



KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W OPOLU

Informacja o wynikach kontroli koordynowanej
**PRZETARGI NA ODBIÓR I ZAGOSPODAROWANIE
ODPADÓW KOMUNALNYCH
W LATACH 2013 - 2015**



Krajowa Rada
Regionalnych Izb Obrachunkowych

Informacja o wynikach kontroli koordynowanej

**PRZETARGI NA ODBIÓR
I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW
KOMUNALNYCH W LATACH 2013 - 2015**

Koordynator kontroli
Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

Opracowanie przygotowano w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu

Przygotowanie do druku: Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy

Projekt okładki – Justyna Szelągowska

Druk: Drukarnia „Polraster”
ul. Orawska 19, 85-353 Bydgoszcz

Szanowni Państwo

W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, przedstawiamy sprawozdanie z kontroli koordynowanej przeprowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015. Podstawą do przeprowadzenia kontroli była uchwała Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Nr 8/2015 z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r. Koordynatorem kontroli – w imieniu KR RIO – była Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu.

Kontrola zamówień publicznych jest jednym z podstawowych zadań regionalnych izb obrachunkowych, wymienionym *expressis verbis* w art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i realizowanym od początku objęcia jednostek samorządu terytorialnego systemem zamówień publicznych w 1995 r. Zamówienia publiczne są badane w trakcie wszystkich kontroli kompleksowych. Wyniki kontroli są agregowane, analizowane i prezentowane w corocznych sprawozdaniach z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, przedstawianych Sejmowi i Senatowi. Jakże więc były przesłanki objęcia zamówień publicznych kontrolą koordynowaną w 2016 r.? Zadecydowała o tym specyfika przedmiotu zamówienia. Bowiem jedynie połączenie dobrej znajomości procedur zamówień publicznych z merytoryczną wiedzą o przedmiocie zamówienia, umożliwia prawidłowe opisanie przedmiotu zamówienia, stworzenie wzoru umowy, a w konsekwencji udzielenie zamówienia publicznego w sposób, który zapewni optymalną realizację zadań publicznych. W badanym zakresie, samorząd nie posiadał wystarczającego doświadczenia, bo do roku 2013 organizowanie gospodarki odpadami komunalnymi nie było jego zadaniem. Zorganizowanie przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych stanowiło więc dla samorządów wyzwanie, a zarazem kreowało obszar ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Celem kontroli było zbadanie prawidłowości realizacji przez gminy obowiązku wyłonienia w drodze przetargu podmiotu, który będzie wykonywał usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Kontrole miały objąć wszystkie etapy udzielania zamówień publicznych na tę usługę oraz prawidłowość jej wykonywania, w szczególności w aspekcie finansowym, tj. rozliczeń z wykonawcą. Celem kontroli było również ustalenie, czy organizowane przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych mają cechy szczególne. Badano przykładowo, jak często były ogłaszane, ilu przystępowało do nich oferentów, czy były unieważniane częściej niż inne przetargi.

W ramach kontroli koordynowanej zostały zabrane informacje dotyczące wymiaru finansowego nowego zadania własnego gminy. Na podstawie danych dotyczących relacji dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gromadzonych w poszczególnych latach do wydatków ponoszonych na realizację umów zawartych w wyniku przetargów, podjęto próbę analizy tego zjawiska w perspektywie dłuższej niż rok. Starano się przy tym ustalić, czy gminy nie traktują nowego źródła dochodów, jako tytułu pozwalającego na finansowanie bieżących niedoborów budżetowych.

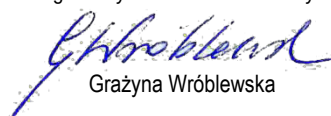
Szczegółową kontrolę zamówień publicznych przeprowadzono w 76 gminach we wszystkich województwach. Aby zapewnić większą miarodajność danych, a tym samym wpłynąć na rzetelność formułowanych wniosków, na potrzeby kontroli zgromadzono również dane o charakterze finansowym i statystycznym łącznie z 227 gmin z terenu całego kraju. Dane w rozdziałach 4 i 5 oparte są na szczegółowych wynikach kontroli przeprowadzonych w 76 gminach, zaś wyniki kontroli przedstawione w rozdziałach 3, 6 i 7 oparto na pełnej próbie 227 gmin.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu



Jan Uksik

Przewodnicząca
Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych



Grażyna Wróblewska

Spis treści

1. Analiza stanu prawnego	7
2. Metodyka kontroli	10
3. Ogólne dane o przetargach	12
3.1. Informacje o rynku odpadów komunalnych	14
3.2. Stosowanie Prawa zamówień publicznych	16
4. Szczegółowe wyniki kontroli	18
5. Postępowanie pokontrolne	24
5.1. Dyscyplina finansów publicznych	27
6. Wymiar finansowy odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych	29
7. Podsumowanie wyników kontroli	34
7.1. Wnioski de lege ferenda	35
Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	38
Załączniki	39

Wykaz stosowanych skrótów

j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
TK	Trybunał Konstytucyjny
RIO	regionalna izba obrachunkowa
KR RIO	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia
PSZOK	punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych
p.z.p.	ustawa Prawo zamówień publicznych
u.c.p.g.	ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
u.f.p.	ustawa o finansach publicznych
u.o.r.	ustawa o rachunkowości
u.r.i.o.	ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych
u.n.d.f.p.	ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

1. Analiza stanu prawnego

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. skutkowało dostosowaniem prawa polskiego do obowiązujących już przepisów prawa unijnego, a także bieżącego implementowania nowych aktów prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. W celu ujednolicenia porządków prawnych – krajowego i unijnego – w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, ogłoszono w dniu 25 lipca 2011 r. ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹, która znówelizowała przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach². Przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a kompleksowy system nowych rozwiązań wprowadzonych tą ustawą rozpocząć miał funkcjonowanie najpóźniej w dniu 1 lipca 2013 r. Od tego czasu ustawa o czystości i porządku w gminach była kilkunastokrotnie zmieniana, ostatnia nowelizacja uwzględniona przy formułowaniu niniejszego raportu pochodzi z 21 października 2016 r.³.

Przeprowadzona reforma systemu gospodarki odpadami komunalnymi zmieniła sposób organizacji odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gminy zostały zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto, rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego mogła postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Gminy uzyskały nowe źródło dochodu – opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁴. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina winna pokryć koszty funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, którego kluczowym elementem jest sfinansowanie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Wprowadzenie całkowicie nowych rozwiązań prawnych skutkowało między innymi skierowaniem przez samorządy wniosków o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt 17/12⁵ uznał art. 6k ust. 1 i 2 ustawy za niezgodny z ustawą zasadniczą w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Trybunał zakwestionował prawidłowość delegacji ustawowej do wydania przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami. TK przypomniał, że prawodawca zobowiązany jest wyznaczyć granice, w jakich rada gminy może realizować kompetencję do ustalania opłaty lokalnej. W szczególności granicę taką może stanowić ustawowe określenie stawek maksymalnych opłaty i z tego powodu orzekł, że art. 6k ustawy narusza standardy konstytucyjne. Trybunał nie stwierdził natomiast niezgodności z Konstytucją szeregu innych kwestionowanych przez wnioskodawców przepisów, w tym w szczególności bezwzględnego obowiązku realizacji przetargów.

Dla kwestii objętych przedmiotem kontroli, podstawowe znaczenie ma treść art. 3 ust. 1 u.c.p.g., zgodnie z którym utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności, obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Obowiązkiem rady gminy, zgodnie z art. 4 u.c.p.g., jest uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (zwanego dalej regulaminem), po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie, dotyczące m.in. wymagań obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych

¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152 poz. 897 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 poz. 1289), zwana dalej: u.c.p.g.

³ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1920).

⁴ Art. 6 ust. 11 u.c.p.g.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 159.

wytwarzanych w gospodarstwach domowych i liczby osób korzystających z tych pojemników, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych oraz innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Ponadto rada gminy zobowiązana jest do dostosowania regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu przez sejmik województwa. Warto odnotować, iż w dniu 29 grudnia 2016 r.⁶ minister właściwy do spraw środowiska wypełnił wprowadzoną nowelizacją z dnia 28 listopada 2014 r.⁷ do ustawy fakultatywną delegację w zakresie określenia szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz odpadów komunalnych podlegających obowiązkowi selektywnego zbierania. Wspomniane rozporządzenie będzie obowiązywać od 1 lipca 2017 r.⁸, spowoduje konieczność dostosowania obowiązujących regulaminów czystości i porządku w gminach i znacząco wpłynie na ujednolicenie sposobu organizacji zbierania odpadów komunalnych w całej Polsce.

W myśl art. 9b ust. 1 u.c.p.g. działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹. Zgodnie z art. 9b ust. 2 u.c.p.g. rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwany dalej rejestrem, prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 9c ust. 1 u.c.p.g. przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W myśl art. 9j ustawy, wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru następuje, m.in. gdy organ prowadzący rejestr stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę, gdy przedsiębiorca po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne lub odpady zielone do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych a także gdy przedsiębiorca nie osiągnie wymaganych przepisami poziomów recyklingu.

Gmina została zobowiązana do stworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Podkreślić w tym miejscu należy, że jedno z kluczowych założeń tego systemu zostało w okresie pomiędzy opracowaniem założeń kontroli koordynowanej w 2015 r. a przedstawieniem jej wyników w 2017 r. zmienione. Do 31 grudnia 2016 r., zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta był zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg mający za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Jak stanowi art. 6d ust. 2 u.c.p.g., w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców, rada takiej gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku przetargi należało organizować dla każdego z wyznaczonych sektorów (art. 6d ust. 3 u.c.p.g.). Przy czym, jak stanowił art. 6g u.c.p.g., do przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo do przetargów mających za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów – w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie – stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰. Ponadto, art. 6e u.c.p.g. *expressis verbis* stanowił, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na

⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19).

⁷ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87).

⁸ Rozporządzenie zawiera przepisy przejściowe zezwalające na funkcjonowanie gospodarki odpadami komunalnymi na poprzednich zasadach, do czasu wygaśnięcia obowiązujących umów, nie później jednak niż do 30 czerwca 2021 r.

⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.), zwana dalej: p.z.p.

zlecenie gminy tylko w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1. Wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości każdorazowo miał się zatem odbywać na zasadach przetargu z zastosowaniem przepisów ustawy p.z.p.

Jedyny wyjątek od wymogu stosowania przetargu dotyczył przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z dotychczasowym wykonawcą i pozwalał na incydentalne zastosowanie trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 6f ust. 2 u.c.p.g., w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta był obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g., przy czym w celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina mogła zapewnić te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z ustawą p.z.p.

Stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych oznaczało również możliwość organizowania przez gminy przetargów wspólnych na podstawie art. 16 tej ustawy, jak również to, że wykonawcy mogli się ubiegać wspólnie o udzielenie zamówienia na podstawie art. 23 p.z.p. Po przeprowadzeniu postępowania przetargowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawierał z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.). Przepisy określały szczegółowo zarówno treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia jak i wymagania jakie musi spełniać podmiot odbierający odpady.

Tryb obligatoryjnego stosowania przetargu do wyłonienia podmiotu dokonującego odbioru odpadów komunalnych był kontestowany przez gminy, które posiadały własne jednostki organizacyjne zdolne do wykonywania odbioru odpadów komunalnych¹¹. Przede wszystkim chodziło tu o spółki komunalne, najczęściej ze 100% udziałem gminy, w mniejszej ilości przypadków były to samorządowe zakłady budżetowe. Powierzenie wykonywania zadań gminy własnym spółkom, w ramach tzw. „*in house*”, poza przepisami ustawy p.z.p. było w całym zakresie gospodarki komunalnej powszechnie stosowane i nie budziło zastrzeżeń w doktrynie i orzecznictwie. Stąd wymaganie od spółek komunalnych przystępowania do przetargu w celu ubiegania się o zamówienie publiczne od podmiotu, który niejednokrotnie powołał i wyposażył spółkę w mienie publiczne, po to by właśnie to zadanie wykonywała, uznano za nieracjonalne i niegospodarne. W publicznej dyskusji samorządowcy wskazywali na względy natury organizacyjnej, jak również na fakt angażowania znacznych środków unijnych w rozbudowę i modernizację parku maszynowego spółek komunalnych. Podawano także przykłady z innych krajów Unii, w których samorządy mają dowolność w wyborze formy realizowania tego zadania. Strona rządowa podnosiła zaś ryzyko zaniku konkurencyjności na rynku odbioru odpadów komunalnych. Na ten spór nałożyła się w czasie konieczność dostosowania przepisów o zamówieniach publicznych do nowych dyrektyw unijnych¹².

