

Gospodarka odpadami komunalnymi a powierzenie usług użyteczności publicznej

Szereg gmin realizując zadania wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, ze zmianami) powierza część swoich obowiązków własnym jednostkom za wynagrodzeniem w formie rekompensaty. Przy konstruowaniu pożądanej formuły pojawiają się jednak wątpliwości, zarówno co do zakresu zadań, jakie mogą być powierzone, jak i właściwego sposobu ustalenia rekompensaty.

Nie powinno raczej budzić zastrzeżeń przyjęcie, że z zadań, jakie gmina może zlecać swoim jednostkom w celu wykonywania zadań własnych w sferze użyteczności publicznej, wyłączony jest odbiór odpadów komunalnych, który zgodnie z postanowieniami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącej *lex specialis* wobec przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011, Nr. 45, poz. 236), i określa, że odbiór odpadów komunalnych może być realizowany jedynie przez podmiot wyłoniony w trybie przetargu.

Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, aby umowa o świadczenie usług publicznych, na podstawie której następuje powierzenie zadania obejmowała inne usługi związane z gospodarką odpadami, jak ich transport, czy też prowadzenie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Natomiast problematyczne mogą być kwestie związane z budową, utrzymaniem i eksploatacją instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Zgodnie z treścią przywołanej ustawy gmina nie może samodzielnie wybudować, a następnie, utrzymywać i eksploatować regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Gmina musi to zadanie powierzyć podmiotowi wyłoniemu w konkurencyjnym trybie – w efekcie przeprowadzenia przetargu, partnerstwa publiczno-prywatnego lub koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dopiero, kiedy zastosowana procedura okaże się bezskuteczna gmina może samodzielnie podjąć się realizacji tego zadania.

Niemniej na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw ograniczenie to, , nie dotyczy instalacji wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, jako zakład zagospodarowania odpadów, dla których przed dniem wejście w życie tejże ustawy wydano decyzję (także nieostateczną) o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa lub eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy. Zatem budowa, utrzymanie i eksploatacja takich instalacji może także stanowić przedmiot umowy o świadczenie usług publicznych.

Jednakże, aby dla gminy było opłacalne samodzielne eksploatowanie regionalnej instalacji lub za pośrednictwem spółki komunalnej, to powinna zagwarantować stały dopływ strumienia odpadów komunalnych z regionu do swojego zakładu. W tym celu gminy decydują się na przeprowadzenie przetargu jedynie na odbiór odpadów komunalnych i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazują konkretną regionalną instalację, do której wykonawca jest zobowiązany zwozić zebrane odpady komunalne. Jeżeli instalacja nie jest prowadzona bezpośrednio przez gminę, a np. przez jej

spółkę komunalną, to strony powinny zawrzeć umowę o świadczenie usług publicznych, w której określają m.in. zasady odpłatności za przyjmowane odpady komunalne.

W takim przypadku formą płatności za świadczenie usług publicznych powinna być rekompensata w rozumieniu decyzji Komisji Europejskiej z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (aktualnie Decyzja KE z dnia 20 grudnia 2011 r.).

Rekompensata jest zasadniczo ekwiwalentem kosztów poniesionych przez podmiot świadczący usługi publiczne w związku z nałożonymi na nią obowiązkami powiększonych o rozsądny zysk. Środki te nie będą przy tym postrzegane przez pryzmat niedozwolonej pomocy publicznej, ponieważ będą stanowiły zwyczajne wynagrodzenie tego podmiotu uzyskiwane od jednostki samorządu w zamian za wykonane usługi publiczne. Muszą być jednak zachowane odpowiednie warunki – poza odniesieniem się do samej Decyzji KE, akty, na podstawie których nastąpić ma zobowiązanie podmiotu do wykonywania usług publicznych powinny zawierać określenie przedmiotu zobowiązań i czasu ich trwania, nazwę podmiotu i ewentualnie obszaru działania, rodzaju wyłącznych lub specjalnych praw przyznanych podmiotowi przez organ powierzający, opis mechanizmu rekompensaty i wskaźniki konieczne do jej obliczenia, kontroli i przeglądu oraz zastrzeżenia dotyczące unikania i nadwyżek rekompensaty, a także ich ewentualnego odzyskiwania.

Należy jednak pamiętać, że z przyjęciem takiej formy powierzenia usług wiązą się także obowiązki, w tym obowiązki sprawozdawcze. Prawidłowe ustalenie wysokości rekompensaty powinno zostać ustalone na podstawie rocznych planów działalności podmiotu i jego planów finansowych w oparciu o szczegółową kalkulację kosztów niezbędnych dla wykonania powierzonych zadań w roku obrotowym. Natomiast ostateczne rozliczenie może nastąpić po wykonaniu zadania, na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów. W każdym przypadku podmiot wykonujący powierzone zadania powinien rzeczowo i racjonalnie wykazać i uzasadnić celowość poniesionych kosztów popartą szczegółową analizą tych kosztów w stosunku do panujących warunków rynkowych. Po zamknięciu każdego roku obrotowego podmiot świadczący usługi zobowiązany jest przedstawić swojej jednostce macierzystej raport dotyczący poziomu poniesionych kosztów w zestawieniu z uzyskanymi przychodami. Na tej podstawie dokonana zostanie ocena, czy nie powstała nadmierna nadwyżka rekompensaty.

październik 2015