmów funkcjonowania modelu outsourcingowego w ramach realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi przez miasta Unii Metropolii Polskich.

<sup>2</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 poz.506).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 poz. 992).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 poz. 827).

<sup>5</sup> Ł. Satoła, *Formy organizacyjno-prawne podmiotów wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej (na przykładzie województwa małopolskiego)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2016, t. XVIII, z. 1, s. 248.

Przy realizacji postawionego celu zostały wykorzystane poniższe metody badawcze: krytyczna analiza aktów prawnych, polegająca na przedstawieniu i objaśnieniu regulacji prawnych stosowanych do wykonywania zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi przy wykorzystaniu modelu outsourcingowego; krytyczna analiza literatury przedmiotu, mająca na celu przedstawienie definicji modelu outsourcingowego, a także określenie sposobu jego wykorzystania w odniesieniu do wielu autorów i obraniu najwłaściwszego, jak również analiza porównawcza Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia miast Unii Metropolii Polskich, umożliwiającą wyodrębnienie miast przeprowadzających przetarg z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi polegający na wyborze podmiotów zobligowanych do wywozu nieczystości, a także przedstawienie opracowanych przez miasta wymogów wykorzystywanych przy wyborze podmiotu.

### **Znaczenie modelu outsourcingowego w gospodarce odpadami komunalnymi**

W celu zrozumienia w pełni istoty modelu outsourcingowego należy w pierwszej kolejności odnieść się do opisu jego funkcjonowania zawartego w Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. W myśl przepisów jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej<sup>6</sup>, z uwzględnieniem przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>7</sup>, Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>8</sup>, Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>9</sup>, Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup>, Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>11</sup>, Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym<sup>12</sup>, Ustawy z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>13</sup>, albo na zasadach ogólnych.

Odnosząc się do przytoczonego fragmentu ustawy o gospodarce komunalnej model outsourcingowy polega na zleceniu wykonania zadania, które jest powinnością gminy podmiotowi prywatnemu na podstawie umowy dwustronnej,

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1693).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 53).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 37).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 i 2435).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 i 1693).

w ramach której określone są obowiązki, jak również honorarium za wykonaną przez podmiot zewnętrzny pracę.

W literaturze krajowej opisywany model został zdefiniowany przez M. Dylewskiego w artykule z 2013 roku *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, jako świadczenie usług publicznych zlecane do realizacji innym podmiotom, przy wykorzystaniu dozwolonych przepisów prawnych oraz odpowiedniego systemu umów. Tymi podmiotami są jednostki zewnętrzne, niezależne i niebędące pod nadzorem jednostek samorządu terytorialnego, jako ich właścicielami<sup>14</sup>.

W nomenklaturze zachodnioeuropejskiej jego odpowiednikiem jest model prywatny, który charakteryzuje się realizacją zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez podmiot zewnętrzny na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej, przy czym prywatny wykonawca jest właścicielem infrastruktury technicznej, jak również operatorem usługi<sup>15</sup>.

W odniesieniu do polskiego porządku prawnego aspekty związane z gospodarką odpadami komunalnymi regulowane są na podstawie Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, jak również Ustawy z 14 grudnia 2012 roku o odpadach. Pierwsza z nich reguluje warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów<sup>16</sup>. Druga natomiast określa „środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi”.

W ramach gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6c pkt. 2a Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, gmina jest zobligowana do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na odbiór odpadów zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.

W odniesieniu do przepisów powyższej ustawy gmina, jako podmiot zamawiający, jest zobligowana do umieszczenia na stronie internetowej, w miejscu publicznie dostępnym we własnej siedzibie, jak również w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu, które zawiera m.in. określenie przedmiotu i wielkości zamówienia, termin wykonania zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, wysokość wadium, termin składania ofert i kryteria oceny<sup>17</sup>. Dodatkowo podmiot ma obowiązek przygotowania i opublikowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zawierających:

---

<sup>14</sup> M. Dylewski, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4(17), s. 14.

<sup>15</sup> J. Czaplak, *Przekształcenia organizacyjno-prawne oraz własnościowe w polskiej gospodarce komunalnej na tle krajów Europy Zachodniej*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 209, s. 55.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r. poz. 621).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r., poz. 177).

- 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych 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) instalacje, w szczególności regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady – w przypadku przetargu na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości lub zobowiązuje do wskazania takich instalacji w ofercie – w przypadku przetargu na odbieranie i zagospodarowywanie tych odpadów; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych, niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady;
- 6) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości<sup>18</sup>.