W konsekwencji powyższego, wraz z uchwaleniem 22 czerwca 2016 r. nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych¹³ doszło do zmiany przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nowelizacja weszła w życie 1 stycznia 2017 r., zatem nie miała wpływu na ustalenia dotyczące okresu objętego kontrolami koordynowanymi, jednakże nowe przepisy zostały wzięte pod uwagę przy formułowaniu niniejszego raportu. Kluczowe zmiany dotyczyły artykułów 6d, 6e, 6f i 6g i sprowadzały się do usunięcia wymogów przeprowadzania przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych i zastąpienia ich wymogiem udzielenia zamówienia publicznego. Znaczenie tej nowelizacji docenić można jedynie w powiązaniu ze zmianami wprowadzonymi bezpośrednio do ustawy p.z.p. Dopuszczono bowiem, pod określonymi warunkami udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki podmiotowi zależnemu od gminy. Przykładowo, zgodnie

¹¹ Por. Ł. Kuligowski, *Gminy chcą swobody w przetargach śmieciowych*, <http://www.rp.pl/artykul/1202421-Gminy-chca-swobody-w-przetargach-smieciowych.html>.

¹² Dyrektywy 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych.

¹³ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020 z późn. zm.).

z art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy p.z.p. zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób,
- b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a,
- c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

Powyższe oznacza, że od 1 stycznia 2017 r. przynajmniej część gmin może zlecić zadanie polegające na odbiorze odpadów komunalnych własnym spółkom komunalnym w trybie z wolnej ręki.

2. Metodyka kontroli

W ramach kontroli koordynowanej badaniem objęto prawidłowość realizacji przez gminy obowiązku wyłonienia w drodze przetargu podmiotu, który będzie wykonywał usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Jak wynikało z przeprowadzonego na terenie województwa opolskiego w 2015 r. sondażu, zdecydowana większość jednostek, która przeprowadzała procedury przetargowe, wybrała właśnie ten sposób realizacji obowiązku wynikającego z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dodatkowo z informacji uzyskanych z regionalnych izb obrachunkowych wynika, że na terenie całego kraju dominującym systemem wybranym przez jednostki była organizacja przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Dla zachowania porównywalności danych, kontrolą koordynowaną objęto obowiązek udzielenia zamówienia na tego rodzaju usługi jedynie w gminach, tym samym w założeniach kontroli koordynowanej przyjęto, iż nie będą badane procedury przetargowe prowadzone przez związki powołane do realizacji tego zadania gminnego.

W ramach kontroli koordynowanej należało zbadać prawidłowość realizacji przez gminy obowiązku wyłonienia w drodze przetargu podmiotu, który będzie wykonywał usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Kontrolą objęto wszystkie etapy udzielenia zamówienia publicznego na tę usługę oraz prawidłowość jej wykonywania, w tym rozliczenia z wykonawcą. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. Wiązało się to z faktem rozpoczęcia realizacji tego zadania przez niektóre gminy przed graniczną datą 1 lipca 2013 r.

Kontrola gospodarki odpadami komunalnymi była realizowana dwupłaszczyznowo, tzn. w wybranych gminach przeprowadzono „pełną” kontrolę koordynowaną w zakresie wskazanym w programie kontroli, natomiast dodatkowo w gminach, w których przeprowadzano planowaną kontrolę kompleksową, gromadzono dane dotyczące ogólnych danych finansowych, informacji o udzielonych zamówieniach jak również informacji o wydatkach ponoszonych przez gminy na realizację ww. zadania¹⁴.

W toku prowadzenia czynności kontrolnych uzyskano materiały (tabele) o charakterze finansowym z 227 jednostek z całego kraju. Zestawienie jednostek z których zgromadzono dane w poszczególnych województwach z podziałem na rodzaj gminy zawarto w tabeli nr 1. Szczegółowy wykaz jednostek ujęto w załączniku nr 2 do Informacji.

¹⁴ Dane zebrano z gmin, w których organizowano łączny przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Tabela nr 1 Zestawienie gmin, z których uzyskano dane o charakterze finansowym

lp.	RIO	Gminy			Razem
		miejskie ¹⁵	miejsko-wiejskie	wiejskie	
1	Białystok	1	1	5	7
2	Bydgoszcz	4	9	20	33
3	Gdańsk	2	2	7	11
4	Katowice	3	1	4	8
5	Kielce	0	5	7	12
6	Kraków	6	11	23	40
7	Lublin	0	0	11	11
8	Łódź	4	4	26	34
9	Olsztyn	1	6	6	13
10	Opole	1	10	2	13
11	Poznań	1	8	10	19
12	Rzeszów	0	0	5	5
13	Szczecin	0	3	3	6
14	Warszawa	3	2	2	7
15	Wrocław	0	2	2	4
16	Zielona Góra	0	1	3	4
17	Razem	26	65	136	227

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

Pełną kontrolę koordynowaną przeprowadzono we wszystkich województwach, w wybranych 76 gminach. Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą koordynowaną stanowi załącznik nr 1 do raportu, natomiast ogólne zestawienie gmin wykazano w tabeli nr 2.

Tabela nr 2 Zestawienie jednostek objętych kontrolą koordynowaną

lp.	RIO	Gminy			Razem
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	
1	Białystok	1	0	2	3
2	Bydgoszcz	1	2	1	4
3	Gdańsk	1	0	3	4
4	Katowice	2	1	2	5
5	Kielce	0	2	3	5
6	Kraków	0	2	1	3
7	Lublin	0	0	4	4
8	Łódź	4	0	0	4
9	Olsztyn	1	1	2	4
10	Opole	1	10	2	13
11	Poznań	0	3	2	5
12	Rzeszów	0	0	5	5
13	Szczecin	0	1	2	3
14	Warszawa	3	2	2	7
15	Wrocław	0	2	2	4
16	Zielona Góra	0	0	3	3
17	Razem	14	26	36	76

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

¹⁵ Gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu, w dalszej części raportu przedstawiając dane z podziałem na rodzaj gmin, informacje z gmin miejskich i miast na prawach powiatu prezentowane są łącznie jako informacje z gmin miejskich.

Źródłem informacji, na podstawie których sporządzono niniejszy raport, są wyniki badań materiałów (tabele o charakterze finansowym, testy dotyczące procedury przetargowej i realizacji umowy, protokoły kontroli oraz wystąpienia pokontrolne) uzyskanych z szesnastu regionalnych izb obrachunkowych.

W założeniach kontroli, związanych z prezentowaniem wybranych danych przyjęto, że liczba ludności w danej gminie zostanie ustalona na podstawie danych GUS wg stanu na koniec danego roku. W sytuacji, gdy w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych nie było jeszcze danych wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wówczas należało uwzględnić dane na dzień najbliższy tej daty wg danych dostępnych na stronie internetowej GUS.

Masa odebranych odpadów zmieszanych (kod 20 03 01)¹⁶ była wykazywana na podstawie danych z rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przekazywanego przez wójta, burmistrza, prezydenta do marszałka województwa, sporządzanego wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 630)¹⁷. W sytuacji, gdy czynności kontrolne zostały zakończone przed terminem 31 marca 2016 r., w tabeli należało ująć dane na dzień 31 grudnia 2015 r. wyliczone wstępnie przez gminę. Dodatkowo przy formułowaniu niniejszego raportu wykorzystano także wywiady telefoniczne, które przeprowadzono z wybranymi jednostkami, a także szczegółowe analizy dochodów i wydatków gmin województwa opolskiego w latach 2013 - 2016. Po analizie danych finansowych, jak również statystycznych, badania prowadzone tą metodą pozwoliły na uzyskanie informacji m.in. w zakresie czynników wpływających na wysokość osiąganą przez gminy różnicy pomiędzy dochodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi a wydatkami na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, jak również przyczyn dużych wahań w ilości odbieranych odpadów komunalnych.

3. Ogólne dane o przetargach

W ramach prowadzonej kontroli koordynowanej ustalono, że jednostki objęte kontrolą przeprowadziły w 2013 r. 4 201 procedur przetargowych¹⁸ (ogółem), w tym 346 przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych¹⁹. W kolejnych latach było to odpowiednio 3 760 przetargów ogółem, w tym 236 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (rok 2014) i 2 782 postępowań ogółem, w tym 250 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (rok 2015). Na 416 postępowań unieważnionych w 2013 r., 56 dotyczyło przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W 2014 r. unieważniono łącznie 493 przetargi, w tym 57 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a w 2015 r. unieważniono 322 postępowania, w tym 47 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Sytuacje unieważniania postępowań występowały więc nieznacznie częściej w przypadku przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych niż w innych przetargach przeprowadzanych przez gminy. Szczegółowe wyniki dotyczące postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015 przedstawiono w tabeli nr 3.

Tabela nr 3 Szczegółowe wyniki dotyczące postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015

Tryb postępowania	2013 r.	2014 r.	2015 r.
przetarg nieograniczony ²⁰	338	215	223
w tym unieważniony	56	57	47
wolna ręka	6	21	25
inny ²¹	2	0	2
Razem	346	236	250

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

¹⁶ Kody określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923).

¹⁷ Rozporządzenie obowiązywało do dnia 30 czerwca 2016 r.

¹⁸ Dane uzyskano na podstawie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach sporządzanych przez Zamawiającego wg wzoru określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r. poz. 1530) obowiązującego do dnia 28 lipca 2016 r.

¹⁹ Przetarg nieograniczony, ograniczony, negocjacje bez ogłoszenia, udzielenie zamówienia z wolnej ręki.

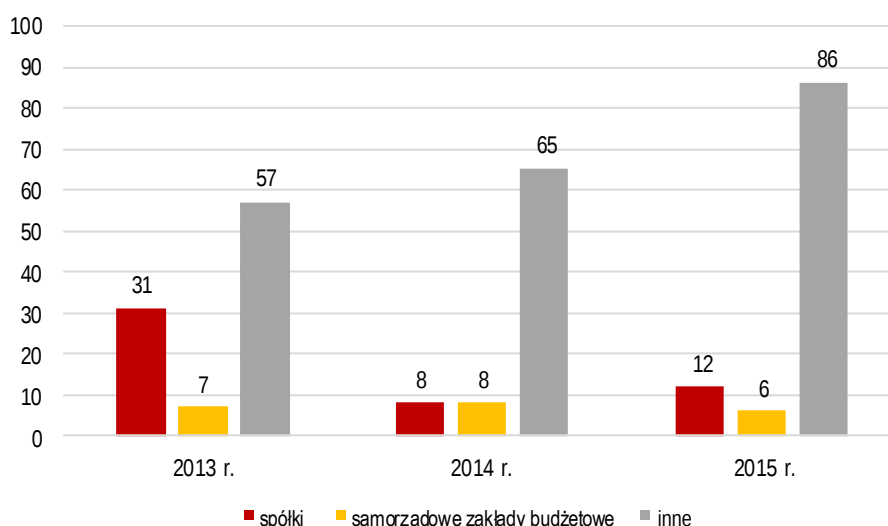
²⁰ W roku 2013 w jednej jednostce zorganizowano przetarg ograniczony.

²¹ Innym trybem wskazanym przez jednostki były negocjacje bez ogłoszenia.

Jak pokazują dane zgromadzone z 227 jednostek wycofywanie ofert odbywało się sporadycznie, stwierdzono 5 przypadków w roku 2013, zaś po 8 ofert wycofano w latach 2014 i 2015.

Wyniki kontroli koordynowanej wskazują, że zadanie gminne związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych realizowano głównie w trybie przetargowym, stosując procedurę przetargu nieograniczonego. Ponieważ obowiązek wprowadzenia „nowego” systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wszedł w życie z dniem 1 lipca 2013 r. stąd też jest to rok, w którym przeprowadzono najwięcej przetargów. W kolejnych latach ilość przeprowadzonych postępowań w trybie przetargu nieograniczonego zmniejszyła się, natomiast odnotowano wzrost stosowania przy wyborze wykonawcy trybu z wolnej ręki. Pomimo że wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast zostali zobligowani do udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, to część jednostek zlecała realizację tego zadania z pominięciem stosowania ustawy p.z.p. W roku 2013 ilość takich zleceń wyniosła 95, natomiast w kolejnych latach odpowiednio 81 i 104. Jak przedstawiono na wykresie nr 1 jednostki organizacyjne gminy jak również spółki gminne stanowiły ok. 25% podmiotów wykonujących to zadanie (poza ustawą p.z.p.) natomiast w pozostałej części zadanie było realizowane przez podmioty trzecie.

Wykres nr 1 Realizacja odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych poza ustawą p.z.p.



Wybór formy realizacji zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych determinował kwoty poniesionych wydatków. Zdecydowaną większość środków wydatkowano w trybie ustawowym wynikającym z Prawa zamówień publicznych, natomiast środki wydatkowane bez stosowania ustawy nie przekroczyły w latach 2014 - 2015 2% wszystkich wydatków poniesionych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli nr 4, w latach 2014 - 2015 nastąpił znaczny wzrost środków wydatkowanych w trybie z wolnej ręki. Odnotować należy również istotny spadek wydatków ponoszonych w ramach procedury „in house”, kwota wydatkowana w roku 2015 r. stanowiła tylko 8,8% wydatków z tego tytułu poniesionych w roku 2013.

Tabela nr 4 Wydatki poniesione na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych

Wydatki na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych	2013 r. (w zł)	2014 r. (w zł)	2015 r. (w zł)	Dynamika w % (4:3)
1	2	3	4	5
przetarg nieograniczony ²²	86 325 026,14	234 818 557,17	238 355 521,65	101,5
wolna ręka	1 782 447,35	3 348 765,67	13 420 161,66	400,7
in house	967 353	170 316,23	85 211,46	50,0
poza p.z.p.	5 547 923,62	3 451 118,26	4 851 442,15	140,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

²² W roku 2013 w jednej jednostce zorganizowano przetarg ograniczony.

