

**Projekt z dnia 6 lutego 2009 r.**



**Ministerstwo Rozwoju Regionalnego**

**Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013**

**Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko**

**Regionalne Programy Operacyjne**

**Wytyczne w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami**

**(Zatwierdził)**

**-/-**

\_\_\_\_\_  
**Minister Rozwoju  
Regionalnego**

**Warszawa, \_\_\_\_ 2009 r.**

# SPIS TREŚCI

1	Rozdział – Podstawa prawna.....	3
2	Rozdział – Pomoc publiczna a usługi w ogólnym interesie gospodarczym w prawie wspólnotowym .....	6
2.1	Podrozdział – Brak pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 TWE.....	7
2.2	Podrozdział – Pomoc zgodna ze wspólnym rynkiem i nie podlegająca notyfikacji.....	8
2.3	Podrozdział – Pomoc, która może zostać uznana za zgodną z zasadami wspólnego rynku przez Komisję Europejską.....	10
3	Rozdział – Gospodarka odpadami w świetle prawa wspólnotowego .....	11
4	Rozdział – Gospodarka odpadami w prawie polskim i cele jej finansowania z Programów Operacyjnych.....	11
5	Rozdział – Zakres zastosowania Wytycznych .....	13
6	Rozdział – Cel i przedmiot Wytycznych .....	15
7	Rozdział – Zobowiązanie do świadczenia usług publicznych.....	17
7.1	Podrozdział – Uwagi wstępne .....	17
7.1.1	<i>Sekcja – Uwagi o charakterze technicznym.....</i>	17
7.2	Podrozdział – Zakład budżetowy .....	17
7.2.1	<i>Sekcja – Uwagi wstępne.....</i>	17
7.2.2	<i>Sekcja – Sposób zobowiązania do świadczenia usług publicznych.....</i>	17
7.2.3	<i>Sekcja – Określenie szczegółowego zakresu obowiązku świadczenia usług publicznych ....</i>	18
7.2.4	<i>Sekcja – Sposób wyboru podmiotu .....</i>	19
7.3	Podrozdział – Spółka komunalna.....	19
7.3.1	<i>Sekcja – Uwagi wstępne.....</i>	19
7.3.2	<i>Sekcja – Sposób zobowiązania do świadczenia usług publicznych.....</i>	20
7.3.3	<i>Sekcja – Określenie szczegółowego zakresu obowiązku świadczenia usług.....</i>	21
7.3.4	<i>Sekcja – Sposób wyboru podmiotu .....</i>	22
7.4	Podrozdział – Przedsiębiorca zewnętrzny .....	22
7.4.1	<i>Sekcja – Uwagi wstępne.....</i>	22
7.4.2	<i>Sekcja – Sposób zobowiązania do świadczenia usług publicznych.....</i>	22
7.4.3	<i>Sekcja – Określenie szczegółowego zakresu obowiązku świadczenia usług.....</i>	23
7.4.4	<i>Sekcja – Sposób wyboru podmiotu .....</i>	23
8	Rozdział – Ubieganie się o dofinansowanie.....	23
9	Rozdział – Rekompensata .....	26
9.1	Podrozdział – Obliczanie wysokości rekompensaty z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.....	26
9.2	Podrozdział – Kontrola nadwyżek i zasady zwrotu rekompensaty .....	27
10	Rozdział – Przejrzystość stosunków finansowych .....	28
11	Rozdział – Sprawozdawczość do Komisji Europejskiej .....	30

## 1 Rozdział – Podstawa prawna

1. Niniejsze wytyczne („**Wytyczne**”) zostały wydane na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).
2. Kwestie będące przedmiotem niniejszych Wytycznych regulują na szczeblu wspólnotowym następujące akty normatywne:
  - a) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321 z 29.12.2006 r.), zwany dalej „**TWE**”,
  - b) Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz. Urz. UE C 297 z 29.11.2005 r.), zwane dalej „**Wspólnotowymi ramami**”,
  - c) Decyzja Komisji Europejskiej z 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 (Dz. Urz. UE L 312 z 29.11.2005 r.), zwana dalej „**Decyzją KE**”,
  - d) dyrektywa Komisji nr 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE L 318 z 17.11.2006), zwana dalej „**Dyrektywą 2006/111/WE**”,
  - e) rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r.), zwane dalej „**Rozporządzeniem nr 1083/06**”,
  - f) rozporządzenie Komisji nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu

Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zwane dalej „**Rozporządzeniem 1828/2006**”,

- g) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/12/WE z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 114 z 24.4.2006), zwana dalej „**Dyrektywą 2006/12/WE**”<sup>1</sup>,
- h) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L. 312 z 22.11.2008 r.), zwana dalej „**Dyrektywą 2008/98/WE**”,
- i) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.7.1999), zwana dalej „**Dyrektywą 1999/31/WE**”,
- j) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1994/62/WE z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 365 z 31.12.1994), zwana dalej „**Dyrektywą 1994/62/WE**”,

oraz właściwe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

3. Wytyczne zostały przygotowane w oparciu o następujące dokumenty wspólnotowe:

- a) Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów z 20 listopada 2007 r. - Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku; Usługi świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie (KOM (2007) 725 wersja ostateczna),
- b) Commission Staff Working Document 20.11.2007– “Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest” (SEC (2007) 1514),
- c) Commission Staff Working Document 20.11.2007 “Frequently asked questions in relation with the Commission Decision of 28 November 2005 on the application of article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings

---

<sup>1</sup> Niniejsza dyrektywa została uchylona na mocy art. 41 dyrektywy 2008/98/WE ze skutkiem od 12 grudnia 2010 r.

entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation (SEC (2007) 1516 final).

4. Kwestie będące przedmiotem niniejszych Wytycznych regulują na szczeblu krajowym m.in. następujące akty normatywne:
- a) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), zwana dalej „**Ustawą o samorządzie gminnym**”,
  - b) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), zwana dalej „**Ustawą o samorządzie powiatowym**”,
  - c) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), zwana dalej „**Ustawą o samorządzie województwa**”,
  - d) ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn. zm.), zwana dalej „**Ustawą o gospodarce komunalnej**”,
  - e) ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251 z późn. zm.), zwana dalej „**Ustawą o odpadach**”,
  - f) ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), zwana dalej „**Ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**”,
  - g) ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655z późn. zm.), zwana dalej „**Prawem zamówień publicznych**”,
  - h) ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zwana dalej „**Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**”,
  - i) ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), zwana dalej „**Ustawą o finansach publicznych**”,
  - j) ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191 poz. 1411 z późn. zm), zwana dalej „**Ustawą o przejrzystości stosunków finansowych**”.

Powyższa lista określa jedynie podstawowe przepisy prawa mające zastosowanie do kwestii będących przedmiotem Wytycznych i nie powinna być traktowana jako wyczerpujące zestawienie.

## **2 Rozdział – Pomoc publiczna a usługi w ogólnym interesie gospodarczym w prawie wspólnotowym**

5. Z właściwych przepisów prawa wspólnotowego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wynika, że za wyjątkiem sektorów, w których prawo wspólnotowe reguluje te kwestie, Państwa Członkowskie posiadają szeroki margines uznaniowości przy definiowaniu usług, które mogą zostać uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Wybór Państwa Członkowskiego podlega kontroli Komisji Europejskiej, aby margines swobody był stosowany bez rażących błędów w odniesieniu do definicji usług w ogólnym interesie gospodarczym.
6. Zgodnie z art. 86 ust. 2 TWE przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty.
7. Z art. 86 ust. 2 TWE wynika zatem, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym to przedsiębiorstwa, którym powierzono „szczególne zadania”. Z koniecznością wypełnienia tych zadań i zapewnienia usług w ogólnym interesie gospodarczym związany jest tzw. „obowiązek służby publicznej” (ang. „public service obligation”), określane również jako „obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym” lub „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym”. Obowiązek ten jest realizowany przez odpowiednio do tego przygotowane przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne (zwane dalej „operatorami”).
8. Zgodnie z wykładnią art. 295 TWE zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oraz Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, z perspektywy prawa wspólnotowego nie ma znaczenia, czy usługi w ogólnym interesie gospodarczym świadczone są przez przedsiębiorstwa państwowe, czy prywatne.

9. Zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych to zobowiązanie, którego dany operator nie podjąłby dobrowolnie (lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych zasadach) biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy, a którego podjęcie jest konieczne z punktu widzenia organów władzy publicznej ze względu na interes publiczny. Operator przyjmuje to zobowiązanie (dobrowolnie lub przymusowo) w zamian za określoną rekompensatę, którą wyrównywane są jego straty poniesione w związku ze świadczeniem usług publicznych.
10. Rekompensata może być przekazywana operatorowi w dowolnej formie (np. w postaci przyznania dotacji, przyznania zwolnień podatkowych, zapłaty wynagrodzenia i. in.) i jest traktowana w prawie wspólnotowym w sposób szczególny. Jeżeli bowiem zostanie obliczona i wypłacona w sposób zgodny z zasadami wspólnego rynku określonymi w TWE, a operator został wybrany w drodze zamówień publicznych na podstawie przepisów zgodnych z przepisami wspólnotowymi (które nakazują np. stosowanie przy udzielaniu zamówień publicznych przejrzystych i obiektywnych kryteriów), to nie stanowi ona pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 TWE i nie podlega obowiązkowi notyfikacji.

### ***2.1 Podrozdział – Brak pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 TWE***

11. Kryteriami pomocniczymi przy określaniu, czy dana pomoc stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 TWE, są kryteria wskazane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C-280/00 (wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH przeciwko Regierungspräsidium Magdeburg). W niniejszych Wytocznych przyjmuje się założenie, że obecnie obowiązujące przepisy Prawa zamówień publicznych są zgodne z przepisami wspólnotowymi, a wybór operatorów w sposób zgodny z Prawem zamówień publicznych, w sposób „najmniej kosztowny dla społeczności”, stanowi spełnienie tzw. czwartej przesłanki Altmark.
12. Wybór operatora w drodze przetargu, zgodnie z Prawem zamówień publicznych (w szczególności z wypełnieniem obowiązków publikacyjnych) gwarantuje, że przyływ środków publicznych nie ma charakteru pomocy publicznej, ponieważ nie prowadzi do „zakłócenia albo zagrożenia zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów”, w rozumieniu art. 87 ust. 1 TWE.

## **2.2 Podrozdział – Pomoc zgodna ze wspólnym rynkiem i nie podlegająca notyfikacji**

13. Decyzja KE określa warunki, przy spełnieniu których pewne systemy rekompensat są zgodne z art. 86 ust. 2 TWE i nie podlegają obowiązkowi notyfikacji do KE.
14. W szczególności, aby rekompensata mogła zostać uznana za zgodną z TWE, następujące warunki muszą zostać spełnione:
- a) rekompensata może zostać przyznana jedynie w celu zapewnienia świadczenia usług stanowiących usługi w ogólnym interesie gospodarczym,
  - b) operator musi zostać specjalnie zobowiązany przez organ publiczny do wykonywania szczególnych usług w ogólnym interesie gospodarczym,
  - c) niezbędne jest określenie precyzyjnych warunków, które muszą zostać spełnione w odniesieniu do nałożenia zobowiązań z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Kwota rekompensaty może zostać właściwie wyliczona i sprawdzona tylko, jeśli zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych spoczywające na przedsiębiorstwach i wszelkie zobowiązania spoczywające na Państwach Członkowskich są jasno określone w formalnym akcie właściwych władz publicznych danego Państwa Członkowskiego. Forma tego instrumentu może być różna w poszczególnych Państwach Członkowskich, ale powinien on określać przynajmniej dokładny charakter, zakres i czas trwania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, nazwę danego przedsiębiorstwa oraz koszty, jakie ponosi dane przedsiębiorstwo,
  - d) rekompensata nie może przekraczać kwoty koniecznej do pokrycia kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo w ramach wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku (wymóg proporcjonalności).
15. Zgodnie z Decyzją KE, niezbędne jest nałożenie na przedsiębiorstwo zobowiązania do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym poprzez jeden lub kilka aktów, których forma może zostać określona przez każde Państwo Członkowskie. Akt lub akty powinny w szczególności zawierać:
- a) charakter i czas trwania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych;

- b) przedsiębiorstwa i terytoria, których dotyczy zobowiązanie;
- c) rodzaj wszystkich wyłącznych lub specjalnych praw przyznanych przedsiębiorstwu;
- d) wskaźniki służące do obliczania, kontrolowania i przeglądów rekompensat;
- e) ustalenia dotyczące unikania i zwrotów rekompensat.

16. Wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z kapitału własnego niezbędnego do wywiązywania się z tych zobowiązań. Rekompensata musi być faktycznie wykorzystywana na funkcjonowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, bez uszczerbku dla możliwości korzystania przez przedsiębiorstwo z rozsądnego zysku. Kwota rekompensaty obejmuje wszystkie korzyści przyznane przez Państwo lub z zasobów państwowych w dowolnej formie. Rozsądny zysk uwzględnia wszystkie lub niektóre przypadki wzrostu wydajności, osiągnięte przez dane przedsiębiorstwa w ustalonym ograniczonym okresie, bez obniżania poziomu jakości usług powierzonych przedsiębiorstwu przez Państwo Członkowskie. Koszty, które należy uwzględnić, obejmują całość kosztów poniesionych w związku z funkcjonowaniem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Koszty są obliczane na podstawie ogólnie przyjętych zasadach księgowości w następujący sposób:

- a) jeżeli działalność przedsiębiorstwa, o którym mowa powyżej, ogranicza się do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, można uwzględnić wszystkie jego koszty;
- b) jeśli przedsiębiorstwo prowadzi działalność wykraczającą poza zakres usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, uwzględnione zostają wyłącznie koszty związane z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym;
- c) koszty poniesione na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym mogą obejmować różne rodzaje kosztów związanych z funkcjonowaniem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, odpowiedni wkład do kosztów stałych związanych zarówno z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, jak i z inną działalnością oraz rozsądny zysk;

d) koszty wynikające z inwestycji, szczególnie związanych z infrastrukturą, mogą zostać uwzględnione, jeżeli są konieczne do funkcjonowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

17. Aby rekompensata mogła zostać uznana za zgodną z TWE i zwolniona z obowiązku zgłoszenia, spełniony musi być również warunek określony w Decyzji KE, zgodnie z którym zwolnione z obowiązku notyfikacji do KE będą rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznane operatorom:

- a) o średnim rocznym obrocie przed opodatkowaniem, uwzględniającym całą działalność nie przekraczającym 100 mln EUR<sup>2</sup> w okresie dwóch lat obrotowych poprzedzających rok, w którym powierzono im wykonywanie zadań z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i
- b) otrzymującym rekompensatę roczną z tytułu usług, o których mowa w lit a., nie przekraczającą 30 mln EUR<sup>3</sup>. Próg 30 mln EUR powinien zostać określony przez przyjęcie średniej rocznej stanowiącej wartość rekompensaty przyznanej w okresie obowiązywania umowy lub w okresie 5 lat.

### **2.3 Podrozdział – Pomoc, która może zostać uznana za zgodną z zasadami wspólnego rynku przez Komisję Europejską**

18. Rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, które stanowią pomoc państwa i nie wchodzą w zakres Decyzji KE podlegają zasadom określonym w Wspólnotowych ramach dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych i obowiązkowi uprzedniej notyfikacji do KE. W przypadku spełnienia warunków określonych we

---

<sup>2</sup> Kwotę podaną w EUR należy przeliczać przy zastosowaniu kursu wymiany EUR/PLN, stanowiącego średnią miesięcznych obrachunkowych kursów stosowanych przez Komisję Europejską z ostatnich dwóch lat obrotowych poprzedzających rok, w którym powierzono wykonywanie zadań z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Miesięczne obrachunkowe kursy wymiany stosowane przez Komisję Europejską publikowane są na jej stronach internetowych (np.: [http://ec.europa.eu/budget/inforeuro/index.cfm?fuseaction=currency\\_historique&currency=153&Language=en](http://ec.europa.eu/budget/inforeuro/index.cfm?fuseaction=currency_historique&currency=153&Language=en)).

<sup>3</sup> Kwotę podaną w EUR należy przeliczyć przy zastosowaniu kurs wymiany EUR/PLN, stanowiącego średnią miesięcznych obrachunkowych kursów stosowanych przez Komisję Europejską z ostatnich sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o dofinansowanie

Wspólnotowych ramach KE uzna pomoc jako zgodną z zasadami wspólnego rynku zgodnie art. 86 ust. 2 TWE.