Podmiot ubiegający się o uczestnictwo w przetargu musi spełnić wszystkie wymagania w nim zawarte, jak również wpłacić wymagane wadium. Po otrzymaniu ofert następuje ich otwarcie i wybór najkorzystniejszej. Informacje o dokonanym wyborze podmiot zamawiający umieszcza na swojej stronie internetowej, jak również w Biuletynie Zamówień Publicznych. Kolejnym krokiem jest podpisanie umowy między podmiotem zamawiającym a zwycięzcą przetargu.

## Procedura przetargowa w miastach Unii Metropolii Polskich

Unia Metropolii Polskich jest inicjatywą, która powstała w 1990 roku według projektu Instytutu Miasta pt. *Tyle państwa, ile miasta*, z inicjatywy prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, aby realizować partnerstwo stolicy Rzeczypospolitej z innymi głównymi miastami Polski, w celu umocnienia pozycji naszego kraju w Europie i w świecie. Główną misją tej instytucji jest włączenie metropolii Rzeczypospolitej w sieć metropolii Unii Europejskiej. Od 1993 roku Unia Metropolii Polskich przekształciła się w fundację<sup>19</sup>. W jej ramach współdziałają ze sobą prezydenci, wiceprezydenci, sekretarze i skarbnicy dwunastu głównych miast Polski: Białegostoku, Bydgoszczy, Gdańska, Katowic, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Rzeszowa, Szczecina, Warszawy i Wrocławia. Obecnym przewodniczącym Rady

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, (Dz.U. z 1996 r. poz. 621).

<sup>19</sup> <https://www.metropolie.pl/pl/o-ump/> [dostęp: 09.06.2019 r.].

Unii Metropolii Polskich jest Prezydent Miasta Białystok Tadeusz Truskolaski<sup>20</sup>. Wybór opisanego podmiotu do badań spowodowany był faktem, iż w jego skład wchodzi największe polskie miasta, w których ze względu na liczbę mieszkańców problem gospodarki odpadami komunalnymi jest szczególnie istotny.

Tabela 1.  
Realizacja przetargów na odbiór odpadów w miastach Unii Metropolii Polskich

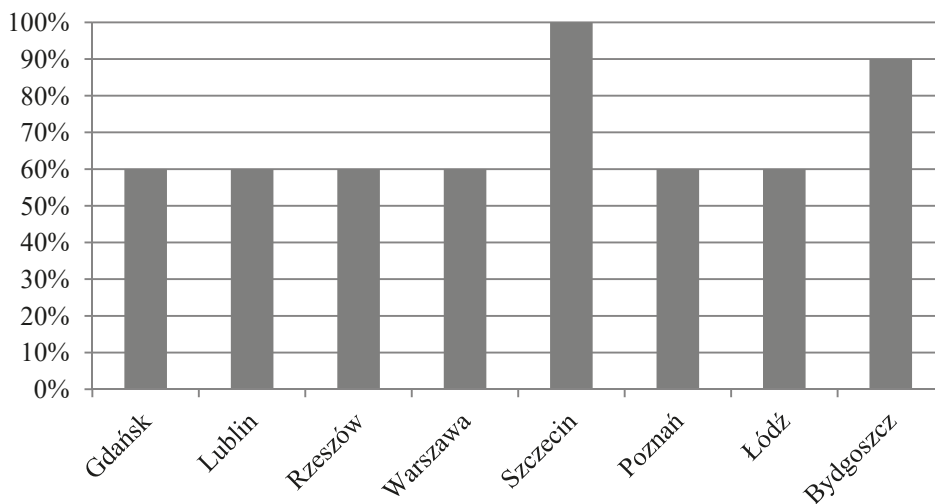
Nazwa miasta	Podmiot realizujący przetarg
Białystok	„Lech” Sp. z o.o.
Bydgoszcz	Miasto Bydgoszcz
Gdańsk	Miasto Gdańsk
Lublin	Miasto Lublin
Warszawa	Miasto Stołeczne Warszawa
Kraków	MPO Kraków
Łódź	Miasto Łódź
Poznań	Miasto Poznań
Szczecin	Miasto Szczecin
Rzeszów	Miasto Rzeszów
Wrocław	Ekosystem Sp. z o.o.
Katowice	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tabeli 1 można stwierdzić, że 8 na 12 miast należących do Unii Metropolii Polskich samodzielnie przeprowadza przetarg na wybór podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej, co stanowi podstawę funkcjonowania modelu outsourcingowego. Po określeniu miast, które korzystają z modelu outsourcingowego należy ustalić, jakie są kryteria, którymi się kierują przy wyborze podmiotów, z którymi następnie występują o umowę.

