

1. Wstęp

W celu omówienia zasad pomocy publicznej udzielanej Zakładom Utylizacji Odpadów Komunalnych w formie rekompensaty:

- A. Porównamy sytuację ekonomiczną czterech ZUO Sp. z o.o. stanowiących w 100% własność samorządową. W tekście oznaczymy je następująco:
 1. ZUO1
 2. ZUO2
 3. ZUO3
 4. ZUO4
- B. Omówimy rolę pomocy publicznej udzielanej w formie rekompensaty Zakładom Utylizacji Odpadów Komunalnych będących w fazie eksploatacji.
- C. Prześledzimy przypadek wystąpienia o wypłatę niedoboru rekompensaty przez ZUO1.

Oznaczenia ZUO 1 ÷ ZUO4 odnoszą się do istniejących Zakładów Utylizacji Odpadów Komunalnych zlokalizowanych w Polsce.

Wszystkie obliczenia, zestawienia i porównania wykonane są na podstawie rzeczywistych wyników rzeczowo – finansowych.

Porównania ograniczono do 4 ZUO z uwagi na pracochłonność i duży stopień trudności zebrania wiarygodnych informacji rzeczowo-ekonomicznych.

2. Porównanie sytuacji ekonomicznej 4 ZUO w latach 2017 ÷ 2018

Porównanie sytuacji ekonomicznej 4 ZUO zawierają tabele Nr 1 i 2:

Tabela 1 Dane ekonomiczne ZUO1 i ZUO2

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka	ZUO1 2017	ZUO1 2018	ZUO2 2017	ZUO2 2018
1	Ilość odpadów	[t/a]	33.347	36.198	26.091	30.347
2	Przychody	[tys.zł]	9.917	11.402	7.042	7.931
3	Koszty operacyjne	[tys.zł]	11.277	11.805	8.906	9.807
4	- w tym amortyzacja	[tys.zł]	3.103	1.887	3.388	3.173
5	Pozostałe przychody operacyjne	[tys.zł]	1.513	753	2.535	2.649
6	Pozostałe koszty operacyjne	[tys.zł]	5	4	283	234
7	Przychody finansowe	[tys.zł]	109	118	17	96
8	Koszty finansowe	[tys.zł]	86	67	349	291
9	Zysk netto	[tys.zł]	117	352	55	343
10	Przepływy pieniężne z dział. operacyjnej	[tys.zł]	2.399	-182	1.325	2.118
11	Przepływy pieniężne z dział. inwestycyjnej	[tys.zł]	-893	-137	17	37
12	- w tym wydatki inwestycyjne	[tys.zł]	898	137	0	59
13	Przepływy pieniężne z dział. finansowej	[tys.zł]	-1.592	-1.214	-1.437	-1.576
14	- w tym spłata kredytów i pożyczek	[tys.zł]	984	984	1.119	1.326
15	Przepływy pieniężne razem	[tys.zł]	-86	-1.534	-95	578
16	Stan śr pien na początek roku	[tys.zł]	6.650	6.564	502	406
17	Stan śr pien na koniec roku	[tys.zł]	6.564	5.030	406	984
18	Aktywa	[tys.zł]	39.171	36.272	38.034	35.664
19	- w tym środki trwałe	[tys.zł]	30.924	29.173	36.371	33.256
20	- w tym aktywa obrotowe	[tys.zł]	8.247	7.098	1.664	2.408
21	- w tym środki pieniężne	[tys.zł]	6.564	5.030	406	984
22	Pasywa	[tys.zł]	39.171	36.272	38.034	35.664
88888823	- w tym kapitały własne	[tys.zł]	20.674	20.910	4.525	4.867

Rekompensata w gospodarce odpadami

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka	ZUO1 2017	ZUO1 2018	ZUO2 2017	ZUO2 2018
24	- w tym kapitał podstawowy	[tys.zł]	18,542	18,542	9,772	9,772
25	- w tym zysk / strata bieżąca	[tys.zł]	117	352	55	343
26	-w tym zyski straty z lat ubiegłych	[tys.zł]	-64	0	-5,303	-5,248
27	-w tym kredyty długoterminowe	[tys.zł]	2,951	1,967	6,626	5,206
28	-w tym kredyty krótkoterminowe	[tys.zł]	984	984	1,408	1,487