19. Aby przyznana rekompensata została uznana przez KE za zgodną z zasadami wspólnego rynku zgodnie z art. 86 TWE musi spełniać wymogi opisane w Rozdziale 2. Podrozdziale 2.2 pkt. 14–16 niniejszych Wytycznych.

### **3 Rozdział – Gospodarka odpadami w świetle prawa wspólnotowego**

20. Usługi związane z gospodarką odpadami mogą być traktowane w prawie wspólnotowym jako usługi w ogólnym interesie gospodarczym. W szczególności, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wskazał, że<sup>4</sup>:

- a) zarządzanie poszczególnymi odpadami może być poprawnie uznane za mogące stanowić przedmiot usług w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności wówczas gdy usługa zmierza do rozwiązania problemu dotyczącego środowiska naturalnego<sup>5</sup> oraz
- b) artykuł 90 TWE (obecnie art. 86 TWE), w związku z art. 86 TWE (obecnie art. 82 TWE), nie wyklucza ustanowienia lokalnego systemu, zgodnie z którym - w celu rozwiązania problemu dotyczącego środowiska naturalnego, wynikającego z braku zdolności przetwarzania przeznaczonych do odzysku odpadów budowlanych innych niż niebezpieczne - ograniczona liczba przedsiębiorstw specjalnie wybranych może przetwarzać takie odpady na danym obszarze, co umożliwi zapewnić wystarczająco duży dopływ tych odpadów do tych przedsiębiorstw i wyklucza inne przedsiębiorstwa z procesu przetwarzania tych odpadów, nawet jeśli mają one do tego kwalifikacje<sup>6</sup>.

### **4 Rozdział – Gospodarka odpadami w prawie polskim i cele jej finansowania z Programów Operacyjnych**

21. Na gruncie przepisów polskich, art. 7 ust. 1 pkt. 3 Ustawy o samorządzie gminnym określa katalog zadań własnych gmin, w szczególności nakłada na gminy obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie m.in. utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Szczegółowe uprawnienia i

---

<sup>4</sup> Orzeczenie z dnia 23.05.2000 r. w sprawie C-209/98 Sydhavnens Sten&Grus ApS v. Krbenhavns Kommune

<sup>5</sup> Pkt 75.

<sup>6</sup> Pkt 83 oraz sentencja pkt 2.

obowiązki gmin w tym zakresie określa Ustawa o odpadach oraz Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

22. W wymiarze wspólnotowym, finansowanie z właściwych Programów Operacyjnych gminnych projektów związanych z instalacjami w gospodarce odpadami stanowi realizację celów i obowiązków nałożonych przez dyrektywy 2006/12/WE, 1999/31/WE oraz 1994/62/WE w szczególności:

- a) stworzenia odpowiedniej i zintegrowanej sieci instalacji w celu zapewnienia Polsce samowystarczalności,
- b) ograniczenia do wymaganych limitów ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przeznaczonych na składowiska,
- c) osiągnięcia wymaganych limitów w zakresie odzysku odpadów opakowaniowych.

23. W celu osiągnięcia celów wskazanych w pkt 22, w wymiarze krajowym dofinansowanie ze środków UE projektów na instalacje w gospodarce odpadami jest niezbędne dla realizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami<sup>7</sup>.

24. W celu zapewnienia realizacji ww. zadań gmina może wykorzystać przyznaną przez przepisy wspólnotowe możliwość zobowiązania operatorów do świadczenia usług publicznych w sektorze odpadowym.

25. Gmina realizuje swe zadania w formie zakładu budżetowego albo poprzez kontrolowane przez gminę spółki prawa handlowego (spółki komunalne), może również powierzać wykonywanie zadań podmiotom prywatnym w drodze umowy cywilnoprawnej. Tym samym, gmina może zlecić wykonywanie usługi albo nałożyć obowiązek świadczenia usług publicznych (co jest bezpośrednio związane z realizacją jednego z zadań własnych gminy) na wymienione podmioty, tj. zakład budżetowy, spółkę komunalną oraz podmiot prywatny, które to podmioty stają się wówczas operatorem we wskazanym wyżej rozumieniu.

26. Gmina zapewnia realizację usług publicznych poprzez: (i) nałożenie na operatora obowiązku świadczenia w drodze aktu o charakterze władczym, albo (ii) poprzez zawarcie z operatorem umowy cywilnoprawnej, w której operator zobowiązuje się do świadczenia usług.

---

<sup>7</sup> Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010 (KPGO) przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 233 z dnia 29.12.2006 r.

27. W celu prawidłowej realizacji obowiązku świadczenia usług publicznych niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury niezbędnej do świadczenia usługi na odpowiednim poziomie, z której będzie korzystał operator (w pewnych przypadkach infrastruktura ta musi zostać wybudowana lub zmodernizowana).
28. Operator (tj. gmina działająca w formie zakładu budżetowego, spółka komunalna albo przedsiębiorca zewnętrzny) może ubiegać się o dofinansowanie realizacji projektu z określonego Programu Operacyjnego.
29. Dofinansowanie jest udzielane na podstawie umowy o dofinansowanie projektu, o której mowa w art. 5 pkt 9 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wysokość dofinansowania liczonego jako udział środków pochodzących z budżetu Wspólnoty Europejskiej określają właściwe Programy Operacyjne oraz zasady obliczania rekompensaty zgodnie z Rozdziałem 9. niniejszych Wytycznych. Pozostała część środków na realizację projektu (tzw. wkład własny) może pochodzić z krajowych środków publicznych (z budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego) albo ze środków prywatnych.
30. Dofinansowanie stanowi dotację rozwojową, która stanowi część rekompensaty udzielanej operatorowi w rozumieniu wspólnotowego prawa usług w ogólnym interesie gospodarczym.
31. Dla celów określenia zgodności z wymogiem wskazanym w Rozdziale 2. Podrozdziale 2. pkt. 17 b) niniejszych Wytycznych, należy przyjąć średnioroczną wartość dofinansowania w okresie obowiązywania umowy o dofinansowanie projektu.

## **5 Rozdział – Zakres zastosowania Wytycznych**

32. Niniejsze Wytyczne stosują się do tych działań wskazanych niżej krajowych i regionalnych programów operacyjnych, w których przewidziano dofinansowanie podmiotów realizujących obowiązki świadczenia usług publicznych w gospodarce odpadami w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.
33. Wytyczne odnoszą się do dokumentu “Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013” - dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2006 r. i opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pod adresem: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)“.

34. Niniejsze Wytyczne odnoszą się do krajowych programów operacyjnych, w odniesieniu do których instytucją zarządzającą jest Minister Rozwoju Regionalnego oraz do regionalnych programów operacyjnych, dla których instytucją zarządzającą są zarządy województw, a instytucją koordynującą Minister Rozwoju Regionalnego. Lista tych programów obejmuje następujące programy operacyjne:

- a) krajowy Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 grudnia 2007 r., znak K (2007) 6321, opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pod adresem: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl),
- b) Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego 2007-2013,
- c) Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013,
- d) Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013,
- e) Lubuski Regionalny Program Operacyjny Województwa na lata 2007-2013,
- f) Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013,
- g) Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013,
- h) Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013,
- i) Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007-2013,
- j) Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013,
- k) Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013,
- l) Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013,
- m) Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013,
- n) Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013,
- o) Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013,
- p) Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny dla Województwa na lata 2007-2013,

q) Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013.

35. Wszystkie wymienione powyżej programy operacyjne, określane łącznie jako „Programy Operacyjne”, zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pod adresem: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

36. Przykładowe projekty do dofinansowania w ramach Programów Operacyjnych mogą obejmować kompleksowe systemy gospodarowania odpadami komunalnymi od projektu do realizacji, uwzględniające działania prewencyjne, selektywne zbieranie, przygotowanie odpadów do odzysku lub unieszkodliwiania oraz, o ile wynika to z planów gospodarki odpadami, instalacje do odzysku, w tym recyklingu oraz unieszkodliwiania, w szczególności budowę lub modernizację:

a) punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, z uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych,

b) instalacji umożliwiających przygotowanie odpadów do procesów odzysku, w tym recyklingu,

c) instalacji do odzysku, w tym recyklingu poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych,

d) instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych z odzyskiem energii,

e) instalacji do unieszkodliwiania odpadów komunalnych w procesach innych niż składowanie,

a także

f) dostosowanie istniejących składowisk odpadów do obowiązujących przepisów,

g) przygotowanie dokumentacji niezbędnej do wnioskowania i realizacji przedsięwzięcia (w tym studium wykonalności, dokumentacji technicznej i przetargowej).