<sup>20</sup> <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/tadeusz-truskolaski-prezesem-unii-metropolii-polskich,123263.html> [dostęp: 10.06.2019 r.].

Wykres 1.  
Udział kryterium cena, określony w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia

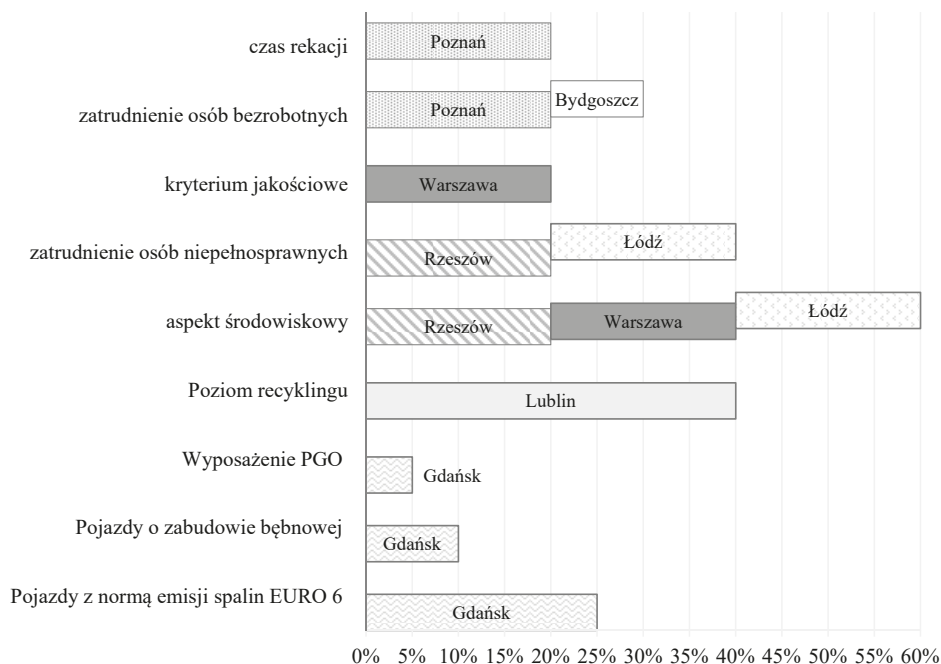


Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie powyższego wykresu można stwierdzić, że w 80% badanych miast na wybór podmiotu realizującego zadania z zakresu gospodarki odpadami w 60% wpływa cena. Inaczej sytuacja przedstawia się w Bydgoszczy, gdzie na wybór wykonawcy cena wpływa w 90%. Miasto Szczecin, chcąc wybrać podmiot realizujący usługę z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, swoją decyzję odnosi wyłącznie do ceny, która stanowi jedyne kryterium. Oprócz ceny, warto zapoznać się z innymi kryteriami wpływającymi na wybór kontrahentów w analizowanych miastach (wykres 2).



Wykres 2.  
Pozostałe kryteria wyboru zawarte w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia



Źródło: Opracowanie własne.

Odnosząc się do powyższego wykresu należy zwrócić uwagę na fakt, że najczęściej występującym w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia kryterium jest aspekt środowiskowy, który występuje w Rzeszowie, Warszawie i Łodzi, mając 20% wpływu na wybór podmiotu. Kryteriami, które występują w dwóch miastach są zatrudnienie osób niepełnosprawnych i zatrudnienie osób bezrobotnych. Pierwsze z nich występuje w Rzeszowie i Łodzi, oddziałując w 20% na ocenę kandydata. Drugie kryterium jest stosowane w Poznaniu i Bydgoszczy, odgrywając odpowiednio 20- i 10-procentową rolę przy selekcji kontrahenta.

Z przedstawionych powyżej czynników najbardziej znaczącym kryterium na realizację zamówienia jest poziom recyklingu, który jest stosowany w Lublinie i stanowi 40%. Jego przeciwieństwem jest wyposażenie punktu gromadzenia odpadów (PGO) w zabudowie wielorodzinnej, co najmniej po jednym pojemniku dla każdej z frakcji: szkło, papier, metale i tworzywa sztuczne, ułatwiający wrzucanie odpadów osobom niepełnosprawnym oraz dzieciom, mające 5-procentowy wpływ przy wyborze podmiotu, które jest stosowane w Gdańsku.