Jak pokazują wyniki badań, zdecydowana większość gmin (70%) podjęła decyzję o odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych jedynie od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Na zmianę zakresu odbioru odpadów komunalnych w trakcie roku zdecydowało się jedynie kilka gmin.

Tabela nr 5 Wybór nieruchomości, z których odbierano odpady komunalne

Rodzaj nieruchomości	Liczba gmin		
	2013 r.	2014 r.	2015 r.
zamieszkałe	158	158	155
zamieszkałe i niezamieszkałe	69	69	72
razem	227	227	227
zmiana w trakcie roku	0	1 ²³	5 ²⁴

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

3.1. Informacje o rynku odpadów komunalnych

W latach 2014 - 2015 ok. 80% odpadów komunalnych w Polsce zostało wytworzonych przez gospodarstwa domowe, natomiast w roku wprowadzenia reformy gospodarstwa domowe były źródłem pochodzenia około 75% odpadów komunalnych. Oznacza to, że dominującym źródłem pochodzenia odpadów komunalnych są właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Kolejnym źródłem pochodzenia odpadów komunalnych był handel, mały biznes, biura i instytucje, natomiast najmniejszy udział odpadów komunalnych (około 3%) to odpady komunalne odebrane w ramach usług komunalnych takich jak czyszczenie ulic lub utrzymanie parków czy cmentarzy²⁵. W analizowanym okresie liczba zebranych odpadów na jednego mieszkańca wzrosła z średnio 246 kg w roku 2013 do 283 kg w roku 2015.

Tabela nr 6 Odpady w Polsce

Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Ilość odpadów komunalnych zebranych ²⁶ w Polsce (w tys. Mg), w tym:	9 474	10 330	10 863
- selektywnie	1 275	2 049	2 537
Ilość odebranych odpadów <i>per capita</i> (kg)	246	268,5	282,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według informacji Głównego Urzędu Statystycznego²⁷, najwięcej odpadów komunalnych *per capita* w 2015 r. zebrano w województwach: dolnośląskim, zachodniopomorskim, śląskim i lubuskim, natomiast najmniej w województwach świętokrzyskim, lubelskim i podkarpackim.

W tabeli nr 8 przedstawiono wielkości zebranych odpadów komunalnych zmieszanych w latach 2013 - 2015 w Polsce oraz w jednostkach wybranych do kontroli koordynowanej. Zebrane dane wskazują, iż w jednostkach objętych kontrolą wytworzono około 6,6% spośród odpadów zmieszanych zebranych w Polsce. Nieznacznie niższa niż średnia krajowa ilość wytworzonych odpadów zmieszanych *per capita* wynika z mniejszej ilości dużych miast w badanej próbie.

Tabela nr 7 Odpady w Polsce i badanych jednostkach

Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Ilość odpadów komunalnych zmieszanych zebranych w Polsce (tys. Mg)	8 199	8 281	8 326
Ilość odebranych odpadów zmieszanych <i>per capita</i> (kg)	213,0	215,2	216,6
Ilość odpadów komunalnych zmieszanych (tys. Mg) w badanej próbie	496,7	547,8	550,2
Ilość odebranych odpadów zmieszanych <i>per capita</i> (kg) w badanej próbie	171,5	189,0	190,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS i danych zebranych w trakcie kontroli.

²³ Gmina Wodzierady zmiana na odbiór od właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

²⁴ Gmina Osjaków zmiana na odbiór od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, w gminach: Zielonki, Rzeczycza, Wolbórz i Garwolin zmiana na odbiór od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

²⁵ Dane GUS Infrastruktura komunalna w latach 2013-2015, dostępne na stronie www.stat.gov.pl.

²⁶ Zgodnie z metodologią GUS, w wyniku zmian w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi (od 1 lipca 2013 r. gminy objęły systemem wszystkich właścicieli nieruchomości) od 2014 r. odpady komunalne zebrane obejmują odpady odebrane od wszystkich mieszkańców i uznawane są za odpady wytworzone. „Infrastruktura komunalna w 2014 r.”, dostępne na stronie www.stat.gov.pl.

²⁷ Infrastruktura komunalna w 2015 r., opracowanie dostępne na stronie www.stat.gov.pl.

Dokonując analizy ilości odpadów zmieszanych zebranych w poszczególnych gminach, w tym dynamiki oraz wyliczeń w zakresie ilości odpadów przypadających na jednego mieszkańca danej gminy, dla ujednolicenia wyników, nie dokonywano podziału gmin na jednostki, w których odbierano i zagospodarowywano odpady tylko od właścicieli nieruchomości zamieszkałych czy też zamieszkałych i niezamieszkałych z uwagi na fakt, że prezentowane dane uzyskano ze sprawozdań składanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów do marszałka województwa, które niezależnie od systemu odbioru stosowanego w gminie zawierały łączne kwoty odpadów zmieszanych z terenu całej gminy. Wśród jednostek, w których nastąpił zdecydowany wzrost ilości odebranych odpadów zmieszanych w roku 2015 w porównaniu do roku 2014 (od 50% do 121%) można wskazać gminy: Aleksandrów Kujawski (gmina miejska), Dąbrowa i Międzyrzec Podlaski (gminy wiejskie), Daleszyce i Kalwaria Zebrzydowska (gminy miejsko-wiejskie). Natomiast do grona gmin, w których ilość zebranych odpadów zmieszanych w roku 2015 spadła o ponad połowę ilości zebranej w roku 2014, należą gminy: Płaska i Wojsławice (gminy wiejskie), Sułkowice (gmina miejsko-wiejska). Spośród wszystkich gmin można wskazać również te, w których w kolejnych latach następował systematyczny spadek odebranych odpadów zmieszanych, są to następujące jednostki: Lipno, Słupsk, Będzin, Ogrodzieniec, Waśniów, Bochnia, Głuchów, Grabica, Lututów, Rzgów, Brzeg, Tuczno, Sierpc, Udanin, Lubrza. Spadek ilości odbieranych odpadów zmieszanych można tłumaczyć nieproporcjonalnie dużą ilością odpadów przekazaną w roku 2013 w związku z wprowadzeniem możliwości pozbycia się przez mieszkańców odpadów zgromadzonych w latach ubiegłych, a także coraz lepszym sortowaniem odpadów przez mieszkańców, czy wprowadzaniem przez gminy proekologicznych rozwiązań takich jak osobne pojemniki na popiół, czy odpady zielone.

Analizując ilość zebranych odpadów zmieszanych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w badanym okresie otrzymujemy wielkości począwszy od 10,6 kg, 12 kg czy 17 kg na mieszkańca aż do 467 kg czy 527 kg na mieszkańca. Tak duże dysproporcje ulegną zmianie jeśli przeanalizujemy ilość odpadów na mieszkańca w grupie gmin z tego samego rodzaju.

W gminach miejskich różnice w ilości odpadów zebranych na jednego mieszkańca mieszczą się w przedziale od 84 kg (Chełmno) do 470 kg (Zakopane). Do miast, w których w ciągu tych trzech lat łącznie zebrano najwięcej odpadów (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) należą: Zakopane, Płońsk oraz Jastrzębie Zdrój. Natomiast najmniej odpadów (wyliczonych tym samym kluczem) odnotowano w gminach: Jordanów, Aleksandrów Kujawski, Chełmno.

Wśród gmin miejsko-wiejskich wyróżniają się dwie gminy z województwa świętokrzyskiego: Daleszyce oraz Działoszyce, w których ilość odpadów na mieszkańca w latach 2013 - 2015 była najniższa (od 17 kg do 38 kg). Dla porównania w gminach Grodzisk Mazowiecki i Świebodzin ilość odpadów na mieszkańca przekroczyła 300 kg w każdym z trzech kolejnych lat²⁸.

Największe dysproporcje ujawniają się w gminach wiejskich, najmniejszą ilość odebranych odpadów w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowano w roku 2013 w Gminie Potok Wielki (10,6 kg) zaś największą w Gminie Płaska również w roku 2013 (527 kg). Analizując dane z trzech lat widoczne jest, że najmniej odpadów w przeliczeniu na jednego mieszkańca (średnio 20 kg rocznie) odnotowano w Gminie Kozłów i Wojsławice. Za to najwięcej w Gminach Goczałkowice Zdrój i Świerklaniec.

Podejmowane próby wyjaśniania tak dużych dysproporcji pomiędzy gminami, w szczególności z zakresie danych z gmin wiejskich, nie dały jednoznacznych rezultatów, gdyż często indagowani pracownicy gmin nie potrafili wskazać przyczyn stwierdzanych anomalii, a w dużej mierze nie byli ich w ogóle świadomi. Niewątpliwie częściowo kwestie te uzasadniają szczególne okoliczności dotyczące poszczególnych gmin. Specyficzną grupę stanowią przykładowo gminy wiejskie stanowiące „sypialnie metropolii”, gminy turystyczne, gdzie urzędowe dane o liczbie zamieszkałych osób są niedoszacowane, a model konsumpcji (i w konsekwencji wytwarzania śmieci) odbiega od typowych gmin wiejskich. Na drugim biegunie występują gminy zmagające się z problemem wyludnienia (emigracji).

²⁸ Ilość odpadów na mieszkańca w latach 2013-2015: Grodzisk Mazowiecki – 317,5 kg, 334 kg, 344,5 kg, Świebodzin – 393 kg, 351 kg, 398 kg.

Warto podkreślić, że niewyjaśnione anomalie w ilości odbieranych odpadów mogą świadczyć również o nierzetelnym dokumentowaniu odbioru odpadów, względnie o tym, że nie wszystkie odpady komunalne są zagospodarowywane zgodnie z prawem.

3.2. Stosowanie Prawa zamówień publicznych

Zgromadzony w toku kontroli koordynowanej materiał pozwala na zaprezentowanie wyników w zakresie prowadzonych w latach 2013 - 2015 przez jednostki procedur przetargowych w odniesieniu do 776 postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przygotowanych w trybie przetargu nieograniczonego. Mając na uwadze, że 160 przetargów zostało unieważnionych, ogólne wyniki dotyczące realizacji zadania: odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych odnoszą się do 616 postępowań.

W kontrolowanym okresie, j.s.t. dokonując wyboru oferty mogły stosować jako kryteria oceny ofert cenę albo cenę i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności te wymienione w art. 91 ust. 2 ustawy p.z.p. Po zmianie ustawy, od października 2014 r. kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert, w sytuacji gdy przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe. Analiza zgromadzonych danych o przeprowadzonych przetargach dowiodła, że w roku 2013 dominująca większość jednostek zastosowała jedno kryterium oceny ofert – cenę, natomiast jedynie w sześciu postępowaniach zastosowano 2 kryteria, a w jednym przypadku 3 kryteria. W roku 2014 nadal przy wyborze oferty dominowało stosowanie jednego kryterium, jakim była najniższa cena. Dwa kryteria oceny ofert pojawiły się w 64 postępowaniach, natomiast 3 kryteria jedynie w dwóch. Zmiany w zakresie stosowania ilości kryteriów oceny ofert widoczne są w kolejnym roku, gdzie w 194 prowadzonych postępowaniach zastosowano już 2 kryteria oceny ofert, natomiast w 17 postępowaniach nadal jedynym kryterium oceny ofert była najniższa cena.

Ustawa Prawo zamówień publicznych wśród kryteriów możliwych do zastosowania przez jednostkę wymieniała w szczególności takie kryteria jak: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji.

Uzyskane z jednostek informacje wskazują, że oprócz ceny, gminy jako kryteria oceny ofert najchętniej wykorzystywały kryteria takie jak: termin płatności, aspekt środowiskowy i społeczny (w tym związany z zatrudnianiem osób bezrobotnych, jak również zatrudnianiem pracowników na umowę o pracę), emisja spalin, poziom recyklingu, doświadczenie w realizacji tego rodzaju usług, czas reakcji na reklamację, odległość od bazy magazynowej, częstotliwość odbioru odpadów (wielkogabarytowych, sprzętu elektrycznego i elektronicznego). W jednostkowych przypadkach stosowano 3 i 4 kryteria oceny ofert.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli nr 6 w ramach prowadzonych postępowań, najwięcej ofert zostało złożonych w procedurach prowadzonych w pierwszym roku obowiązywania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w kolejnych latach liczba złożonych ofert jest na takim samym poziomie. Rok 2013 to także rok, w którym najwięcej podmiotów ubiegających się o świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych zostaje wykluczonych, jak również najwięcej ofert zostaje odrzuconych.