37. Niniejsze Wytyczne skierowane są do wszystkich instytucji uczestniczących w realizacji Programów Operacyjnych, tj. do instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących, instytucji wdrażających/pośredniczących drugiego stopnia oraz do beneficjentów.

## **6 Rozdział – Cel i przedmiot Wytycznych**

38. Celem niniejszych Wytycznych jest określenie reguł przekazywania operatorom dofinansowania z Programów Operacyjnych na realizację projektów gmin związanych ze świadczeniem usług publicznych w gospodarce odpadami.

39. Ze względu na:

- a) istnienie domniemania, że przekazywanie operatorom środków na realizację projektów jako elementu wynagrodzenia/rekompensaty, na zasadach określonych w art. 86 ust. 2 TWE oraz zgodnie z orzeczeniem Altmark, jest zgodne ze wspólnym rynkiem oraz
- b) elastyczne progi finansowe wynikające z Decyzji KE wskazane w Rozdziale 2. Podrozdziale 2. pkt 16 Wytycznych w przypadku gdy nie wszystkie kryteria orzeczenia Altmark zostały spełnione

wsparcie może być w tym trybie przekazywane odpowiednio szybko, a jednocześnie co do większości projektów nie powstanie dodatkowe obciążenie administracyjne związane z obowiązkiem notyfikacyjnym – zarówno po stronie operatorów, jak i organów władzy publicznej oraz organów wspólnotowych. Dodatkowo przekazywanie wsparcia na zasadach opisanych w Wytycznych nie prowadzi do naruszenia zasad wolnej konkurencji w sposób niedozwolony przez przepisy prawa.

40. Wskazane korzyści przesądziły o tym, że w niniejszych Wytycznych określono szczegółowo zasady nakładania na operatorów obowiązku służby publicznej (względnie ustalania w drodze cywilnoprawnej zobowiązania operatorów do świadczenia usług publicznych) w świetle przepisów wspólnotowych przy uwzględnieniu polskiego otoczenia prawnego i realiów polskich.

41. Przepisy niniejszych Wytycznych stosuje się do usług, które zostały zlecone w drodze aktu o charakterze władczym lub umowy cywilnoprawnej, przy czym w przypadku aktu o charakterze władczym decyduje data jego wejścia w życie, a w przypadku umowy – data jej zawarcia.

42. Wskazane w niniejszych Wytycznych uwagi dotyczące wójta odnoszą się odpowiednio do burmistrza i prezydenta miasta.

43. Wskazane w niniejszych Wytycznych uwagi dotyczące gminy odnoszą się odpowiednio do innych jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków jeżeli realizują one projekt współfinansowany z właściwego Programu Operacyjnego.

## **7 Rozdział – Zobowiązanie do świadczenia usług publicznych**

### **7.1 Podrozdział – Uwagi wstępne**

#### *7.1.1 Sekcja – Uwagi o charakterze technicznym*

44. Wskazane w niniejszym Rozdziale uwagi dotyczące gminy odnoszą się odpowiednio do związku międzygminnego (w rozumieniu art. 64 ustawy o samorządzie gminnym), uwagi dotyczące rady gminy odnoszą się odpowiednio do zgromadzenia związku, a uwagi dotyczące wójta gminy odnoszą się odpowiednio do zarządu związku.
45. Wskazane w niniejszym Rozdziale uwagi dotyczące gminy odnoszą się odpowiednio do porozumienia gmin.

### **7.2 Podrozdział – Zakład budżetowy**

#### *7.2.1 Sekcja – Uwagi wstępne*

46. Zadanie polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców w ramach zadań własnych gminy może być realizowane samodzielnie przez gminę działającą w formie zakładu budżetowego.
47. Zakład budżetowy tworzony jest na podstawie przepisów Ustawy o finansach publicznych przez radę gminy w drodze uchwały. Tworząc zakład budżetowy, rada gminy nadaje mu (również w drodze uchwały) statut określający m.in. przedmiot działalności i cel, w jakim został powołany oraz wskazujący, jakim mieniem dysponuje zakład.

#### *7.2.2 Sekcja – Sposób zobowiązania do świadczenia usług publicznych*

48. Obowiązek świadczenia usług publicznych nakładany jest na zakład budżetowy poprzez zawarcie odpowiedniego postanowienia w jego statucie, które określa cel i przedmiot działalności zakładu budżetowego.
49. Jeśli obowiązek świadczenia usług publicznych ma być nałożony na nowy, tworzony w tym celu zakład budżetowy, rada gminy powinna określić w nadanym mu statucie, iż celem działalności zakładu budżetowego jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie określonego zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego poprzez świadczenie usług publicznych w

wykonaniu obowiązku służby publicznej. W statucie należy wskazać, jakie mienie zostanie przekazane zakładowi budżetowemu.

50. Jeśli obowiązek świadczenia usług publicznych ma być nałożony na wcześniej istniejący zakład budżetowy, rada gminy powinna zmienić statut tego zakładu; w zmienionym statucie należy wskazać, iż celem jego działalności jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie określonego zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego poprzez świadczenie usług publicznych w wykonaniu obowiązku służby publicznej.
51. Nie jest dopuszczalne nałożenie na zakład budżetowy obowiązku świadczenia usług publicznych poprzez zawarcie z nim przez gminę umowy cywilnoprawnej.

### *7.2.3 Sekcja – Określenie szczegółowego zakresu obowiązku świadczenia usług publicznych*

52. Szczegółowe określenie zakresu nałożonego na zakład budżetowy w statucie obowiązku świadczenia usług publicznych następuje w regulaminie uchwalonym przez radę gminy. Alternatywnie rada gminy może przekazać obowiązek szczegółowego uregulowania zakresu obowiązku świadczenia usług publicznych przez zakład budżetowy wójtowi.
53. Odpowiedni akt prawa wewnętrznego określa w szczególności:
- a) zakres obowiązku świadczenia usługi publicznej,
  - b) czas jego obowiązywania oraz zasięg terytorialny,
  - c) określenie poziomu opłat za każdy rodzaj usługi,
  - d) obowiązki zakładu budżetowego wobec odbiorców usług oraz zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez zakład.
54. W celu zapewnienia zgodności pomocy z TWE, odpowiedni akt prawa wewnętrznego powinien być zgodny z wymogami wskazanymi w Rozdziale 2. Podrozdziale 2. pkt 14–17 niniejszych Wytycznych.

#### 7.2.4 Sekcja – Sposób wyboru podmiotu

55. Ustalenie, że podmiotem wykonującym usługi publiczne będzie zakład budżetowy, następuje na mocy wewnętrznej i niezależnej decyzji rady gminy. Wybór zakładu budżetowego nie wymaga przeprowadzania przetargu.

### 7.3 Podrozdział – Spółka komunalna

#### 7.3.1 Sekcja – Uwagi wstępne

56. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w ramach określonego zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego może być realizowane przez gminę działającą za pośrednictwem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej, zwanej dalej „spółką komunalną”, która w rozumieniu obowiązujących przepisów i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ma charakter podmiotu wewnętrznego w przypadku gdy:

- a) jednostka samorządu terytorialnego ma decydujący wpływ na decyzje podejmowane przez spółkę w zakresie prowadzonej przez nią działalności o charakterze użyteczności publicznej zleconej przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- b) jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów w spółce komunalnej i zachowuje ten udział przez cały okres trwania zobowiązania do świadczenia usług publicznych,
- c) usługi zlecone przez jednostkę samorządu terytorialnego stanowią podstawowy przedmiot działalności spółki.
- d) zakres działalności prowadzonej przez spółkę komunalną nie ulegnie rozszerzeniu o inne rodzaje działalności przez cały okres trwania zobowiązania do świadczenia usług publicznych<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Por. orzeczenie z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 *Teckal*, Zb. Orz. str. I-8121, pkt 50; orzeczenie z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 *Stadt Halle*, Zb. Orz. str. I-1, pkt 49; orzeczenie z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-84/03 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, Zb. Orz. str. I-139, pkt 38; orzeczenie z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-231/03 *Coname*, Zb. Orz. str. I-7287, pkt. 26; orzeczenie z dnia 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 *Parking Brixen*, Zb. Orz. str. I-8585, pkt 61; orzeczenie z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-29/04 *Komisja przeciwko Austrii*, Zb. Orz. str. I-9705, pkt 34; orzeczenie z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-410/04 *ANAV*, Zb. Orz. str. I-3303, pkt 31-33; orzeczenie z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 *Carbotermo*, Zb. Orz. str. I-4137, pkt 33; orzeczenie z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 *Tragsa*, Zb. Orz. str. I-2999, pkt 55; orzeczenie z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, Zb. Orz. str. I-12175, pkt 58).

