



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

45 - 052 OPOLE
ul. Oleska 19a

Tel. centr. 77 453 - 86 - 36,37
Tel/Fax 77 453 - 73 - 68
E-mail: rio@rio.opole.pl
www.rio.opole.pl

Opole, 9 października 2014 r.

NA.III-0221- 25 /2014

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 lipca 2014 r. sygn. ZP.270.1.2014.EM, uzupełnione pismem z dnia 8 września 2014 r., w przedmiocie powierzenia zagospodarowania odpadów własnej Spółce Sp. z o.o. informuję, co następuje.

Wstępnie wskazać należy, iż zagadnienie dotyczące obowiązku stosowania art. 3a w związku z art. 6d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), które to przepisy stanowią o obowiązku organizacji przetargów na wybór podmiotu, który będzie budował, eksploatował lub utrzymywał regionalną instalację przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3a) oraz przetargu na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (art. 6d) było przedmiotem stanowiska zawartego w piśmie Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. KRRIO-WA-0100/28/L/02-2013, w konkluzji którego stwierdzono, iż gmina w przetargu na odbiór odpadów komunalnych będzie miała prawo wskazać regionalną instalację przetwarzania odpadów komunalnych (ripok), do której odpady będą przekazywane pod warunkiem dokonania wyboru takiej instalacji w trybie i na zasadach wynikających z art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub bez zastosowania tego przepisu w sytuacji wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 19 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zakazuje w art. 6d wskazania instalacji. Jednocześnie, w sprawach dotyczących postępowania z odpadami art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie przez nią nieuregulowanym, nakazuje stosowanie ustawy o odpadach. Na mocy art. 24 ust. 3 tej ustawy, zlecający usługę transportu odpadów jest obowiązany wskazać transportującemu odpady wykonującemu usługę transportu odpadów miejsce przeznaczenia odpadów oraz posiadacza odpadów, do którego należy dostarczyć odpady. Tym samym to nie przedsiębiorca składający ofertę w przetargu na odbiór odpadów na podstawie art. 6d ww. ustawy - ale gmina może wskazać wykonawcy instalację regionalną, do której powinien przekazywać odpady, jeżeli zagospodarowanie zostało uprzednio zlecone i dokonano jej wyboru zgodnie z art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe stanowisko zostało zaakceptowane przez Ministra Środowiska pismem z dnia 21 października 2013 r. sygn. DGO-VII-022-56/43368/13/MD.

Zwrócić należy jednak uwagę na aktualne orzecznictwo sądowe w powyższym zakresie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r. sygn. II SA/Bk 95/13 wypowiedział się na temat możliwości powierzenia przez gminę własnej spółce zadań z zakresu odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz utrzymania czystości i porządku poprzez przekazanie spółce uprawnień w zakresie nadzorowania i gospodarowania odpadami komunalnymi oraz zobowiązania spółki do realizacji zintegrowanego systemu gospodarki odpadami dla aglomeracji zakładającego skierowanie strumienia odpadów komunalnych z terenu gminy do konkretnej instalacji, podczas gdy obowiązujące przepisy prawa miejscowego wskazują dwie regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. Sąd podkreślił, iż zadanie dotyczące odzysku i unieszkodliwiania odpadów stanowi zadanie własne gminy.

Następnie Sąd wskazał, że zgodnie z art. 6d ust. 1 ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W ocenie Sądu z treści tej regulacji wynika, że przetarg może obejmować samo odbieranie jak i odbieranie i

zagospodarowanie odpadów komunalnych. Gmina organizując przetarg dotyczący tylko odbioru odpadów może wskazać bez trybu przetargowego instalację do której mają trafić transportowane odpady komunalne. Zdaniem Sądu, konieczności przeprowadzenia przetargu nie uzasadniają przepisy art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Tryb przetargowy wynikający z tej regulacji odnosi się do budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Regulacja ta nie ma zastosowania do wyboru miejsca zagospodarowania odpadów. Nie ma prawnych podstaw by eksploatację instalacji utożsamiać z zagospodarowaniem i przetwarzaniem w niej odpadów, są to odmiennie zakresowo czynności. Wskazuje na to również treść art. 19 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. zmieniającej ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 152, poz. 897). W przypadku instalacji wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako zakład zagospodarowania odpadów, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa lub eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy, przepisów art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości nie stosuje się.