Tabela nr 8 Oferty w postępowaniach przetargowych

Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Ilość złożonych ofert	761	436	441
Ilość podmiotów wykluczonych	32	12	22
Ilość ofert odrzuconych	45	27	34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

Analizując dane dotyczące ilości podmiotów uczestniczących w procedurach przetargowych można wskazać, że ich ilość wahała się od jednego do ośmiu podmiotów (6, 7, 8 podmiotów w jednostkowych przypadkach). Wskazać jednak należy, że w roku 2013 tylko jedna oferta została złożona w 118 postępowaniach, z czego 32 zostały unieważnione, podczas gdy w latach 2014 i 2015 tylko jeden podmiot

przystąpił do odpowiednio: 81 (w tym 22 postępowania unieważnione) i 83 przetargów (w tym 14 postępowań unieważniono). Spadek liczby składanych ofert oraz znaczna liczba przetargów, w których złożona była tylko jedna oferta to niepokojące dane. Po zestawieniu tych danych z ilością przeprowadzanych przetargów okazuje się, że w ponad 1/3 przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych mamy do czynienia z brakiem konkurencji, a w konsekwencji faktycznym dyktatem jedynego wykonawcy, bowiem gmina nie może dopuścić do przerw w odbiorze odpadów. Fakt niewielkiej konkurencji na niektórych obszarach rynku, w oczywisty sposób może przekładać się na nieuzasadniony wzrost cen²⁹.

Porównując relacje pomiędzy cenami oferowanymi przez podmioty startujące w przetargach, można wskazać, że różnice pomiędzy ceną najniższą a najwyższą w roku 2013 były nawet trzykrotne. W jednym przypadku cena najwyższa była 10 razy większa od ceny najniższej, oferta z najniższą ceną została jednak odrzucona ze względu na rażąco niską cenę, a przetarg unieważniono. W kolejnych latach relacja pomiędzy najniższą a najwyższą ceną uległa zmianie i cena najwyższa stanowiła maksymalnie 150% (2015 rok) i 179% (2014 rok) ceny najniższej. W roku 2014, podobnie jak w roku wcześniejszym, w jednym przypadku cena najwyższa była dziesięciokrotnie wyższa od ceny najniższej, lecz w tym przetargu oferta z najniższą ceną wygrała.

W pierwszym roku obowiązywania reformy wólarze gmin decydowali się na podpisywanie umów na realizację odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych głównie na okres 6, 12 lub 18 miesięcy, w kolejnych latach dominującym okresem był rok lub 2 lata jak również 18 i 30 miesięcy.

W zdecydowanej większości (70%) gminy wybierały rozliczenie systemem ryczałtowym, kosztorys zastosowano jedynie w 20% zawartych umów. Tendencja ta utrzymywała się we wszystkich latach. W przypadku metody kosztorysowej jako sposób rozliczenia z wykonawcą jednostki najczęściej ustalały jednostkową cenę (za tonę) odpadów zbieranych selektywnie i odpadów zmieszanych. Wystąpiły także sytuacje, w których wynagrodzenie uzależnione zostało od liczby osób czy gospodarstw domowych od których odebrano odpady. W gminach, w których zdecydowano się na inny sposób rozliczenia niż te wskazane powyżej, rozliczenie w większości przypadków zawierało elementy ryczału i kosztorysu, tzn. występowała część stała płacona w formie ryczału (np. ryczałt za odbiór i zagospodarowanie odpadów niesegregowanych i segregowanych, czy też ryczałt za PSZOK) natomiast pozostała część wynagrodzenia stanowiła rozliczenie kosztorysowe (np. dzierżawa pojemników po cenach jednostkowych, ilość faktycznie odebranych odpadów komunalnych po cenie jednostkowej netto).

W 2013 r. jednostki zawarły umowy w trybie przetargowym na łączną kwotę 365 197 315,27 zł. W następnym roku podpisano kontrakty na łączną kwotę 241 619 073,11 zł, a w roku 2015 wartość umów to 347 210 418,83 zł, co łącznie daje kwotę 954 026 807,21 zł. Kwota poniesionych przez gminy wydatków w tym okresie wyniosła 559 499 104,96 zł, co oznacza, że w ramach zawartych kontraktów, w roku 2016 i następnych wydatkowane będzie jeszcze blisko 400 mln zł³⁰.

W toku realizacji umów w badanym okresie jedynie w 10% postępowań objętych kontrolą zawierano aneksy do podpisanych kontraktów, w pozostałych obowiązywała wyłącznie umowa pierwotna. Wybrani wykonawcy realizowali usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych w 90% bez udziału podwykonawców. W umowach zawierano postanowienia dotyczące naliczania kar umownych dla wykonawców (prawie we wszystkich umowach) jak również dla zamawiającego (w 80% zawartych umów). Mechanizmy kontrolne realizacji zadania przewidziano w 90% zawartych umów.

Jak wynika z uzyskanych informacji, w 40 postępowaniach w roku 2013 naliczono wykonawcom kary umowne w łącznej kwocie 787 342,96 zł, z czego wykonawcy zapłacili 414 307,29 zł. W kolejnych latach kary

²⁹ Powyższe poddaje w wątpliwość realizację założeń zawartych w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy wprowadzającej nową organizację gospodarki odpadami komunalnymi, w którym zawarto m.in.: „Mając na względzie wątpliwości dotyczące dominującej pozycji gmin, a tym samym gminnych jednostek organizacyjnych, na rynku gospodarki odpadami komunalnymi, należy podkreślić, że zmiany sposobu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi poprawią konkurencyjność gospodarki w tym zakresie pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, którzy będą dążyli do realizacji powierzonych im zadań na jak najlepszym poziomie, co wpłynie na podniesienie jakości świadczonych przez nich usług, szczególnie w kwestiach związanych z odbieraniem odpadów komunalnych w sposób selektywny od właścicieli nieruchomości.”, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3670, VI kadencja.

³⁰ Ponieważ kontrole prowadzono w roku 2016 dla ujednolicenia wyników uwzględniono wydatki poniesione do dnia 31 grudnia 2015 r.

naliczono wykonawcom odpowiednio w 6 (2014 rok) i 8 (2015 rok) przypadkach. Kwoty naliczonych kar wyniosły 289 700,90 zł i 106 788,84 zł, do budżetu gmin wpłacono zaś środki w wysokości 235 309,40 zł oraz 102 624 zł. Z tytułu zawartych umów kar umownych dla zamawiających nie naliczono.

Analizując dane dotyczące przetargów można wskazać, że jedynie w jednostkowych przypadkach wybrane w trybie przetargowym podmioty uchylały się od zawarcia umowy, w roku 2013 wystąpiły 3 takie sytuacje, natomiast w kolejnym roku tylko 2.

Analiza informacji o podmiotach, które wygrały przetarg i zawarły umowę na świadczenie usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wskazuje, że często były to podmioty należące do międzynarodowych Grup: Remondis, ASA, SITA, Toensmeier, Veolia, Alba. Spółki te brały udział samodzielnie bądź w ramach konsorcjów powoływanych wraz z innymi podmiotami działającymi na danym terenie. Ponadto szereg podmiotów lokalnych wygrało w kilku bądź kilkunastu postępowaniach. Liczbę 10 wygranych postępowań przekroczyły: EKO-REGION Sp. z o.o. Bełchatów, EKOM Maciejczyk Sp. jawna Kielce, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Tarnów, Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych EMPOL z Tylmanowej, Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Lipnie, konsorcjum Przedsiębiorstwo Komunalne KOMES Sp. z o.o. i Regionalny Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych Rypin Sp. z o.o., konsorcjum Zakładów Gospodarki Komunalnej Powiatu Sępoleńskiego: Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Sępólno Krajeńskie, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Kamieniu Krajeńskim.

4. Szczegółowe wyniki kontroli

W trakcie kontroli koordynowanej pn. „Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015” przeprowadzono kontrole w 76 jednostkach samorządu terytorialnego na terenie całego kraju³¹. Kontrolą objęto 254 postępowania przetargowe, w tym 53 postępowania unieważnione i 22 postępowania udzielone w trybie z wolnej ręki. Główną przesłankę unieważniania przetargów stanowiła regulacja zawarta w art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy p.z.p., na mocy której, postępowanie unieważnia się, gdy cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W wyniku przeprowadzonych kontroli ujawniono ogółem 228 naruszeń przepisów prawa w 64 j.s.t., w 12 badanych gminach nieprawidłowości nie stwierdzono. Inspektorzy kontroli RIO stwierdzili nieprawidłowości polegające głównie na nieprzestrzeganiu przepisów Prawa zamówień publicznych oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Naruszenia przepisów p.z.p., stanowiły 68% ogółu stwierdzonych nieprawidłowości (154 nieprawidłowości), natomiast 14% ujawnionych nieprawidłowości dotyczyło naruszeń u.c.p.g. Pozostałe 18% stwierdzonych błędów odnosiło się do nieprzestrzegania przepisów ustaw o finansach publicznych³² i o rachunkowości³³ a także regulacji wynikających z umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.

Zgromadzone dane z 76 j.s.t. pozwalają stwierdzić, że zdecydowana większość objętych kontrolą gmin dochowała obowiązku wyłonienia w drodze przetargu podmiotów, które wykonywały usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W 18 skontrolowanych jednostkach udzielono zamówień z pominięciem ustawy p.z.p., nie zorganizowano przetargów, udzielono zamówienia własnej spółce lub też przeprowadzono postępowania w terminach uniemożliwiających wybór podmiotów, które wykonywałyby odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od dnia 1 lipca 2013 r.

Zgodnie z treścią art. 6d ust. 1 u.c.p.g. w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą, wójt, burmistrz lub prezydent miasta był zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W zakresie nieuregulowanym w cyt. ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stosować należało p.z.p. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie

³¹ Dane przedstawione w tym rozdziale dotyczą wyłącznie próby 76 jednostek w odróżnieniu od wielkości zaprezentowanych w rozdziale III, które zostały przedstawione w oparciu o materiały zgromadzone w toku 227 kontroli.

³² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), dalej: u.f.p.

³³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.), dalej: u.o.r.

precyzowała jaki przetarg organ wykonawczy zobowiązany był zorganizować. Prawo zamówień publicznych wskazuje na dwa podstawowe tryby udzielania zamówień publicznych: przetarg nieograniczony (art. 39 - art. 46 p.z.p.) oraz przetarg ograniczony (art. 47 - art. 53 p.z.p.), ustawodawca nie wykluczył stosowania żadnego z nich. W praktyce okazało się, że najczęstszym trybem udzielania zamówień publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych były zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Wybór tego trybu jednak nie w każdej sytuacji gwarantował rozpoczęcie realizacji usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu danej gminy w ustawowym terminie, tj. od dnia 1 lipca 2013 r. Okoliczności, w których skontrolowane jednostki nie były w stanie wywiązać się z tego obowiązku związane były głównie z faktem, że procedurę przetargową w celu wyłonienia wykonawcy rozpoczęto zbyt późno (w szczególności nie przewidywano wystąpienia procedur odwoławczych).

Gmina Olesno ogłosiła przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w dniu 7 czerwca 2013 r., ustalając termin realizacji zadania od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Tłumacząc wszczęcie postępowania w takim terminie Burmistrz wyjaśniał, m.in. że: *„Opóźnienie związane z rozpoczęciem procedury przetargowej wynikało z konieczności dostosowania podjętych uchwał, dotyczących systemu gospodarki odpadami, do nowelizacji ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228), która wprowadziła szereg rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami. (...)”*

Odmienne przyczyny niedopełnienia obowiązku zorganizowania odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przedstawiła Gmina Kluczbork, w której to Burmistrz jako przyczyny uniemożliwiające zorganizowanie funkcjonującego prawidłowo systemu od dnia 1 lipca 2013 r., wskazał m.in. następujące okoliczności: *„Postępowanie przetargowe przeprowadzone w 2013 r., którego przedmiotem było odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Kluczbork zostało przeprowadzone w sposób umożliwiający zawarcie umowy z wybranym wykonawcą przed 1 lipca 2013 r. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Dz. U. UE w dniu 18.04.2013 r. Termin złożenia ofert upływał 28.05.2013 r. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano 29.05.2013 r. Odwołanie Wykonawcy wpłynęło 07.06.2013 r. KIO ustaliło termin rozprawy na dzień 25.06.2013 r., nie został zachowany termin 15 dni na rozpoznanie odwołania przez izbę 22.06.2013 r. Odwołanie wykonawcy zostało przez KIO oddalone. Odpis wyroku wpłynął do Zamawiającego w dniu 08.07.2013 r.”*

Wójt Warlubia wskazywał na przedłużające się czynności związane z badaniem złożonych w postępowaniu przetargowym ofert.

Wszystkie przywołane powyżej okoliczności, pozostały bez wpływu na ustalenia kontroli. Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, na mocy której gminy miały 18-miesięczny termin na wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami. Tym samym od dnia 1 lipca 2013 r. zaczęły obowiązywać nowe zasady odbioru odpadów, które miały być odbierane od właścicieli nieruchomości przez podmiot wybrany w trybie przetargowym zgodnie z art. 6d ust. 1 cyt. ustawy. Zatem zorganizowanie przetargów przez wspomniane powyżej gminy, w terminie uniemożliwiającym wybór podmiotu, który od dnia 1 lipca 2013 r. realizowałby to zadanie gminne stanowiło w poprzednio obowiązującym stanie prawnym naruszenie art. 6d ust. 1 u.c.p.g. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 9z ust. 4 u.c.p.g. gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 6d ust. 1 podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł.