57. Spółki komunalne działają na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem spółek handlowych”, jednak pierwszeństwo zastosowania mają wobec nich przepisy Ustawy o gospodarce komunalnej.
58. Gmina tworzy spółki komunalne w drodze uchwały podjętej przez radę gminy, bądź przystępuje do istniejącej spółki. Zadania gminy realizują również spółki komunalne, które powstały z mocy prawa albo w inny szczególny sposób.
59. Finansowanie zadań wykonywanych przez spółkę komunalną następuje ze środków własnych tej spółki, a gmina zobowiązana jest wyposażyć utworzoną przez siebie spółkę komunalną w majątek w celu wykonywania przez nią zadań własnych gminy. Wyposażenie spółki komunalnej w środki finansowe może nastąpić na podstawie mechanizmów przewidzianych w przepisach prawa, tj. podwyższenia kapitału, dopłat, pożyczki wspólnika. Gmina może również przekazywać spółce komunalnej środki finansowe na podstawie łączących je umów cywilnoprawnych.

### *7.3.2 Sekcja – Sposób zobowiązania do świadczenia usług publicznych*

60. Nałożenie obowiązku świadczenia usług publicznych na spółkę komunalną następuje w uchwale rady gminy o zawiązaniu spółki, w której należy stwierdzić, iż celem działalności spółki komunalnej będzie wykonywanie zadania własnego gminy dotyczącego zaspakajania potrzeb mieszkańców w zakresie określonego zadania własnego gminy. Dodatkowo statut spółki komunalnej powinien przewidywać, że celem spółki jest wykonywanie określonego zadania własnego gminy. Cel działalności spółki komunalnej powinien znaleźć odzwierciedlenie w szczegółowym opisie przedmiotu jej działalności.
61. Powierzenie spółce komunalnej zadań zaspokajania potrzeb mieszkańców na terenie gminy, która utworzyła tę spółkę, zwanej dalej „gminą macierzystą”, nie wymaga zawarcia przez gminę macierzystą odrębnej umowy o świadczenie usług publicznych z tą spółką, jeśli obowiązek realizacji tych zadań wynika już z innego aktu prawnego (uchwały organu stanowiącego i aktu założycielskiego spółki)<sup>9</sup>. Umowa wykonawcza, o której mowa dalej, nie podlega Ustawie Prawo zamówień publicznych, ponieważ źródłem zobowiązania do świadczenia usługi jest w takim przypadku odpowiedni akt władczy.

---

<sup>9</sup> Porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11.08.2005 (II GSK 105/05) oraz glosę do tego wyroku R. Szostaka, Samorząd Terytorialny 1-2 z 2006 r.

### 7.3.3 Sekcja – Określenie szczegółowego zakresu obowiązku świadczenia usług

62. Szczegółowe określenie zakresu obowiązku świadczenia usług przez spółkę komunalną następuje w uchwale organu stanowiącego, umowie albo statucie spółki albo w odpowiednim akcie wewnętrznym spółki (plan, regulamin itp. zwane dalej „regulaminem”) uchwalonym przez zgromadzenie wspólników spółki komunalnej.
63. Dokumenty, o których mowa w punkcie poprzednim, powinny określać w szczególności:
- a) zakres obowiązku świadczenia usługi publicznej,
  - b) czas jego obowiązywania oraz zasięg terytorialny,
  - c) określenie poziomu opłat za każdy rodzaj usługi,
  - d) obowiązki spółki wobec odbiorców usług oraz zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę.
64. Niezależnie od uchwalenia regulaminu przez zgromadzenie wspólników, możliwe jest zawarcie przez gminę macierzystą z utworzoną przez nią spółką komunalną umowy, zwanej dalej „umową wykonawczą”, która regulowałaby szczegółowy zakres obowiązku świadczenia usług publicznych (a więc obowiązku wykonywania zadań własnych gminy) przez spółkę. Umowa wykonawcza nie może przewidywać oddzielnego nałożenia obowiązku wykonywania zadań własnych gminy (obowiązek ten powstaje bowiem wcześniej, jest nałożony na spółkę w trybie władczym w związku z utworzeniem spółki komunalnej i określeniem celu jej działalności). Umowa wykonawcza nie stanowi umowy o świadczenie usług publicznych w rozumieniu przepisów wspólnotowych.
65. Umowa wykonawcza może regulować zasady odpowiedzialności spółki komunalnej wobec gminy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania szczegółowych, przewidzianych przez nią zobowiązań spółki. Umowa wykonawcza może również przewidywać szczegółowe zasady przekazywania spółce komunalnej rekompensaty na pokrycie strat poniesionych w związku ze świadczeniem usług publicznych.
66. W celu zapewnienia zgodności pomocy z TWE dokumenty, o których mowa w punkcie 62, muszą spełniać warunki określone w Rozdziale 2. Podrozdziale 2 pkt 14–17 niniejszych Wytucznych.

### *7.3.4 Sekcja – Sposób wyboru podmiotu*

67. Wybór spółki komunalnej do świadczenia usług na terenie gminy macierzystej nie wymaga przeprowadzenia przetargu (wykonywanie przez nią świadczeń na rzecz gminy macierzystej stanowi realizację zobowiązania wynikającego z innego tytułu prawnego niż umowa).
68. Zgodnie z art. 2 Ustawy o gospodarce komunalnej nie jest dopuszczalne, aby gmina świadczyła usługi na terenie innej gminy niż gmina macierzysta, chyba że podstawą świadczenia usługi jest odpowiednie porozumienie gmin albo usługa jest świadczona na zlecenie terytorialnie właściwego związku międzygminnego. Zgodnie z powołanym art. 2 spółka komunalna powinna bowiem służyć realizacji gospodarki komunalnej gminy, która ją powołała. Nie można za element gospodarki komunalnej uznać świadczenia usług publicznych poza terytorium gminy macierzystej, chyba że w danym przypadku można wykazać, że świadczenie usług poza tym terytorium jest niezbędne do zapewnienia właściwego jej wykonywania na terytorium własnym. Podjęcie przez spółkę komunalną świadczenia usług na terenie innej gminy, poza wyjątkami wyżej opisanymi, skutkuje utratą przez taką spółkę charakteru podmiotu wewnętrznego – spółka ta świadczy wówczas usługi na terytorium gminy macierzystej na zasadach ogólnych, tj. tak jak przedsiębiorca zewnętrzny.

## **7.4 Podrozdział – Przedsiębiorca zewnętrzny**

### *7.4.1 Sekcja – Uwagi wstępne*

69. Gmina może powierzyć wykonywanie zadań gminy przedsiębiorcom działającym jako osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, zwanymi dalej „przedsiębiorcami zewnętrznymi”.
70. Powierzenie wykonywania zadań następuje w drodze umowy cywilnoprawnej zawieranej na zasadach ogólnych. Umowa zawierana w celu wykonywania zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami przyjmuje formę umowy o świadczenie usług publicznych w rozumieniu przepisów wspólnotowych.

### *7.4.2 Sekcja – Sposób zobowiązania do świadczenia usług publicznych*

71. Przedsiębiorca zewnętrzny przyjmuje zobowiązanie do świadczenia usług publicznych w zawartej z gminą umowie o powierzenie wykonywania zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie określonego zadania własnego gminy.

72. Nałożenie na przedsiębiorcę zewnętrznego obowiązku świadczenia usług w drodze aktu władczego (aktu normatywnego wydanego przez gminę, aktu administracyjnego) jest w świetle polskich przepisów niedopuszczalne.

#### *7.4.3 Sekcja – Określenie szczegółowego zakresu obowiązku świadczenia usług*

73. Szczegółowe określenie zakresu obowiązku świadczenia usług publicznych przez przedsiębiorcę zewnętrznego następuje w umowie o świadczenie usług publicznych.

74. W celu zapewnienia zgodności pomocy z TWE, każda umowa o świadczenie usług publicznych musi spełniać wymagania opisane w Rozdziale 2. Podrozdziale 2 pkt 14–16 niniejszych Wytocznych.