Tabela 2 Dane ekonomiczne ZUO3 i ZUO4

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka	ZUO3 2017	ZUO3 2018	ZUO4 2017	ZUO4 2018
1	Ilość odpadów	[t/a]	157.800	164.980	76.827	78.260
2	Przychody	[tys.zł]	41.617	48.282	21.456	24.531
3	Koszty operacyjne	[tys.zł]	42.756	53.664	23.286	28.029
4	- w tym amortyzacja	[tys.zł]	5.273	5.309	5.418	5.273
5	Pozostałe przychody operacyjne	[tys.zł]	12.703	4.538	2.594	2.336
6	Pozostałe koszty operacyjne	[tys.zł]	6.848	1.033	388	57
7	Przychody finansowe	[tys.zł]	187	62	70	49
8	Koszty finansowe	[tys.zł]	826	831	285	237
9	Zysk netto	[tys.zł]	4.313	-2.442	87	-1.554
10	Przepływy pien. z dział. operacyjnej	[tys.zł]	6.181	-4.319	3.058	4.474
11	Przepływy pien. z dział. inwestycyjnej	[tys.zł]	-1.053	-533	-2.615	-1.739
12	- w tym wydatki inwestycyjne	[tys.zł]	1.053	533	1.482	483
13	Przepływy pien. z dział. finansowej	[tys.zł]	-5.323	-795	-2.334	-2.334
14	- w tym spłata kredytów i pożyczek	[tys.zł]	3.265	3.315	2.334	2.334
15	Przepływy pieniężne razem	[tys.zł]	-195	-5.647	-1.892	400
16	Stan śr pien na początek roku	[tys.zł]	8.090	7.894	7.470	5.579
17	Stan śr pien na koniec roku	[tys.zł]	7.894	2.247	5.579	5.979
18	Aktywa	[tys.zł]	182.506	169.928	72.781	69.007
19	- w tym środki trwałe	[tys.zł]	162.958	158.956	64.421	59.545
20	- w tym aktywa obrotowe	[tys.zł]	14.903	10.972	8.360	9.463
21	- w tym środki pieniężne	[tys.zł]	7.894	2.247	5.579	5.979
22	Pasywa	[tys.zł]	182.506	169.928	72.781	69.007
23	- w tym kapitały własne	[tys.zł]	23.344	16.372	21.967	20.431
24	- w tym kapitał podstawowy	[tys.zł]	26.702	22.189	19.318	19.318
25	- w tym zysk / strata bieżąca	[tys.zł]	4.313	-2.442	87	-1.554
26	-w tym zyski straty z lat ubiegłych	[tys.zł]	-7.670	-3.374	0	18
27	-w tym kredyty długoterminowe	[tys.zł]	40.079	36.797	9.425	7.090
28	-w tym kredyty krótkoterminowe	[tys.zł]	3.317	3.316	2.326	2.334

W 2019 roku tylko ZUO1 pozostał przy cenach 2018 roku. W pozostałych zakładach podwyżki cen odpadów zmieszanych (stanowiących podstawową pozycję w przychodach) na rok 2019 dochodziły do 40%

Pomimo ponoszonych strat ZUO o nr 2, 3 i 4 nie wystąpiły o wyrównanie niedoboru rekompensaty zarówno w rozpatrywanym okresie 2017 ÷ 2018 jak i w latach wcześniejszych.

3. Rekompensata w gospodarce odpadami

Kwestie dotyczące pomocy publicznej udzielanej ZUO w formie rekompensaty reguluje cały zestaw przepisów w tym:

- „Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami” wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR/H/24(3)07/2012);
- „Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w ramach zadań własnych samorządu gminy w gospodarce odpadami komunalnymi” wydanymi przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 września 2015 r. – sygnatura MliR/H/2014-2020/28(1)10/2015;

Wymieniono obie wersje ministerialne, ponieważ część umów zawartych przez ZUO w latach 2012 ÷ 2015 nie była aktualizowana i opiera się na przepisach z 2012 roku.