W kontrolowanych jednostkach ustalone stany faktyczne dotyczyły również zlecenia usług na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych lub też udzielania zamówienia z wolnej ręki w sytuacji braku wystąpienia przesłanek do zastosowania tego trybu. Jak wynika z uzyskanych informacji, w 6 prowadzonych postępowaniach nie wystąpiły przesłanki do zastosowania tego trybu, wynikające zarówno z art. 6f ust. 2 u.c.p.g. jak i z art. 67 ust. 1 p.z.p., w 3 postępowaniach jako okoliczności wyboru trybu z wolnej ręki wskazano art. 6f ust. 2 u.c.p.g. oraz art. 67 ust. 1 pkt 3 p.z.p., powołując się na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on

przewidzieć. W pozostałych przypadkach zamawiający bezpodstawnie powoływali się przede wszystkim na przepis art. 67 ust. 1 pkt 6 p.z.p.

Na przykład Gmina Strzegom zawarła dwukrotnie aneksowaną umowę, której przedmiotem był odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Strzegom, na których zamieszkują mieszkańcy w terminie od 1 lipca 2015 r. do 14 lipca 2015 r., bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Wartość przedmiotu umowy wyniosła 101 950,84 zł brutto. Działanie gminy podyktowane było potrzebą zapewnienia ciągłości odbierania odpadów komunalnych do czasu zawarcia umowy w wyniku toczącego się postępowania przetargowego. Jednakże podmiot, wybrany w postępowaniu przetargowym odmówił podpisania umowy, co w konsekwencji doprowadziło do udzielenia zamówienia z wolnej ręki, na podstawie zawartej w dniu 14 lipca 2015 r. umowy z wykonawcą w trybie art. 67 ust. 2 p.z.p. Kontrola ujawniła, że zryczałtowana umowa na wykonanie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z dnia 14 lipca 2015 r., której wartość wyniosła 790 118,67 zł brutto, została zawarta z naruszeniem przesłanek udzielania zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki.

Podobna sytuacja miała miejsce w Gminie Krzeszowice, gdzie w wyniku unieważnienia postępowania przetargowego w okresie od dnia 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., usługi związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych realizowane były na podstawie zawartych umów bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto ustalono, że na podstawie umowy z dnia 28 czerwca 2013 r., skontrolowana gmina udzieliła zlecenia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych własnej spółce, w której posiadała 100% udziałów. Kontrolerzy ustalili, że łączna wartość zrealizowanych wydatków w ramach zawartych z pominięciem stosowania p.z.p. umów do dnia 31 grudnia 2013 r., wyniosła 1 342 108,81 zł brutto.

Miasto Będzin w dniu 28 czerwca 2013 r., zawarło cztery porozumienia, których realizacja wyniosła łącznie 497 153,97 zł brutto, przedmiotem porozumień było udzielenie krótkoterminowego zamówienia przedsiębiorcom, którzy do tej pory odbierali odpady komunalne z nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta Będzina.

W okresie od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. zadanie pod nazwą „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Jemielnica” realizowano na podstawie zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, w trybie przetargu nieograniczonego umowy z dnia 21 czerwca 2013 r. W dniu 6 czerwca 2014 r. zamawiający zawarł umowę, przedmiotem której było uzupełnienie zamówienia w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 p.z.p., polegającego na wykonaniu usługi „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Jemielnica w okresie od 1 lipca 2014 r. do 31 sierpnia 2014 r.”. W zakresie wyboru trybu z wolnej ręki Wójt stwierdził m.in., że: *„(...) pozornie wydaje się, iż zamówienie nie zostało udzielone w trybie przetargowym. Jednakże analiza tego konkretnego przypadku wskazuje jednoznacznie, iż zamówienie zostało udzielone przedsiębiorcy wyłonionemu w trybie przetargu nieograniczonego, którego specyfikacja istotnych warunków zamówienia przewidywała udzielenie zamówienia uzupełniającego na tych samych zasadach co zamówienie podstawowe. Zamówienie takie zostało udzielone, co nie zmienia faktu, iż przedsiębiorca wyłoniony został niezgodnie z dyspozycją zawartą w art. 6f ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.”*

Przywołane powyżej opisy nieprawidłowości wskazują wprost, że w przypadku kilku skontrolowanych gmin, dochodziło do naruszeń w zakresie stosowania przesłanek dopuszczających udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki. W latach 2013 - 2015 w 17 kontrolowanych jednostkach postępowania prowadzone były w trybie z wolnej ręki. W trakcie kontroli stwierdzano nieprawidłowości w zakresie prawidłowej interpretacji przesłanek upoważniających gminy do zastosowania szczególnego trybu udzielenia zamówienia publicznego jakim jest tryb z wolnej ręki. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6f ust. 2 dopuszczała możliwość udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, jednakże jedynie w ściśle określonej sytuacji. Tą szczególną okolicznością było rozwiązanie umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Zgodnie z art. 6f ust. 2 u.c.p.g.: *„W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych*

z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.” Zatem, zlecenie zamówienia w trybie z wolnej ręki mogło zgodnie z prawem odbyć się wyłącznie w sytuacji „rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych”, o której mowa w art. 6f ust. 2, bowiem ustawodawca wprowadzając regulację szczególną, ograniczył możliwość stosowania przesłanek ogólnych z art. 67 ustawy Prawo zamówień publicznych. Przypomnieć jednak należy, że przepis ten został z dniem 1 stycznia 2017 r. uchylony.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6d ust. 4 nakładała na gminy szczególne obowiązki w zakresie określenia warunków zamówienia. Przeprowadzone kontrole ujawniły, że 30% stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie naruszeń u.c.p.g., dotyczyło właśnie nieprzestrzegania obowiązku zawarcia wszystkich niezbędnych elementów w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, związanych ze specyfiką postępowań przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Przykładowo w Gminie Zabór w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie określono standardów sanitarnych wykonywania usług oraz ochrony środowiska. Z kolei w gminach: Warlubie, Długosiodło, Biskupiec czy Gminie Radków zamawiający nie dopełnił wynikającego z art. 6d ust. 4 pkt 5 u.c.p.g. obowiązku wskazania w SIWZ instalacji, w szczególności regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne, był obowiązany przekazać odebrane odpady.

Określenie prawidłowych warunków zamówienia stanowi jedną z podstawowych czynności związanych z przeprowadzaniem postępowań przetargowych i jest gwarancją prawidłowego wykonania czynności zmierzających do zawarcia umowy i jej prawidłowej realizacji. Ujawnione nieprawidłowości związane z naruszeniem art. 36 ust. 1 p.z.p. dotyczyły zarówno działania zamawiających, które polegało na nieprawidłowym określeniu tych warunków jak również wykonawców, którzy nie przestrzegali ustalonych na podstawie art. 36 ust. 1 p.z.p., warunków zamówienia. Najczęściej dochodziło do naruszeń polegających na braku uwzględnienia w treści SIWZ opisu przyjętego sposobu obliczenia ceny, nieprawidłowym opisie kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, błędnym sposobie ustalenia punktacji ofert, braku spójności w zakresie ilości dokumentów jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu, braku żądania wskazania przez wykonawców w ofertach części zamówień, których wykonanie powierzą podwykonawcom, czy w końcu braku oświadczeń wykonawców o spełnieniu wymagań wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych³⁴ w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Ponadto, w kilku postępowaniach przedmiot zamówienia został opisany niezgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 p.z.p. Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości w zakresie prawidłowego udostępniania SIWZ jak również nie stwierdzono naruszeń dotyczących terminów do składania ofert (art. 43 p.z.p.). W 30% prowadzonych postępowań zamawiający nie żądał od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań wynikających z art. 9d ust. 1 u.c.p.g.

Kolejną grupą nieprawidłowości, były naruszenia przepisów Prawa zamówień publicznych, w tym np. art. 17 ust. 1 pkt 4 p.z.p., który stanowi że: „Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli: pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób.” Ujawnione nieprawidłowości we wszystkich przypadkach dotyczyły postępowania kierownika zamawiającego, który składał w trybie art. 17 ust. 2 p.z.p. oświadczenie o braku istnienia okoliczności określonych w art. 17 ust. 1 pkt 4, pomimo że w postępowaniu przetargowym brały udział podmioty, w których kontrolowane gminy posiadały 100% udziałów. Zgodnie z art. 17 w związku z art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁵ Gminę w spółce komunalnej reprezentuje zarząd gminy. Najczęściej zgodnie z aktem powołania spółki do kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta należało m.in.: „rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania Zarządu Spółki, bilansu oraz rachunku zysku i strat, powzięcie uchwały o podziale zysków lub o pokryciu strat, zmiana przedmiotu działalności Spółki, zmiana umowy Spółki, emisja obligacji, zbycie i wydzierżawienie

³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122).

³⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.

przedsiębiorstwa, ustanowienie nad nim prawa użytkowania, ustalanie wynagrodzenia dla członków Zarządu Spółki, podejmowanie uchwał w przedmiocie umorzenia udziałów, ustalanie zasad tworzenia, gospodarowania i likwidacji funduszy Spółki, podejmowanie uchwał w przedmiocie ustanowienia i zwrotu dopłat, podejmowanie uchwał w przedmiocie: przystąpienia do Spółki innych osób oraz objęcia udziałów (udziału), przystąpienie Spółki do innych spółek i organizacji". Interpretacja stanu faktycznego zgromadzonego w poszczególnych przypadkach, pozwalała stwierdzić, że kierownicy jednostek pozostawali z jednym z oferentów w stosunku prawnym, który mógł budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności kierowników jednostek. Ci sami kierownicy jednostek wykonywali czynności w postępowaniach. Jedną z zasad udzielania zamówień jest wyrażona w art. 7 ust. 2 p.z.p. zasada bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Regulacja zawarta w art. 17 p.z.p. zawiera nakaz wyłączenia osób, co do których istnieje zagrożenie, że nie są bezstronne i obiektywne w danym postępowaniu, z podejmowania jakichkolwiek czynności w tym postępowaniu. W celu otrzymania informacji, czy zachodzą okoliczności powodujące obowiązek wyłączenia z postępowania, osoby wykonujące czynności w postępowaniu zobowiązane są do złożenia oświadczenia o zajściu, bądź braku wystąpienia tych okoliczności. W opisywanej sytuacji, oświadczenie złożone przez kierownika jednostki „o braku takich okoliczności”, uznać należy za nierzetelne. Całkowite wyeliminowanie konfliktu interesów jest w takiej sytuacji niemożliwe, lecz standardem winno być zrezygnowanie przez organ wykonawczy z udziału w postępowaniu i powierzenie stosownych czynności pełnomocnikowi.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania szacunkowej wartości zamówień, które naruszały dyspozycje art. 32 i 34 p.z.p. Naruszenie przywołanych norm p.z.p. odnotowano w 9 skontrolowanych j.s.t. Ponadto w 4 skontrolowanych j.s.t., uchybiono wymogom formalnym określonym w art. 35 p.z.p. Kontrolowane jednostki nie posiadały dokumentacji związanej z ustaleniem szacunkowej wartości zamówienia, nie dokumentowano dat ustalenia szacunkowej wartości zamówienia a także dokonano zmiany wartości zamówienia w trakcie prowadzonego postępowania przetargowego.

Przeprowadzone kontrole ujawniły nieprawidłowości w zakresie zwrotu wadium. Zgodnie z art. 46 p.z.p. Zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Większa część ujawnionych nieprawidłowości dotyczyła nieterminowego zwrotu wadium, ponadto stwierdzano także nieprawidłowości polegające na żądaniu wniesienia wadium w wysokości przewyższającej upoważnienie ustawowe.

Kontrolowane jednostki nie zamieszczały, bądź nieterminowo zamieszczały ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy p.z.p. jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Analiza ujawnionych nieprawidłowości wskazuje, że główną przyczyną nieterminowego zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych, były trudności w przepływie informacji pomiędzy merytorycznymi wydziałami poszczególnych gmin, bądź też przeoczenia, jak np. w przypadku Gminy Radków, gdzie ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono po 346 dniach od dnia podpisania umowy. Odnotowano także naruszenie norm określonych w art. 38 ust. 4a p.z.p., poprzez niezamieszczenie ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz o nieprzekazaniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej sprostowania ogłoszenia.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 i 2a p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do 28 lipca 2016 r., kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji. Kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert, jeżeli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe, z zastrzeżeniem art. 76 ust. 2, a w przypadku zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, jeżeli dodatkowo wykażą w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia.

W przeprowadzonych kontrolach ujawniono zarówno nieprawidłowości polegające na zastosowaniu kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert, jak również ustaleniu doświadczenia w prowadzeniu usług z zakresu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jako drugiego kryterium oceny ofert. W Gminie Suchedniów jako jedno z dwóch kryteriów oceny ofert Zamawiający przyjął „doświadczenie” o wadze 6%, tłumacząc ten fakt chęcią posiadania gwarancji należytego wykonania przedmiotu zamówienia. Kontrolujący stwierdzili, że Zamawiający dokonując wyboru oferty najkorzystniejszej winien kierować się kryteriami oceny ofert zamieszczonymi w SIWZ i jednocześnie zgodnymi z art. 91. Ustawodawca w art. 91 ust. 3 p.z.p. ustalił, że kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej. Przywołany przepis zakazuje więc stosowania kryteriów podmiotowych, natomiast za kryterium podmiotowe uważane są zarówno „doświadczenie wykonawcy” jak też „znajomość danej branży”.