75. Przedsiębiorca zewnętrzny przyjmuje zobowiązanie do świadczenia usług publicznych w zamian za określone wynagrodzenie (zapłatę ceny za usługę). Umowa musi zawierać dane dotyczące sposobu obliczania rekompensaty wskazane w Rozdziale 9.

76. Przepisy TWE nie przewidują maksymalnego okresu, na jaki mogą być zawierane umowy o świadczenie usług publicznych w gospodarce odpadami jednakże zalecane jest, aby okres ten obejmował co najmniej okres do 5 lat po przewidywanej dacie zakończenia realizacji projektu w rozumieniu umowy o dofinansowanie.

#### *7.4.4 Sekcja – Sposób wyboru podmiotu*

77. Wybór przedsiębiorcy zewnętrznego, z którym gmina zawrze umowę o świadczenie usług publicznych, następuje na zasadach określonych w Prawie zamówień publicznych, z zasady w drodze przetargu (a w przypadkach określonych w Prawie zamówień publicznych również w inny sposób) przeprowadzonego po podjęciu przez radę gminy uchwały w przedmiocie upoważnienia wójta do przeprowadzenia postępowania przetargowego i zawarcia z przedsiębiorcą zewnętrznym umowy o wykonywanie zadań w zakresie gospodarki odpadami.

## **8 Rozdział – Ubieganie się o dofinansowanie**

78. Operator świadczący usługi publiczne ma możliwość ubiegania się o dofinansowanie ze środków wspólnotowych na realizację projektów, o których mowa w Rozdziale 5. pkt. 36 niniejszych Wytocznych.

79. Okres kwalifikowalności wydatków rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2007 r.
80. Szczegółowy opis procedur ubiegania się o dofinansowanie w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych dostępny jest na stronie internetowej [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) (w przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych – również na stronach internetowych odpowiednich samorządów województw).
81. W celu rozpoczęcia procedury dofinansowania należy wypełnić i podpisać wniosek o dofinansowanie, którego wzór dostępny jest na stronie internetowej: [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) (w przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych – również na stronach internetowych odpowiednich samorządów województw).
82. W przypadku, jeśli operatorem wykonującym usługi publiczne ma być zakład budżetowy, wniosek o dofinansowanie podpisuje wójt gminy. Do podpisania i złożenia wniosku przez wójta nie jest wymagane uzyskanie upoważnienia w formie uchwały rady gminy.
83. W przypadku, jeśli operatorem wykonującym usługi publiczne ma być spółka komunalna, wniosek o dofinansowanie podpisuje:
- a) wójt gminy, jeśli dofinansowanie ma otrzymać gmina i gmina będzie stroną umowy o dofinansowanie (i po otrzymaniu finansowania udostępni odpowiednie aktywa spółce komunalnej) albo
  - b) zarząd spółki komunalnej, jeśli dofinansowanie ma otrzymać bezpośrednio spółka komunalna i spółka komunalna będzie stroną umowy o dofinansowanie.
84. W przypadku, jeśli operatorem wykonującym usługi publiczne ma być przedsiębiorca zewnętrzny, wniosek o dofinansowanie podpisuje podmiot uprawniony do reprezentowania przedsiębiorcy zewnętrznego (np. w przypadku spółki z o.o. lub spółki akcyjnej – zarząd), jeśli dofinansowanie ma otrzymać bezpośrednio przedsiębiorca zewnętrzny i to on będzie stroną umowy o dofinansowanie.
85. W przypadku, jeżeli podmiotem ubiegającym się o dofinansowanie jest gmina, która zamierza wykonywać usługi publiczne działając w formie zakładu budżetowego, do wniosku o dofinansowanie gmina powinna dołączyć m.in. statut zakładu budżetowego oraz odpowiedni akt prawa wewnętrznego określający zakres obowiązku świadczenia usługi publicznej.

86. W przypadku, jeżeli podmiotem ubiegającym się o dofinansowanie jest (i) gmina, która zamierza wykonywać usługi publiczne za pośrednictwem swej spółki komunalnej albo (ii) spółka komunalna, która zamierza świadczyć usługi publiczne na rzecz gminy macierzystej, do wniosku o dofinansowanie należy dołączyć m.in. dokumenty potwierdzające szczegółowe zasady świadczenia przez spółkę komunalną usług publicznych (tj. uchwałę o utworzeniu spółki, umowę spółki, regulamin oraz umowę wykonawczą) oraz model finansowy wykazujący, iż w wyniku otrzymania przez spółkę komunalną środków z danego Programu Operacyjnego rekompensata nie przekroczy dopuszczalnej zgodnie Rozdziałem 9 niniejszych Wytycznych. Jeśli przekazanie spółce komunalnej aktywów ma nastąpić na podstawie innej czynności prawnej niż umowa wykonawcza, należy dołączyć dokument potwierdzający dokonanie tej czynności (czynność ta może być warunkowa).
87. W przypadku, jeżeli podmiotem ubiegającym się o dofinansowanie jest jednostka samorządu terytorialnego, która zamierza powierzyć wykonywanie usług publicznych przedsiębiorcy zewnętrznemu, do wniosku o dofinansowanie należy dołączyć m.in. zawartą z przedsiębiorcą zewnętrznym umowę o świadczenie usług publicznych. Umowa taka powinna zawierać m.in. zasady wyliczenia rekompensaty w razie uzyskania bezpośrednio przez przedsiębiorcę dofinansowania z Programu Operacyjnego oraz zasady przekazania składników majątkowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego, jeśli dofinansowanie otrzymała jednostka samorządu terytorialnego. W przypadku gdy dokonano już we właściwym trybie wyboru operatora, a umowa o świadczenie usług publicznych nie została jeszcze zawarta, do wniosku o dofinansowanie należy dołączyć dokument odzwierciedlający podstawowe założenia umowy zgodne ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego nie dokonała jeszcze wyboru operatora we właściwym trybie, do wniosku o dofinansowanie należy dołączyć harmonogram działań związanych z procedurą wyboru operatora oraz dokument odzwierciedlający podstawowe założenia planowanej umowy.
88. Zasady przewidziane dla przedsiębiorcy zewnętrznego stosuje się odpowiednio do spółki komunalnej wybranej do świadczenia usług na terenie innej gminy niż gmina macierzysta.
89. Jeżeli podmiotem ubiegającym się o dofinansowanie jest podmiot, który zawarł umowę na świadczenie usług publicznych przed ogłoszeniem niniejszych Wytycznych, nie spełniającą warunków określonych w Wytycznych, do wniosku o dofinansowanie należy dołączyć taką umowę zmienioną aneksem, w którym określone zostaną m.in. zasady świadczenia usług publicznych

zgodne z Wytycznymi, w tym zasady wyliczenia rekompensaty w przypadku uzyskania środków z odpowiedniego Programu Operacyjnego.

## **9 Rozdział – Rekompensata**

### **9.1 Podrozdział – Obliczanie wysokości rekompensaty z uwzględnieniem zasady proporcjonalności**

90. Beneficjent projektu z właściwego Programu Operacyjnego otrzymuje wsparcie na podstawie umowy o dofinansowanie z właściwą instytucją.
91. Zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania finansowego właściwe Instytucje Zarządzające Programami Operacyjnymi mają obowiązek zapewnić, że dofinansowanie jest udzielane jedynie w zakresie niezbędnym do realizacji projektu (zasada proporcjonalności).
92. Zasady finansowania projektu muszą wynikać ze studium wykonalności stanowiącego załącznik do wniosku o dofinansowanie ze środków UE. Studium wykonalności zawiera długoterminową prognozę finansową i prawną wykonalności projektu. Prognoza obejmuje wszelkie dochody (przychody i koszty) generowane przez projekt, które pomniejszają wysokość wydatków kwalifikowanych stanowiących podstawę do wyliczenia dofinansowania ze środków programu operacyjnego.
93. Wysokość udziału środków UE z Programów Operacyjnych należy obliczać na podstawie metodyki luki finansowej zgodnie z Wytycznymi do przygotowania inwestycji w zakresie środowiska współfinansowanych przez Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w latach 2007-2013<sup>10</sup>
94. Środki stanowiące wkład własny Beneficjenta na realizację projektu mogą pochodzić z publicznych lub prywatnych środków.