Z dotychczas wydanych przepisów wynika, że coroczne obliczenie wysokości rekompensaty w gospodarce odpadami ma na celu jedynie sprawdzenie czy zakład nie otrzymał jej w nadmiernej wysokości i nie zachodzi konieczność zwrotu nadwyżki. W żadnej z umów wykonawczych zawartych przez ZUO, do których uzyskałem dostęp nie było zapisów dotyczących wyrównania niedoboru rekompensaty w sytuacji, gdy taki niedobór zaistnieje.

Inaczej sprawa niedoboru rekompensaty uregulowana jest w umowach wykonawczych zawartych przez przedsiębiorstwa komunalne spoza zakresu gospodarki odpadami. Na przykład jedna z umów powierzenia UOIG zawarta przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej zawiera następujące zapisy dotyczące kontroli rekompensaty.

§ 18 Kontrola rekompensaty oraz zwrot nadwyżki i pokrycie niedoboru rekompensaty

Pkt. 3 W przypadku, gdy weryfikacja przeprowadzona przez Miasto lub audytora rekompensaty wykaże wystąpienie niedoboru rekompensaty, Spółka wystawi Miastu fakturę korygującą w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedoboru rekompensaty. Termin płatności wynikający z wyżej wymienionej faktury wynosi 60 dni od dnia otrzymania przez Miasto od Spółki faktury korygującej. Za datę zapłaty uznaje się datę obciążenia rachunku bankowego Miasta.

Pkt. 4 W przypadku, gdy weryfikacja przeprowadzona przez Miasto lub audytora rekompensaty wykaże wystąpienie niedoboru rekompensaty w ostatnim roku obowiązywania niniejszej umowy; Miasto zapłaci kwotę rekompensaty rocznej w części należnej w terminie nie dłuższym niż 60 dni od dnia otrzymania przez Miasto od Spółki faktury korygującej.

O braku uregulowania dotyczącego wyrównania niedoboru rekompensaty w umowach wykonawczych zawartych w sektorze gospodarki odpadami świadczą sprawozdania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów składane do Komisji Europejskiej w cyklach dwuletnich w sprawie pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

„Typowym ustaleniem dotyczącym unikania nadwyżek rekompensaty jest postanowienie, że przyznana rekompensata nie może skutkować osiągnięciem przez przedsiębiorstwo zobowiązane do świadczenia UOIG zysku przekraczającego „rozsądny zysk”. W latach 2016 ÷ 2017 jako miernik zwrotu kapitału stosowana była wewnętrzna stopa zwrotu (IRR – Internal Rate of Return), a jej wartość odpowiadająca „rozsądnemu zyskowi” ustalana była jako właściwa średnia stopa swap z ostatniego kwartału roku poprzedzającego rok zawarcia umowy wykonawczej, powiększonej o 100 punktów bazowych.

W celu uniknięcia wypłaty nadmiernej rekompensaty, każdego roku jednostka samorządu terytorialnego powierzająca UOIG przeprowadza weryfikację wysokości należnej rekompensaty poprzez kalkulację wskaźnika IRR w całym okresie powierzenia. W celu zweryfikowania IRR na początku okresu zobowiązania do świadczenia UOIG przyjęto dane z prognozy na cały okres powierzenia. Jeżeli dla całego okresu świadczenia usług IRR jest poniżej wartości granicznej „rozsądnego zysku”, to wtedy nie dokonuje się żadnych korekt. W przypadku przekroczenia wartości granicznej „rozsądnego zysku”, przedsiębiorstwo świadczące UOIG zwraca nadwyżkę, tj. kwotę powodującą takie przekroczenie.”

W latach 2012 ÷ 2017 nie zaistniała konieczność publikowania informacji w celu spełnienia wymogu przejrzystości – w zdecydowanej większości przypadków spółki, którym powierzono UOIG w zakresie gospodarowania odpadami nie prowadziły żadnej innej działalności.