W katalogu naruszeń przepisów Prawa zamówień publicznych znalazły się także nieprawidłowości polegające na braku zamieszczania w umowach zawieranych w wyniku przeprowadzonych postępowań, postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy stosownie do dyspozycji zawartej w art. 142 ust. 5 p.z.p.

Zgromadzony materiał z kontroli koordynowanych pozwala stwierdzić, że w latach 2013 - 2015 realizacja zadania, pn. odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych odbywała się na podstawie zawartych w formie pisemnej umów. Umowy zawierane były w terminie określonym w art. 94 ust. 1 i 2 p.z.p. a zakres świadczenia usługi przez Wykonawcę określony w umowie był zgodny z ofertą. Jednostki nie dokonywały także istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku co do treści oferty, na podstawie której dokonywano wyboru wykonawcy. W większości jednostek wypracowano mechanizmy kontrolne pozwalające na weryfikację zleconego zadania. W głównej mierze mechanizmy te wiązały się ze sprawdzaniem realizacji postanowień umowy, co dotyczyło terminowej realizacji zadania, przedkładania odpowiednich dokumentów wraz z fakturami czy też składania raportów, sprawozdań. Rezultatem działań kontrolnych władz gmin było naliczanie kar wykonawcom w sytuacji naruszeń przepisów ustawowych, jak również zapisów umów. Ustalono, że w kontrolowanym okresie w 16 jednostkach zostały naliczone wykonawcom kary, które zostały przez nich zapłacone. Łączna kwota kar wyniosła 364 559,36 zł. W 13 j.s.t. kary zostały naliczone wykonawcom wybranym w postępowaniach prowadzonych w roku 2013, w następnych latach były to odpowiednio 2 i 3 jednostki. Przypadki naliczenia kar wykonawcom dotyczyły m.in. nieterminowego odbioru odpadów (niezgodnie z harmonogramem), nieterminowego składania miesięcznych raportów czy sprawozdań, zmieszania odebranych odpadów komunalnych. Najwyższą karę umowną na podstawie umowy naliczyła Gmina Kluczbork. Karę z tytułu nieprowadzenia w okresie od dnia 1 lutego 2015 r. do 13 listopada 2015 r., systemu ewidencji pojemników za pomocą kodów kreskowych ustalono na kwotę 286 x 500,00 zł = 143 000,00 zł. Przedmiotową kwotę Gmina Kluczbork potrąciła z wynagrodzenia wykonawcy zgodnie z zapisami umowy.

Kontrola wykazała, że władze 7 j.s.t. nie podjęły działań zmierzających do naliczenia kar, co pozostaje w sprzeczności z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Przykładem okoliczności, w których gminy nie naliczały kar było: nieterminowe składanie sprawozdań, niewykonanie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Ponadto wystąpiły sytuacje, w których gminy nie wszczynały stosownych postępowań administracyjnych w celu zweryfikowania, czy zachodzą przesłanki uzasadniające nałożenie na wykonawcę świadczącego usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych – kar pieniężnych, w związku z przekazaniem zmieszanych odpadów komunalnych do składowania do innych, niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. Nadmienić należy, że zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 3 w związku z art. 9zb ust. 1 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie przekazuje odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – podlega karze pieniężnej

w wysokości od 500 zł do 2 000 zł za pierwszy ujawniony przypadek. Dodatkowo gdy zostanie stwierdzone, że przedsiębiorca po otrzymaniu kary nadal przekazuje zmieszane odpady komunalne lub odpady zielone do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1 a - 1c oraz 9l ust. 2 może zostać wykreślony z rejestru działalności regulowanej.

Badając przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych stwierdzono również inne naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych, które dotyczyły zawarcia umowy z przekroczeniem upoważnienia zawartego w planie wydatków bądź też braku ujęcia tego zadania w wykazie przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej. Ponadto w kilku jednostkach dochodziło do nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu świadczonych przez wykonawcę usług, czym naruszono art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

5. Postępowanie pokontrolne

Ustalane w toku kontroli koordynowanych nieprawidłowości stanowiły podstawę do sformułowania i przekazania jednostkom samorządu terytorialnego wystąpień pokontrolnych, w których ujęto najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli, jak również zalecenia pokontrolne. Wystąpienia pokontrolne, w których ujęto naruszenia przepisów dotyczące realizacji zadania „Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych” skierowano do 51 jednostek. Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości były głównie konsekwencją nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, j.s.t. zostały zobowiązane w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego do przekazania pisemnej informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych w nim zawartych lub przyczynach ich niewykonania. Należy nadmienić, że poinformowanie Izby niezgodnie z prawdą o wykonaniu wniosków pokontrolnych w myśl art. 27 ww. ustawy zagrożone jest karą grzywny.

W wystąpieniach pokontrolnych adresowanych do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast kontrolowanych jednostek zalecano m.in.:

- zapewnić udzielanie zamówień publicznych na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych,
- wzmocnić nadzór nad pracownikami zamawiającego odpowiedzialnymi za: kompletność treści ogłoszeń o zamówieniu publicznym, terminowość przekazywania ogłoszeń o udzieleniu zamówień do Biuletynu Zamówień Publicznych oraz ustalenie wysokości wadium w postępowaniach. W tym zakresie stosować art. 41, art. 45 i art. 93 ustawy p.z.p.,
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego jako jedyne kryterium oceny ofert stosować kryterium ceny po spełnieniu warunków określonych w art. 91 ust. 2a ustawy p.z.p.,
- zapewnić niezwłoczne dokonywanie zwrotu wadium, stosownie do dyspozycji art. 46 cyt. ustawy Prawo zamówień publicznych,
- zapewnić terminowy zwrot przyjętych depozytów z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umów, zgodnie z dyspozycją art. 151 cyt. ustawy,
- przestrzegać obowiązku składania oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wykluczenie z postępowania przez wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu, stosownie do dyspozycji art. 17 ust. 2 cyt. ustawy,
- zapewnić prawidłowe stosowanie przepisu art. 17 ust. 1 pkt 4 p.z.p. w zakresie wyłączenia osób wykonujących czynności w postępowaniu, a w sytuacji podjęcia czynności w postępowaniu przez osobę podlegającą wyłączeniu, po powzięciu przez nią wiadomości o okolicznościach, o których mowa w art. 17 ust. 1 cyt. ustawy, powtórzyć te czynności, stosownie do wymogu określonego w art. 17 ust. 3 ustawy,
- dołożyć starań, aby przedmiot zamówień był opisywany w sposób wyczerpujący, z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, stosownie do art. 29

ust. 1 cyt. ustawy oraz by wartość szacunkowa zamówienia była ustalana z należytą starannością, jako całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 1. ustawy Prawo zamówień publicznych,

- zapewnić zamieszczanie ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych (dla zamówień, których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8), jeżeli w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zmiana treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia prowadzi do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu, stosownie do dyspozycji art. 38 ust. 4a pkt 1 i z uwzględnieniem postanowień art. 12a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- przestrzegać obowiązku wzywania wykonawców do składania i uzupełniania dokumentów, na zasadach wskazanych w art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- przy organizowaniu przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych zobowiązać uczestników przetargu do wskazania w swoich ofertach instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, do których przekazywane będą odpady, stosownie do postanowień art. 6d ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- wszcząć postępowanie administracyjne w celu zweryfikowania czy zachodzą przesłanki uzasadniające nałożenie kar pieniężnych na wykonawcę zadania pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz prowadzenie Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych” świadczącego usługi na podstawie umowy w związku z przekazaniem zmieszanych odpadów komunalnych do innej niż regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, stosownie do art. 9x ust. 1 pkt 3 w związku z art. 9zb ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w uzasadnionym przypadku podjąć działania zmierzające do wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru, o którym mowa w art. 9c ust. 1 powyższej ustawy, stosownie do art. 9j ust. 2 pkt 4 tej ustawy, mając na uwadze art. 1 pkt 1, art. 61 § 1 oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,
- podjąć działania zmierzające do wyegzekwowania kar umownych od wykonawcy zadania pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz prowadzenie Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych”, w związku z nieprawidłowym zagospodarowaniem odpadów komunalnych stosownie do postanowień umowy w związku z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- udzielając zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego stosować przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, a w szczególności należy:
 - a) określać organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej, mając na względzie zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości jej prac, zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy,
 - b) w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamieszczać wymagania określone w art. 9d ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz żądać potwierdzenia ich spełnienia od podmiotów odbierających odpady komunalne, szczególnie w zakresie:
 - posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego, utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
 - spełnienia wymagań technicznych wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych, zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo transportowej; przestrzegać, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
 - c) w zapisach specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dotyczących istotnych dla stron postanowień, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ustalać

mechanizmy kontrolne realizowanego zadania w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, w celu prowadzenia jego kontroli, zgodnie z art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

- przestrzegać przy zawieraniu umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na okres dłuższy niż 12 miesięcy obowiązku zamieszczania w umowach postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, zgodnie z art. 142 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- wyboru wykonawcy usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, dokonywać należy w drodze przetargu, zgodnie z art. 6d ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, celem zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, udzielać na podstawie art. 6f ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z przesłankami udzielenia zamówienia z wolnej ręki, określonymi w art. 67 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,

- respektować postanowienia zawartych umów poprzez naliczenie kar umownych w wysokościach w nich przewidzianych, art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w myśl którego jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania,
- zapewnić przestrzeganie art. 9zb ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - kary pieniężne, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2, nakłada, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2,
- wykonawców, którzy nie wykazali spełnienia warunków udziału w postępowaniu, należy wykluczać z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego po wcześniejszym wezwaniu do uzupełnienia brakujących dokumentów, zgodnie z art. 24, ust. 2 pkt 4 oraz art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- przestrzegać przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności w zakresie:
 - a) organizowania przez Burmistrza przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, stosownie do art. 6d ust. 1 ustawy,
 - b) zlecania spółkom z udziałem gminy odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jedynie w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, stosownie do art. 6e ustawy,
 - c) przestrzegania postanowień art. 6f ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych”.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Z uzyskanych informacji z jednostek, w których przeprowadzono kontrolę koordynowaną wynika, że z prawa do wniesienia odwołania w zakresie zaleceń związanych z realizacją zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych skorzystały dwie jednostki. Wniesione do Kolegium zastrzeżenia w obu przypadkach zostały oddalone.

W odniesieniu do pozostałych j.s.t., którym przekazano zalecenia, izby otrzymały informacje o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

5.1. Dyscyplina finansów publicznych

Wyniki przeprowadzonych kontroli koordynowanych skutkowały skierowaniem 15 zawiadomień do Rzeczników Dyscypliny Finansów Publicznych informujących o ujawnieniu 22 sytuacji wskazujących na możliwość zaistnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W zawiadomieniach wskazano jako odpowiedzialnych zarzucanych czynów łącznie 17 osób, głównie kierowników jednostek (Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów lub ich zastępców) w jednym przypadku jako osobę odpowiedzialną wskazano Sekretarza, a w 3 przypadkach pracowników urzędu.

Szczegółowy wykaz naruszeń zawarto w załączniku nr 3 do Informacji.

Wśród ustalonych w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych stanów faktycznych skutkujących skierowaniem zawiadomień do rzeczników można przykładowo wskazać:

Zaciągnięcie w dniu 10.12.2013 r. zobowiązania w związku z realizacją zadania pn. „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Koźmin Wielkopolski z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na lata 2014 - 2015” w kwocie 2 324 893,60 zł, nastąpiło z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, określonego w uchwale budżetowej na kwotę 2 000 000,00 zł, co stanowiło naruszenie 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

W ocenie składających zawiadomienie, powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁶.

Przy określeniu wartości zamówienia, nie uwzględniono zamówień uzupełniających, które zostały przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i ogłoszeniu o zamówieniu w wysokości 50% wartości zamówienia, co narusza art. 32 ust. 3 Pzp. Uwzględniając przewidywane zamówienia uzupełniające wartość zamówienia byłaby większa niż kwoty określone na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp. Ogłoszenie zatem powinno zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej a nie w Biuletynie Zamówień Publicznych, a cała procedura powinna być prowadzona jak dla postępowania o wartości przekraczającej „progi unijne”. W opisanym przypadku postępowanie przeprowadzono w tzw. „trybie uproszczonym”.

W ocenie składających zawiadomienie, powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 u.n.d.f.p.

W dniu 27 października 2015 r. Gmina Szczecinek ogłosiła przetarg nieograniczony na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych stałych zmieszanych oraz odpadów segregowanych z terenu Gminy Szczecinek w 2015 r. Wartość szacunkową zamówienia ustalono w wysokości 555 556,56 zł netto. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia Zamawiający wskazał najniższą cenę, jako jedyne kryterium wyboru wykonawcy, co stanowiło naruszenie art. 91 ust. 2a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.), gdyż przedmiot zamówienia nie stanowił powszechnie dostępnej usługi o ustalonych standardach jakościowych. Z wybranym w postępowaniu wykonawcą zawarto w dniu 27 listopada 2015 r. umowę za wynagrodzeniem w kwocie 622 200,00 zł brutto (ryczałt).