---

<sup>10</sup> Wytyczne opublikowane są na stronie:

[http://www.mrr.gov.pl/Dokumenty%20oficjalne/Okres%20programowania%202007-2013/Wytyczne%20MRR/Horizontalne%20obowiazujace/Documents/Wytyczne\\_do\\_przygotowania\\_inwestycji\\_w\\_zakresie\\_srodowiska\\_wspolfinansowanych\\_przez\\_FS\\_EFRR\\_w\\_latach\\_2007\\_2013.pdf](http://www.mrr.gov.pl/Dokumenty%20oficjalne/Okres%20programowania%202007-2013/Wytyczne%20MRR/Horizontalne%20obowiazujace/Documents/Wytyczne_do_przygotowania_inwestycji_w_zakresie_srodowiska_wspolfinansowanych_przez_FS_EFRR_w_latach_2007_2013.pdf)

Przedmiotowe wytyczne stosuje się na podstawie rozdziału 10 pkt 2 Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 stycznia 2009 r. w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód.

95. Zgodnie z art. 60 lit. d rozporządzenia 1083/2006 oraz na podstawie umowy o dofinansowanie Beneficjent jest zobowiązany do prowadzenia dla projektu odrębnej informatycznej ewidencji księgowej kosztów, wydatków i przychodów lub stosowania w ramach istniejącego informatycznego systemu ewidencji księgowej odrębnego kodu księgowego umożliwiającego identyfikację wszystkich transakcji i poszczególnych operacji bankowych związanych z projektem, oraz dokonywania księgowania środków zgodnie z obowiązującymi przepisami.
96. Obliczenie wysokości rekompensaty zgodnie z ww. Wytycznymi pozwala na wypełnienie wymogów wynikających z prawa wspólnotowego<sup>11</sup>, zgodnie z którymi:
- a) wyznaczniki, na bazie których wyliczana jest rekompensata, muszą zostać wcześniej ustanowione w przejrzysty i obiektywny sposób,
  - b) wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku.

## **9.2 Podrozdział – Kontrola nadwyżek i zasady zwrotu rekompensaty**

97. W przypadku gdy realizowany przez Beneficjenta projekt generuje dochody, które nie zostały uwzględnione przy podpisywaniu umowy o dofinansowanie, zasady, na jakich następuje pomniejszenie należnego dofinansowania lub ewentualny zwrot środków określa art. 55 ust. 4 Rozporządzenia nr 1083/2006 oraz *Wytyczne w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń* wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego.
98. W przypadku wystąpienia okoliczności, które mogą mieć wpływ na zmniejszenie poziomu maksymalnego dofinansowania ze środków z budżetu WE, dla projektu generującego dochód, Beneficjent najpóźniej wraz z wnioskiem o płatność końcową, a następnie w trzy lata po zamknięciu programu operacyjnego informuje o tych okolicznościach Instytucję Wdrażającą, aktualizując, w razie potrzeby, informacje w tym zakresie zgodnie z Wytycznymi w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód wydanymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Beneficjent nie informuje o zmianach dochodu, które wynikają z normalnej przy prognozowaniu na etapie przygotowania przedsięwzięcia niepewności co do wysokości przyszłych dochodów, pod warunkiem, że

---

<sup>11</sup> Tzw. druga i trzecia przesłanka Altmark.

niepewność ta została w sposób wyraźny uwzględniona w analizie finansowej stanowiącej załącznik do wniosku o dofinansowanie.

99. Beneficjent, którego Projekt wygenerował nie uwzględniony wcześniej dochód, w okresie trzech lat od dnia zamknięcia programu operacyjnego zobowiązany jest zwrócić część dochodu w proporcji, jaką stanowi kwota dofinansowania ze środków EFRR lub FS w kosztach całkowitych Projektu.

100. Na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz umowy o dofinansowanie, właściwa instytucja kontroluje realizację obowiązków Beneficjenta w zakresie zasad obliczania, kontroli nadwyżek i zwrotu rekompensaty. Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych oraz umową o dofinansowanie w sytuacjach gdy dofinansowanie otrzymane przez Beneficjenta zostało:

- a) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- b) wykorzystane z naruszeniem procedur obowiązujących przy realizacji projektu,
- c) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości,

podlega ono zwrotowi w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

101. Operatorzy, którym powierzono obowiązek świadczenia usług publicznych, podlegają kontroli, o której mowa w art. 6 Decyzji KE i pkt 20 Wspólnotowych ram.

102. Wszystkie dokumenty oraz zapisy rachunkowe związane z realizacją projektu podlegają kontroli prowadzonej przez właściwe instytucje krajowe, Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy. Beneficjent zobowiązany jest zapewnić dostęp do dokumentacji i poddać się prowadzonym kontrolom.

103. Na podstawie art. 7 Decyzji KE Operatorzy, którym powierzono obowiązek świadczenia usług publicznych przechowują przez okres dziesięciu lat od dnia udzielenia rekompensaty wszystkie niezbędne informacje, na podstawie których Komisja Europejska może określić, czy przyznana rekompensata jest zgodna z Decyzją KE.

## **10 Rozdział – Przejrzystość stosunków finansowych**

104. W aspekcie wspólnotowym operatorzy, którym powierzono obowiązek świadczenia usług publicznych zarówno w sposób władczy (tj. zakład budżetowy oraz spółka komunalna), jak i w drodze umowy (przedsiębiorca zewnętrzny) stanowią przedsiębiorstwa publiczne lub

przedsiębiorstwa świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu postanowień Dyrektywy 2006/111/WE i implementującej ją do prawa krajowego Ustawy o przejrzystości stosunków finansowych i w związku z uzyskaniem dotacji ze środków publicznych podlegają jej postanowieniom.

105. Na gruncie prawa polskiego zakład budżetowy i spółka komunalna stanowią przedsiębiorców publicznych w rozumieniu Ustawy o przejrzystości stosunków finansowych (art. 2 ust. 1 pkt 4) i podlegają jej uregulowaniom. W szczególności:

- a) mają obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych i dokumentacji dotyczącej sytuacji prawnej oraz ekonomiczno – finansowej rzetelnie i jasno zgodnie wymogami określonymi w art. 3 Ustawy o przejrzystości stosunków finansowych oraz
- b) podlegają obowiązkom sprawozdawczym i informacyjnym określonym w art. 4 – 6 Ustawy o przejrzystości stosunków finansowych.

106. Wskazane wymagania nie dotyczą przedsiębiorców publicznych, których roczne przychody netto w okresie dwóch lat poprzedzających przekazanie im lub wykorzystanie przez nich środków publicznych nie przekroczyły równowartości 40 mln EUR<sup>12</sup>.

107. Operatorzy, którym powierzono świadczenie usług publicznych w drodze umowy (przedsiębiorcy zewnętrzni), którzy prowadzą także inny rodzaj działalności gospodarczej, niż działalność, której dotyczą te usługi są zobowiązani do:

- a) prowadzenia odrębnej ewidencji dla działalności związanej z realizacją usług publicznych,
- b) jasnego określenia w dokumentacji rachunkowej zasad prowadzenia odrębnej ewidencji oraz metod przypisywania kosztów i przychodów,
- c) przekazywania organowi publicznemu dokumentów i materiałów wskazanych w ustawie.

108. Wskazane obowiązki nie dotyczą przedsiębiorców których przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w każdym z kolejnych dwóch lat obrotowych, poprzedzających

---

<sup>12</sup> Kwotę podaną w EUR należy przeliczyć przy zastosowaniu kursu wymiany EUR/PLN, stanowiącego średnią miesięcznych obrachunkowych kursów stosowanych przez Komisję Europejską z dwóch lat poprzedzających przekazanie lub wykorzystanie przez środków publicznych.