## Podsumowanie

Model outsourcingowy stanowi jedną z form organizacyjno-prawnych, w ramach których gmina może realizować zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Polega na zleceniu przez gminę podmiotowi zewnętrznemu – osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – realizację czynności związanych z opisaną wcześniej gospodarką na podstawie przepisów prawnych ją regulujących, jak również odpowiednio sporządzonej umowy cywilnoprawnej. W ramach prawa krajowego, głównymi aktami prawnymi określającymi realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami jest Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, jak również Ustawa z 14 grudnia 2012 roku o odpadach. Zgodnie z przepisami pierwszej ustawy wybór podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie powierzonych czynności odbywa się przy wykorzystaniu Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z nią podmiot zamawiający (w modelu outsourcingowym – gmina) zobowiązany jest do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na wybór podmiotów odpowiedzialnych za realizację tego przedsięwzięcia. Podmiot biorący udział w przetargu musi spełnić wszystkie kryteria zawarte przez podmiot zamawiający w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Istotnym do podkreślenia aspektem jest fakt, iż zakres warunków jest zróżnicowany w poszczególnych miastach.

Świadczy o tym fakt, że po pierwsze w analizowanych miastach Unii Metropolii Polskich aż 80% z nich stosuje model outsourcingowy. Po drugie, w odniesieniu do kryteriów wyboru kontrahenta najważniejszym z nich jest cena, która wynosi w Szczecinie i Bydgoszczy 100% i 90%. Natomiast w pozostałych miastach po 60%.

Poza cenowymi kryteriami wyboru najbardziej znaczącym jest 40-procentowy poziom recyklingu występujący w Lublinie, a najmniej punktowanym, bo tylko 5% jest wyposażenie PGO w zabudowie wielorodzinnej, w co najmniej po jednym pojemniku dla każdej z frakcji: szkło, papier, metale i tworzywa sztuczne, ułatwiającym wrzucanie odpadów osobom niepełnosprawnym oraz dzieciom, stosowane w Gdańsku.

W ramach stosowanych kryteriów można odnotować powtarzalność ich zastosowania w badanych miastach. Należą do nich aspekt środowiskowy, występujący w Rzeszowie, Warszawie i Łodzi, mający 20% wpływu na wybór podmiotu; zatrudnienie osób niepełnosprawnych brane pod uwagę w Rzeszowie i Łodzi oddziałuje w 20% na ocenę kandydata. Ostatnim z nich jest zatrudnienie osób bezrobotnych stosowane w Poznaniu i Bydgoszczy, wpływające odpowiednio w 20% i 10% przy selekcji kontrahenta, czyli tzw. aspekt społeczny.

Podsumowując, model outsourcingowy jest jedną z najczęściej wybieranych form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w miastach Unii Metropolii Polskich. Wynika to przede wszystkim z przejrzystości przepisów dotyczących przeprowadzenia przetargu i oszczędności czasu. Co więcej, gmina ponosi wówczas wyłącznie koszty związane z wypłatą wynagrodzenia dla kontrahenta, bez obowiązku zakupu infrastruktury technicznej,

a zawierana jednocześnie między stronami umowa cywilnoprawna gwarantuje dodatkowe zabezpieczenie w razie niewywiązania się podmiotu zewnętrznego ze swoich obowiązków.

## Literatura

- Czaplak J., *Przekształcenia organizacyjno-prawne oraz własnościowe w polskiej gospodarce komunalnej na tle krajów Europy Zachodniej*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 209.
- Dylewski M., *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4(17).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, (Dz.Urz. UE L L312/3).
- Satoła Ł., *Formy organizacyjno-prawne podmiotów wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej (na przykładzie województwa małopolskiego)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2016, t. XVIII, z. 1.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r. poz. 621).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 37).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 53).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1693).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 i 2435).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r. poz. 992).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 i 1693).

## Materiały elektroniczne

<https://www.metropolie.pl/pl/o-ump/> [dostęp: 09.06.2019 r.].

<https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/tadeusz-truskolaski-prezesem-unii-metropolii-polskich,123263.html> [dostęp: 10.06.2019 r.].