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Suchedniów oraz zorganizowanie i prowadzenie PSZOK w latach 2015-2016 w SIWZ poza ceną, bezpodstawnie ustalono jako drugie kryterium oceny ofert „doświadczenie”, tj. kryterium o charakterze podmiotowym, co narusza art. 91 ust.

³⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.), dalej: u.n.d.f.p.

3 p.z.p., gdyż kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej.

W ocenie składających zawiadomienie, powyższe czyny stanowiły naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.n.d.f.p.

Po zawarciu umowy w dniu 03.12.2015 r. na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Suchedniów oraz zorganizowanie i prowadzenie PSZOK w latach 2015-2016 Zamawiający nie dopełnił obowiązku zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych do dnia zakończenia czynności kontrolnych (30 czerwca 2016 r.).

W ocenie składających zawiadomienie, powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznym, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 5 u.n.d.f.p.

Wybrana w postępowaniu przetargowym firma uchyliła się od podpisania umowy. Zamawiający nie wybrał oferty najkorzystniejszej spośród pozostałych ofert i unieważnił postępowanie z uwagi na fakt, że wartość kolejnej oferty przekroczyła kwotę jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację przedmiotowego zadania. Realizacja zadania odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Strzegom została powierzona umową wraz z aneksami w trybie pozaustawowym spółce gminnej.

W ocenie składających zawiadomienie, powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznym, o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 2 u.n.d.f.p.

W postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego na „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Koźmin Wielkopolski z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na lata 2014 - 2015” wszczętym 21.10.2013 r., oświadczenia o istnieniu lub braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy p.z.p. nie złożył Zastępca Burmistrza, który m.in. podpisał:

- informację z dnia 18.11.2013 r. o zmianach wprowadzonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- informację z dnia 29.11.2013 r. o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- pismo z dnia 06.12.2013 r. o terminie podpisania umowy.

W ocenie składających zawiadomienie, powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 4 u.n.d.f.p.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami prawa regionalne izby obrachunkowe nie podejmowały dodatkowych czynności, w tym nie kierowano zawiadomień do innych organów.

6. Wymiar finansowy odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych

Jak wspomniano wcześniej dane ogólne (tabele o charakterze finansowym) uzyskano z 227 jednostek, co stanowi 9,2% wszystkich gmin³⁷. Podstawowe kategorie finansowe jednostek objętych badaniem zbiorczo zostały zaprezentowane w tabeli nr 9.

Tabela nr 9 Podstawowe wielkości budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie ³⁸	Wykonanie			Dynamika w % (5:4)
		31.12.2013 r.	31.12.2014 r.	31.12.2015 r.	
1	2	3	4	5	6
1	dochody ogółem (w zł)	9 515 634 585,09	9 986 965 742,78	10 545 013 404,73	105,59
2	dochody bieżące (w zł)	8 793 023 124,04	9 162 389 487,40	9 577 811 609,06	104,53
3	wpływy z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w zł)	126 389 758,36	273 878 985,89	290 526 445,90	106,08
4	udział wpływów z opłat w dochodach bieżących (w %)	1,44	2,99	3,03	-
5	wydatki ogółem (w zł)	9 707 718 534,27	10 168 286 400,96	10 397 157 224,35	102,25
6	wydatki bieżące (w zł)	8 121 234 431,69	8 497 016 181,52	8 730 024 422,31	102,74
7	wydatki związane z realizacją zadania odbiór i zagospodarowanie odpadami komunalnymi ³⁹ (w zł)	94 622 750,11	241 788 757,33	256 712 336,92	106,17
8	udział wydatków związanych z realizacją odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w wydatkach bieżących (w %)	1,17	2,85	2,94	-
9	stopień pokrycia wydatków na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych dochodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w zł)	133,57	113,27	113,17	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

Przedstawione w tabeli nr 9 wielkości budżetowe: dochody i wydatki zostały uzyskane z rocznych sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie j.s.t. Wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi to faktycznie zrealizowane dochody z tego tytułu, zaś wydatki na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych to wyłącznie wydatki poniesione w związku z realizacją umowy (powierzenia realizacji zadania) na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, obydwie te wielkości ustalono na podstawie ewidencji księgowej. Nadmienić należy, że wpływy z opłat za gospodarowanie, jak również wydatki związane z realizacją zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w 2013 r. dotyczą jedynie okresu półrocznego⁴⁰. Stąd też analiza podstawowych wielkości zaprezentowanych w tabeli, w tym dynamika została przedstawiona w oparciu o dane liczbowe z kolejnych lat, aby zachować porównywalność danych (zgromadzone dane z lat 2014 - 2015 dotyczą już pełnego roku).

W jednostkach objętych kontrolą w 2015 r. w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił zarówno wzrost dochodów, w tym także dochodów bieżących, jak i wydatków. Podobnie, jak wynika z przedstawionych danych w tym roku nastąpił wzrost (o 6%) dochodów z tytułu wpływów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak również wydatków związanych z realizacją zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Udział „nowych” wpływów dochodowych w dochodach bieżących w latach 2014 - 2015 wynosił 3%. Po stronie wydatkowej, udział wydatków poniesionych na realizację zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w wydatkach bieżących stanowił także 3%. Jest to spójne z założeniami ustawy, zgodnie z którymi gminy otrzymały zadanie publiczne wraz z tytułem dochodowym do jego sfinansowania⁴¹. Jak

³⁷ Zgodnie z danymi GUS na koniec 2015 r. liczba gmin wyniosła 2 478, rocznik statystyczny, www.stat.gov.pl.

³⁸ W pozycji 3 i 7 w 2013 r. uwzględniono dane liczbowe z 225 jednostek.

³⁹ Przez te wydatki rozumiemy jedynie wydatki poniesione z tytułu realizacji umowy z podmiotem, który dokonywał odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej.

⁴⁰ Obowiązek wprowadzenia nowego systemu gospodarowania wprowadzono z dniem 1 lipca 2013 r., jedynie w kilku jednostkach zadanie to było realizowane przed tym terminem. W Informacji prezentowane dane finansowe w zakresie roku 2013 dotyczą okresu sześciomiesięcznego.

⁴¹ Art. 6r u.c.p.g.

wynika z danych zbiorczych, uzyskane w poszczególnych latach wpływy z tego źródła dochodu pokrywają w pełni wydatkowanie środków na wykonywanie zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Wskazać jednak należy, że na mocy art. 6r ust. 2 u.c.p.g., gmina z uzyskanych wpływów pokrywa koszty funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu,
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Realizacja wydatków z tytułu umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych jest zatem najistotniejszym wartościowo, ale nie jedynym elementem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W zależności od przyjętych przez jednostki rozwiązań z pozyskanych wpływów gmina może także pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jak również koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴². Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, zgodnie z art. 6r ust. 2c cyt. ustawy mogą być wykorzystane także na wyposażenie, zgodnie z regulaminem, nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2 cyt. ustawy z utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Kwestię wykorzystania dochodów z tytułu opłat przesądza nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 28 listopada 2014 r.⁴³, zgodnie z dodanym do ustawy art. 6 ust. 1aa, środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabelach nr 10 i 11, wpływy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wzrosły w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. we wszystkich rodzajach gmin, w tym największy wzrost (o 8,97%) odnotowały gminy miejskie, natomiast największy wzrost wydatków na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (o 10,35%) wystąpił w gminach wiejskich.

Dynamika wielkości dochodów i wydatków ma różne przyczyny. W przypadku dochodów były to przede wszystkim trudności ze skonstruowaniem systemu poboru dochodów i ustaleniem osób na których ciąży obowiązek wnoszenia opłat, zmiany stawek bądź mechanizmu naliczania opłat i skuteczność egzekucji. W zakresie wydatków zmiany wynikały przede wszystkim ze zmian ilości odbieranych odpadów oraz zmian cen oferowanych przez wykonawców w kolejnych przetargach.

Tabela nr 10 Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Wyszczególnienie	II półrocze 2013 r. (w tys. zł)	2014 r. (w tys. zł)	2015 r. (w tys. zł)	Dynamika w % (4:3)
1	2	3	4	5
Miejskie	51 417,7	115 235,8	125 576,2	108,97
Miejsko-wiejskie	41 170,0	86 393,4	87 829,7	101,66
Wiejskie	33 802,0	72 249,7	77 120,5	106,74
Gminy ogółem	126 389,7	273 878,9	290 526,4	106,07

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

⁴² Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.

⁴³ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2015 r. poz. 87).

Tabela nr 11 Wydatki poniesione na zadanie „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych”

Wyszczególnienie	II półrocze 2013 r. (w tys. zł)	2014 r. (w tys. zł)	2015 r. (w tys. zł)	Dynamika w % (4:3)
1	2	3	4	5
Miejskie	37 960,0	98 321,5	99 867,5	101,57
Miejsko-wiejskie	29 099,5	77 028,8	83 528,6	108,43
Wiejskie	27 563,2	66 438,4	73 316,2	110,35
Gminy ogółem	94 622,7	241 788,7	256 712,3	106,17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

Zebrane od właścicieli nieruchomości w 2013 r. opłaty stanowiły ok. 46% wpływów uzyskanych przez gminy w roku 2014, tym samym można stwierdzić że zgromadzono środki w wielkości proporcjonalnej do okresu w jakim to nastąpiło. Inaczej natomiast wygląda sytuacja w zakresie wydatków ponoszonych przez gminy na realizację zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Jak wynika z tabeli nr 11 łączna kwota poniesionych w okresie 6 miesięcy 2013 r. wydatków na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych stanowiła 40% wydatków poniesionych z tego tytułu w roku 2014. W dużej mierze należy wiązać to z faktem, że wystawione w grudniu faktury zostały zapłacone w styczniu kolejnego roku.

Biorąc pod uwagę dochody i wydatki, udział wydatków związanych z wypłatą wynagrodzenia podmiotom realizującym zadanie odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w uzyskanych dochodach z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami w poszczególnych typach gmin przedstawia się następująco:

Tabela nr 12 Udział wydatków na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w dochodach z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Wyszczególnienie	2013 r. (%)	2014 r. (%)	2015 r. (%)
Miejskie	73,8	85,3	79,5
Miejsko-wiejskie	70,7	89,2	95,1
Wiejskie	81,5	92,0	95,1
Gminy ogółem	74,9	88,3	88,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych danych w trakcie kontroli.

Udział wydatków na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w dochodach z opłat w kolejnych latach wzrastał w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich, natomiast w gminach miejskich w 2014 r. wzrósł, a w kolejnym roku nieznacznie spadł w porównaniu do 2014 r., lecz i tak był większy niż w 2013 r. W zależności od rodzaju gminy relacje pomiędzy dochodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi a wydatkami na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych były zróżnicowane.

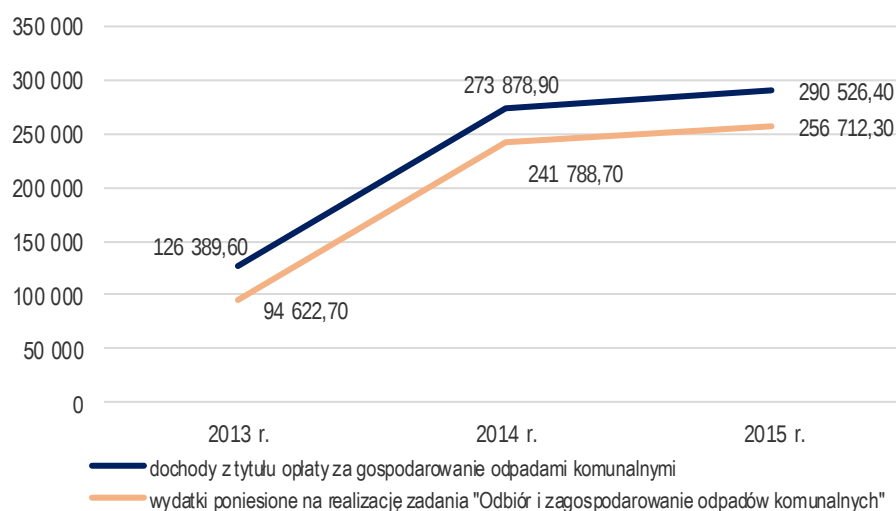
Sytuacja ta miała wpływ na wysokość osiągniętej różnicy (dodatniej) pomiędzy dochodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi a wydatkami na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, która zgodnie z regulacjami ustawy winna zostać przeznaczona na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Podkreślić należy, że zgromadzone dane o wydatkach dotyczą wyłącznie wydatków poniesionych z tytułu umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Gminy w ramach finansowania kosztów systemu ponoszą również szereg innych wydatków, np. o charakterze administracyjnym – na wynagrodzenia pracowników zajmujących się funkcjonowaniem systemu oraz koszty wyposażenia i utrzymania ich stanowisk pracy. Z uwagi na niedoskonałość obowiązującej klasyfikacji budżetowej⁴⁴, przyjęto, że zestawienie dochodów z tytułu opłat z wydatkami na realizację umów mogą stanowić w aktualnym stanie prawnym i faktycznym miernik stopnia samofinansowania się systemu. Aby system się samofinansował, gmina winna wypracować środki, które po dokonaniu rozliczenia z operatorem odbioru