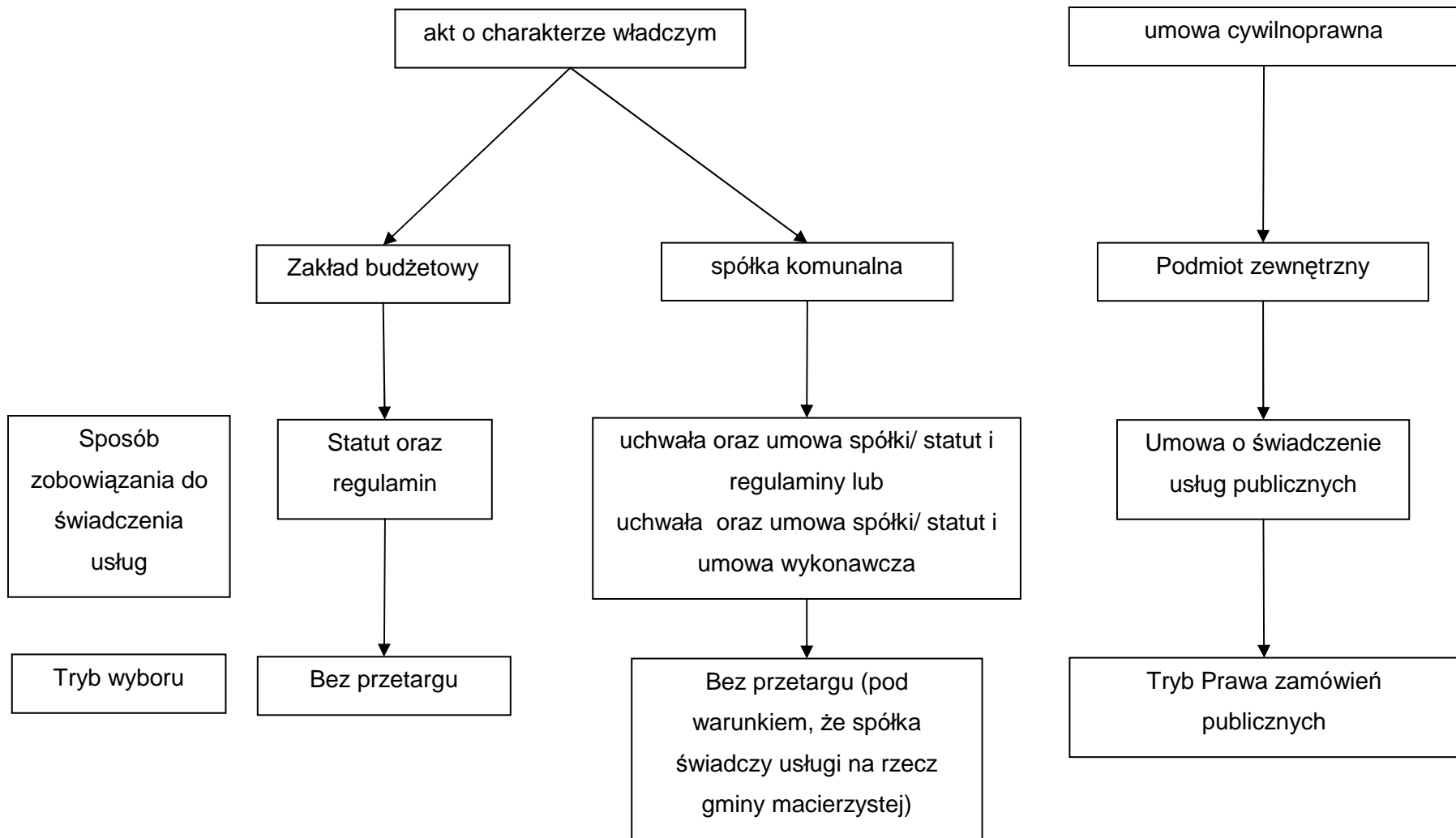
rok, w którym realizowali powierzone im usługi w ogólnym interesie gospodarczym albo inne zadania nie przekroczyły równowartości 40 mln EUR<sup>13</sup>.

## **11 Rozdział – Sprawozdawczość do Komisji Europejskiej**

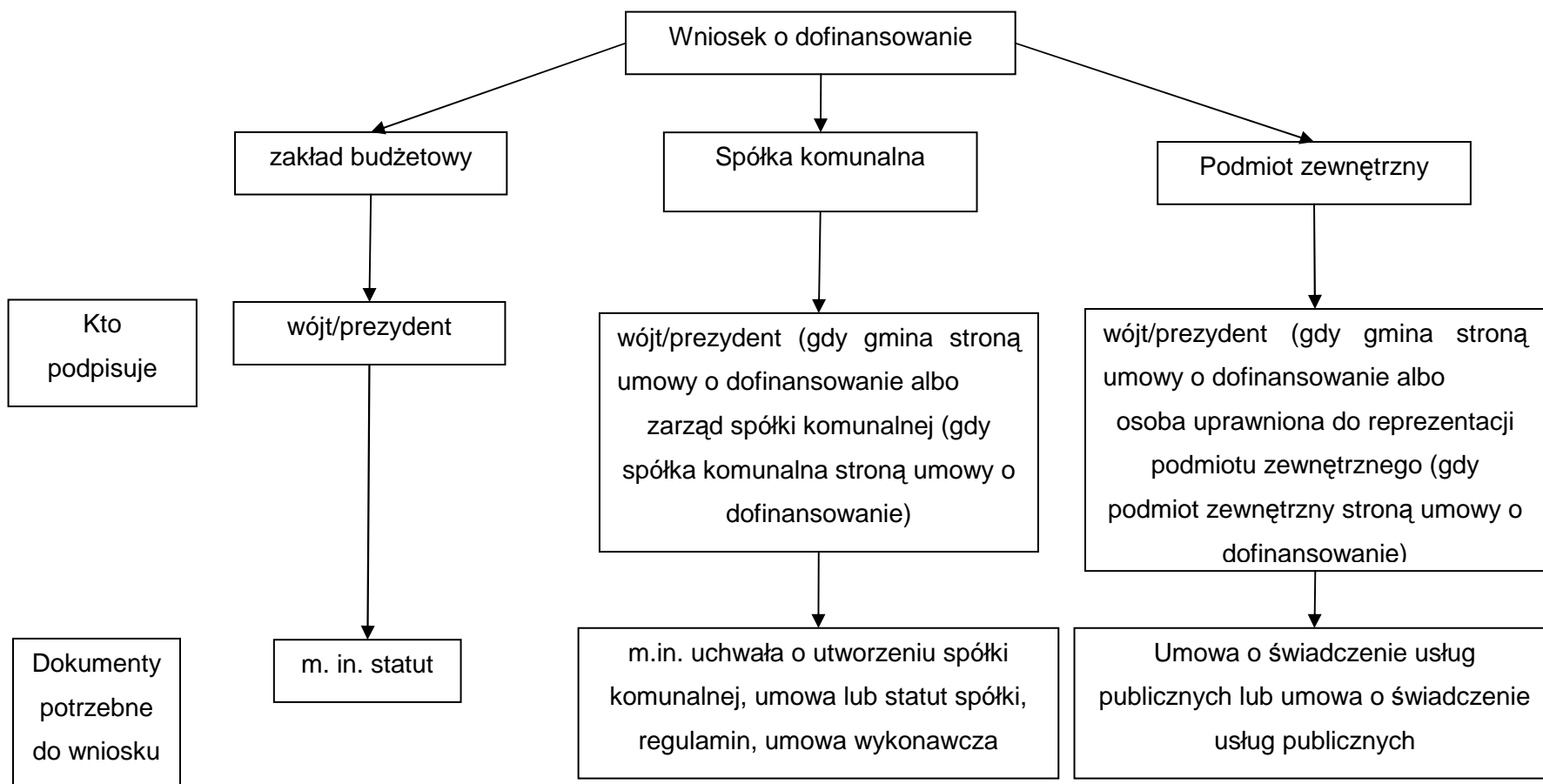
109. Zgodnie z art. 8 Decyzji KE Rzeczypospolita Polska będzie przekazywać do Komisji Europejskiej sprawozdania zawierające szczegółowy opis warunków stosowania niniejszych Wytycznych zgodnie z właściwym formularzem.

---

<sup>13</sup> Kwotę podaną w EUR należy przeliczyć przy zastosowaniu kursu wymiany EUR/PLN, stanowiącego średnią miesięcznych obrachunkowych kursów stosowanych przez Komisję Europejską z kolejnych dwóch lat obrotowych, poprzedzających rok, w którym realizowano powierzone usługi w ogólnym interesie gospodarczym albo inne zadania.



## Ubieganie się o dofinansowanie ze środków UE



Szczegółowe zasady ubiegania się o dofinansowanie ze środków UE określone są w dokumentach dostępnych na stronie [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl). W przypadku, gdy podmiotem ubiegającym się o dofinansowanie jest podmiot, który zawarł umowę na świadczenie usług publicznych przed ogłoszeniem Wytycznych nie spełniającą warunków określonych w Wytycznych, do wniosku o dofinansowanie należy dołączyć taką umowę zmienioną aneksem, w którym określone zostaną m.in. zasady świadczenia usług publicznych.