W rzeczywistości udział pozostałej działalności w przychodach ZUO2 ÷ 4 stanowi kilka procent, co nie stwarza problemów przy rozliczaniu rekompensaty.

Natomiast w ZUO1 gdzie udział przychodów pozaumownych dochodzi do 30% można powiedzieć, że „mamy problem”.

4. ZUO1 Rekompensata 2018

Jedynym zakładem, który zdecydował się na wystąpienie z wnioskiem o wypłacenie niedoboru rekompensaty z 2018 roku jest ZUO1.

ZUO1 ma podpisaną i ważną do 2023 roku umowę powierzenia z jednostką samorządową Komunalnym Związkiem Gmin (w skrócie KZG). Umowa ta zawiera standardowe zapisy stosowane w latach 2012 ÷ 2014. Rozsądny zysk określono w niej, jako iloczyn średniorocznej wartości kapitałów własnych i średniorocznej wartości stopy WIBOR 12M powiększonej o 100 punktów bazowych.

Na podstawie umowy powierzenia ZUO1 zobowiązany jest do świadczenia następujących usług:

- a) sortowanie odpadów zmieszanych,
- b) składowanie odpadów,
- c) kompostowanie odpadów,
- d) unieszkodliwianie odpadów wielkogabarytowych,
- e) zagospodarowanie odpadów budowlanych,
- f) zagospodarowanie odzyskanych surowców wtórnych,
- g) czasowe gromadzenie odpadów niebezpiecznych typu komunalnego przeznaczonych do unieszkodliwiania
- h) prowadzenie działalności związanej z budową, rozbudową i eksploatacją infrastruktury w postaci instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w tym infrastruktury powstającej w ramach budowy ZUO1.

Ponadto ZUO1 może świadczyć usługi dodatkowe (w tym zbieranie i wywożenie odpadów komunalnych, a także błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń) powstałych na terenie nieruchomości należących do gmin na warunkach i za wynagrodzeniem każdorazowo uzgadnianym przez zainteresowane Strony.

ZUO1 świadczy usługi na terenie gmin należących do KZG1 i przyjmuje odpady z tego terenu.

ZUO1 może prowadzić działalność poza terenem Gmin należących do KZG1 i przyjmować odpady z takich terenów po uzyskaniu uprzedniej zgody KZG1.

W celu zapewnienia wymaganej przejrzystości oraz uniknięcia subsydiowania skrośnego w ramach świadczenia usług (tj. pokrywania kosztów wygenerowanych w ramach jednego rodzaju prowadzonej przez ZUO1 przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej) ZUO1 jest zobowiązany prowadzić odrębną rachunkowość dla usług oraz działalności innej niż działalność wynikająca z umowy.

Zawarta umowa wykonawcza określa, że:

1. Z uwagi na fakt, iż działalność ZUO1 wynikająca z realizacji usług może być deficytowa, KZG1 jest zobowiązany do wypłaty ZUO1 rekompensaty za świadczone usługi, zgodnie z przyjętymi w Umowie zasadami i obowiązującymi przepisami prawa.
2. ZUO1 uprawniony jest do otrzymania od KZG1 kwoty rekompensaty wyłącznie w przypadku wystąpienia w skali roku ujemnej różnicy pomiędzy przychodami ZUO1 z tytułu świadczenia usług,

powiększonymi o kwotę rekompensaty pozaumownej, a kosztami poniesionymi przez ZUO1 w związku ze świadczeniem usług, powiększonymi o rozsądny zysk, według poniższego wzoru:

$$(P+R) - (K+Z) < 0$$

gdzie:

p - przychody ZUO1 z tytułu świadczenia usług;

R - rekompensata pozaumowna;

K - koszty szczegółowo określone poniesione przez ZUO1 w związku ze świadczeniem usług;

Z - Rozsądny zysk;

Wszystkie zmienne ww. wzoru winny być podane w wysokości właściwej dla roku kalendarzowego.