Sąd nie podzielił również stanowiska, zgodnie z którym, jeśli w Regionie Centralnym jest więcej niż jeden RIPOK, Gmina powinna zorganizować przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Ustawodawca dopuścił możliwość istnienia w regionie dwóch i więcej RIPOK - ów, ale nie wskazał na sposób wyboru jednego z nich. W ocenie Sądu jeżeli obie instalacje stanowią własność gminy gmina ma prawo powierzyć, jednej z tych instalacji, wykonywanie zadania własnego zagospodarowania odpadów w trybie bezprzetargowym.

Zadania użyteczności publicznej gmina może wykonywać za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 u.s.g. i art. 2 u.g.k.) lub za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów, osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W tym drugim przypadku na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z nimi umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 u.s.g. i art. 3 ust. 1 u.g.k.). Ustawodawca określił zatem dwa sposoby realizacji gminnych zadań użyteczności publicznej. W sytuacji gdy realizacja zadań zostaje

przekazana podmiotowi niezależnemu organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od gminy (chodzi tu o osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niebędące własnymi jednostkami gminy) wówczas odbywa się to na zasadach ogólnych z wykorzystaniem cywilnoprawnej umowy, która jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań. Z treści art. 3 ust. 1 u.g.k. wynika, że wtedy konieczne jest uwzględnienie przepisów o finansach publicznych i przepisów o zamówieniach publicznych. Drugą możliwą sytuacją jest wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie tj. przez utworzoną w tym celu własną jednostkę organizacyjną. Wówczas podstawą powierzenia wykonywania zadań jest sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. Nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych i nie jest potrzebne zawieranie przez gminę umów z własną jednostką organizacyjną w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę (vide: wyrok NSA z 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, Lex nr 180740). Tworzenie gminnych jednostek organizacyjnych, jak również ich likwidowanie i reorganizacja oraz wyposażenie w majątek, odbywa się w drodze uchwał rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g.). Kompetencja ta należy do wyłącznej właściwości rady. Zasady organizacji i funkcjonowania tych jednostek regulują odrębne przepisy, zwłaszcza ustawa o finansach publicznych (gminne zakłady i jednostki budżetowe) oraz kodeks spółek handlowych właściwy dla gminnych spółek handlowych. Szczególnym rodzajem komunalnych jednostek organizacyjnych są gminne osoby prawne, jak np. komunalne spółki kapitałowe. Zdaniem Sądu, przez pojęcie "komunalnej spółki kapitałowej" należy rozumieć spółkę utworzoną w drodze uchwały organu gminy, w celu wykonywania określonych zadań użyteczności publicznej w ramach gospodarki komunalnej, w której wszystkie udziały (akcje) stanowią mienie jednostki samorządu terytorialnego, spółka musi być kontrolowana przez gminę, działalność spółki musi być prowadzona na rzecz tej gminy, która jest jej właścicielem.

Powyższy wyrok został potwierdzony przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 września 2014 r. sygn. II OSK 1314/14/ - sygnalizację w tej sprawie opublikowano na portalu DziennikGazetaPrawna.

Reasumując, stanowisko Związku w zakresie możliwości powierzenia własnej spółce zagospodarowania odpadów bez przeprowadzenia procedury z art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w świetle przedstawionego orzecznictwa sądowego należy uznać za prawidłowe.

Przedstawiając powyższe, jednocześnie informuję, że zawarte wyżej informacje są wyłącznie opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu i nie stanowią obowiązującej wykładni prawa.