W przypadku prowadzenia przez ZUO1 działalności ubocznej, w tym przy uwzględnieniu warunków wykorzystywania do prowadzenia tej działalności składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji usług, ZUO1 winien uwzględnić tą okoliczność przy dokonywaniu kalkulacji rekompensaty. Metodyka wyliczania rekompensaty stanowi załącznik nr 5 do umowy.

Załącznik Nr 5 do umowy stanowi obliczenie rekompensaty na podstawie prognozy finansowej z maja 2013 roku wykonanej zgodnie z wytycznymi w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami wydanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego z 2012 roku - sygnatura MRR/H/24(3)07/2012 (z dnia 23 lipca 2012 r.).

Sposób obliczenia rekompensaty nie jest w umowie wykonawczej określony w sposób jednoznaczny. W efekcie można ją przeliczać na 3 sposoby:

- Z wykorzystaniem wzoru $(P+R) - (K+Z) < 0$ dla stóp procentowych WIBOR 12M lub SWAP;
- Z wykorzystaniem IRR dla stopy SWAP;
- Z wykorzystaniem wskaźnika $ROE \leq 6,0\%$ (obliczenie rekompensaty z 10/2019 dla projektu modernizacji sortowni w ZUO4 dofinansowanego z POIiŚ).

Umowa wykonawcza zawiera też zapis dotyczący wprowadzania zmian do jej tekstu „Jeżeli którekolwiek z postanowień niniejszej umowy uznane zostanie za nieważne na mocy prawomocnego wyroku sądu lub decyzji innego uprawnionego do tego organu władzy publicznej, Strony niezwłocznie podejmą negocjacje w celu zastąpienia postanowień nieważnych innymi postanowieniami, które będą realizować możliwie zbliżony cel gospodarczy. Postanowienia zdania poprzedzającego stosuje się również, jeżeli po zawarciu niniejszej umowy wejdą w życie przepisy, na skutek których którekolwiek z postanowień niniejszej umowy stanie się nieważne.”

Umowa wykonawcza zawarta przez ZUO1 powinna zostać aneksowana w celu zastosowania jednoznacznych zapisów dotyczących obliczeń rekompensaty i wypłaty niedoboru rekompensaty.

Obliczenie niedoboru rekompensaty w 2018 roku z wykorzystaniem IRR dało wynik 0,9 mln zł. Kontrowersje powoduje kwestia przychodów za odbiór odpadów z gmin nienależących do KZG1. Ich udział dochodzi do 30% ogółu przychodów ZUO1. Zarówno koszty jak i przychody z działalności i pozaumownej są wydzielone i nie są włączone do obliczenia rekompensaty z KZG1. Działalność pozaumowna jest rentowna i za sprawą o 20% wyższych cen, pokryła z nadwyżką straty poniesione na działalności umownej.

Powstaje pytanie czy takie działanie jest zgodne z zapisami art. 22 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r o odpadach (Dz. U. 2013 poz. 21, z późn. zm.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 1996 Nr 132 poz. 622, z późno zm.), które jednoznacznie określają, że „zanieczyszczający płaci”. Ponadto zgodnie z Art. 22. Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r o odpadach „Koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów. Z tych zapisów wynika, że ZUO1 nie powinien pokrywać kosztów KZG1 opłatami pobieranymi od gmin, które nie są zrzeszone w KZG1.

Wniosek o wypłacenie niedoboru rekompensaty spotkał się z odmową ze strony KZG1.

ZUO1 w dniu 03.12.2019 skierował do sądu wniosek o wypłatę wyrównania rekompensaty.

Przed zakończeniem 2019 roku nowy Prezes ZUO1 wycofał z sądu wnioski o wypłatę wyrównania niedoboru rekompensaty. Rok 2019 ZUO1 kończy ze stratą rzędu 1,5 mln zł.

Nie jestem entuzjastą urzędowej regulacji cen mającej miejsce w ciepłownictwie i gospodarce wodno-ściekowej. Pojawia się jednak pytanie: czy urzędowa regulacja cen w gospodarce odpadowej nie uzdrowi sytuacji ekonomicznej Zakładów Utylizacji Odpadów Komunalnych będących spółkami samorządowymi?

Marian Głowicki

14.01.2020