⁴⁴ Ministerstwo Środowiska, korzystając również z informacji uzyskanych z Ministerstwa Finansów w odpowiedzi na interpelację poselską z dnia 20 grudnia 2016 r., wskazało, iż nie jest możliwe ustalenie na podstawie sprawozdań budżetowych, „czy gminy posiadają nadwyżki opłat nad kosztami i w jakiej wysokości” (odpowiedź na interpelację posła Piotra Uruskiego, nr 7270 z dnia 27.10.2016 r., w sprawie opłat wnoszonych przez mieszkańców na pokrycie kosztów wywozu odpadów, z których gminy uczyniły sobie stałe, dodatkowe źródło dochodów). Dostępne na stronie www.sejm.gov.pl.

i zagospodarowania odpadów komunalnych, umożliwią pokrycie przynajmniej kosztów administracyjnych. Trudno wyznaczyć właściwy poziom kosztów administracyjnych systemu. Swoistym punktem odniesienia mogą być ryczałty ustalone ustawowo przy wykonywaniu zadań rządowych. W zakresie gromadzenia dochodów, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵ jako dochód własny gminy wskazuje w art. 4 ust. 1 pkt 7, „5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”. W zakresie wydatków, punkt odniesienia mogą stanowić przepisy ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁴⁶, gdzie w art. 8 ust. 5 koszty ustalania i wypłacania zwrotu podatku producentom rolnym, ponoszone przez gminę, ustala się na 2% łącznej kwoty wypłaconych dotacji. Mając na względzie, iż system gospodarowania odpadami zawiera w sobie stronę dochodową (stworzenie i utrzymywanie elektronicznego systemu ewidencji podmiotów wnoszących opłatę, monitorowanie wpłat, prowadzenie egzekucji) i wydatkową (przygotowanie i przeprowadzenie postępowania przetargowego, monitorowanie prawidłowości realizacji zadania), minimalne koszty administracyjne systemu można szacować na ok. 7% wartości dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami.

Wysokość osiągniętych przez gminy środków stanowiących różnicę pomiędzy dochodami z opłat a wydatkami z tytułu umów zawartych na realizację odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych szczegółowo zaprezentowano na wykresach poniżej.

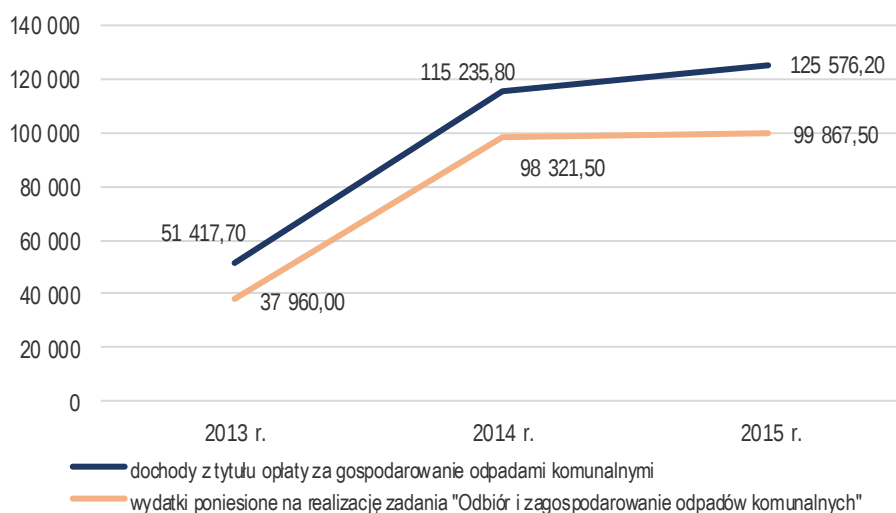
Wykres 2 Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w badanych gminach w latach 2013 - 2015 (tys. zł)



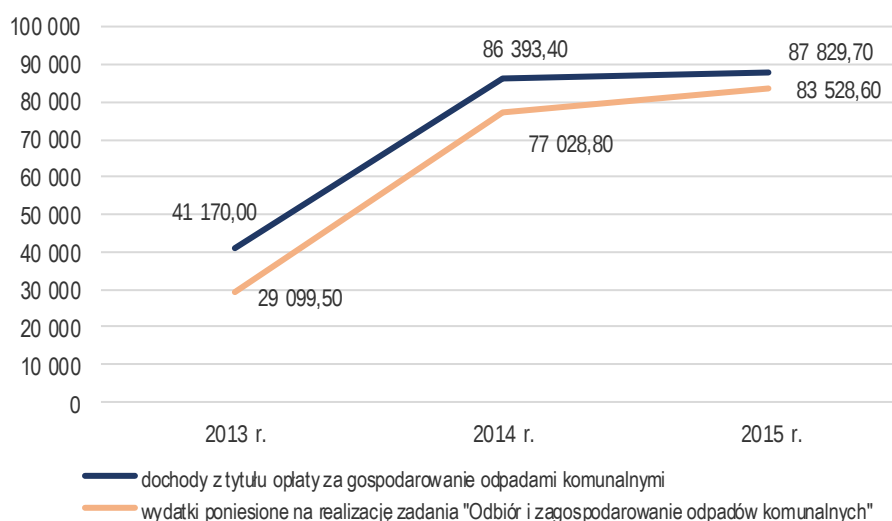
⁴⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1340).

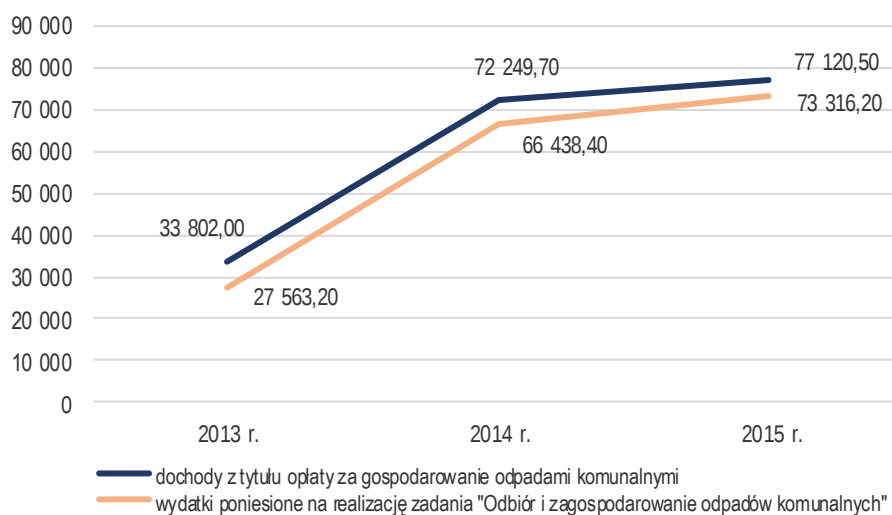
Wykres 3 Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w badanych gminach miejskich w latach 2013 - 2015 (tys. zł)



Wykres 4 Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w badanych gminach miejsko-wiejskich w latach 2013 - 2015 (tys. zł)



Wykres 5 Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w badanych gminach wiejskich w latach 2013 - 2015 (tys. zł)



Z przedstawionych wykresów wynika, że najmniej środków w całym kontrolowanym okresie wypracowały gminy wiejskie. Uzyskana w roku 2013 dodatnia różnica pomiędzy omawianymi rodzajami dochodów i wydatków na poziomie 6 238 tys. zł uległa zmniejszeniu do wysokości 3 800 tys. zł w roku 2015. W gminach miejsko-wiejskich osiągnięty w roku 2013 poziom 12 000 tys. zł spadł do 9 300 tys. zł w roku 2014, a w kolejnym roku wyniósł już tylko 4 300 tys. zł i był to głównie efekt wzrostu ponoszonych wydatków na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przy zachowaniu prawie takiego samego poziomu dochodów z opłat. Najlepsza sytuacja miała miejsce w gminach miejskich, gdzie uzyskana różnica pomiędzy dochodami a wydatkami w wysokości 13 500 tys. zł w roku 2013 wzrosła do kwoty 25 700 tys. zł w roku 2015. Był to wynik wzrostu w tym okresie dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ok 9%) gdyż wydatki roku 2015 utrzymywały się na poziomie wydatków z roku 2014.

Analiza wielkości dochodów i wydatków poszczególnych gmin nie pozwala na jednoznaczne wskazanie prostej zależności pomiędzy wypracowaniem dodatniej różnicy pomiędzy dochodami z opłat a wydatkami na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych a ponoszeniem niskich kosztów, czy też uzyskiwaniem wysokich dochodów. Sama interpretacja danych finansowych jest niewystarczająca by ustalić przyczyny wystąpienia takich sytuacji. Tym bardziej, że relacja o której mowa, ma często charakter dynamiczny. Można jedynie zauważyć, iż w świetle wyroków sądów administracyjnych, „prawidłowo skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy. Rzetelna kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, na który składają się koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej tego systemu.”⁴⁷ Zatem, w konkretnej gminie, trwałe (kilkuletni) niedobór dochodów z tytułu opłat, może świadczyć o wadliwym skonstruowaniu stawek opłaty i konieczności ich podwyższenia. Uzyskiwanie trwałych wyższych wpływów nad kosztami funkcjonowania systemu winno analogicznie prowadzić do obniżenia stawek opłat. Analogiczny wniosek sformułowała Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie wyników kontroli „Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”⁴⁸.

7. Podsumowanie wyników kontroli

Analiza stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych wskazuje, że oprócz nieprawidłowości o charakterze typowym, powszechnie występujących w postępowaniach na dostawy czy usługi różnego rodzaju takich jak: brak uwzględnienia w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia opisu przyjętego sposobu obliczenia ceny, błędny sposób ustalenia punktacji ofert, brak postanowień umownych o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy czy wreszcie nieterminowe publikowanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, dostrzec można kilka zagadnień specyficznych dla przeprowadzonych w latach 2013 - 2015 przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Wśród tych drugich największą grupę nieprawidłowości stanowiło zbyt późne ogłaszanie przetargów, które skutkowało naruszeniem ostatecznego terminu przejęcia przez gminę odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W kontekście bardzo długiego, blisko dwuletniego, *vacatio legis*, uznać należy, że oprócz błędów związanych z wadliwym planowaniem procesu udzielania zamówienia, przyczynę tego stanu

⁴⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. I SA/Bk 127/13, jego teza została w całości powtórzona w wyroku NSA w Warszawie z dnia 28 lipca 2016 r., sygn. II FSK 958/16.

⁴⁸ Informacja o wynikach kontroli „Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”, Nr ewid. 38/2015/P/14/007/K, s.17, dostępne na stronie www.nik.gov.pl.

rzeczy stanowiło oczekiwanie na nowelizację krytycznie ocenianych przez samorządowców przepisów, która zresztą, w dość wąskim co prawda zakresie, nastąpiła⁴⁹.

Druga grupa zagadnień wiązała się z naruszeniem przepisu, określającego zasady udzielania zamówienia z wolnej ręki. Przede wszystkim wprowadzenie w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach specyficznych dla tej ustawy przesłanek było przyczyną rozbieżnych interpretacji prawnych w zakresie możliwości ich stosowania. Zawężenie przesłanek stosowania tego trybu znacznie utrudniało, bądź wręcz uniemożliwiało, stosowanie przepisów w różnych sytuacjach faktycznych. Przede wszystkim dlatego, że organizacja odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jest zadaniem o charakterze ciągłym, a przerwy w świadczeniu usług mogą skutkować katastrofą o charakterze sanitarnym. Dlatego interwencję ustawodawcy w postaci usunięcia kontrowersyjnego przepisu należy ocenić pozytywnie.

Ostatnim charakterystycznym zagadnieniem jest problem wprowadzenia przez ustawę obowiązku uczestniczenia w procedurze przetargowej samorządowych spółek. Te regulacje wzruszyły powszechną praktykę powierzania przez zamawiających spółkom zależnym zadań publicznych poza przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i wywołały szeroką dyskusję o tym zagadnieniu. O ile nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych częściowo rozwiązuje ten problem, wprowadzając pod pewnymi warunkami procedurę *in house* do samej ustawy, wyniki kontroli bezpośrednio wskazały na problem bezstronności kierownika zamawiającego w postępowaniu. Wójt (burmistrz, prezydent) pełni w typowej sytuacji funkcję zgromadzenia wspólników spółki komunalnej, ustala jej plany działalności, decyduje o podziale zysków lub strat, a zarazem jest kierownikiem zamawiającego, powołuje komisję przetargową, która opracowuje specyfikację istotnych warunków zamówienia i dokonuje oceny ofert, wreszcie zatwierdza wynik postępowania. Występuje on w konflikcie interesów, którego w pełni nie sposób wyeliminować.

Zgromadzone w trakcie kontroli dane ogólne dotyczące przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie pozwoliły na dostrzeżenie innych specyficznych cech niż wskazane wyżej. W szczególności nie stwierdzono nadmiernie licznych przypadków unieważniania postępowań lub wycofywania ofert. Zwraca natomiast uwagę okoliczność, że w ponad 1/3 przetargów złożona była tylko jedna oferta. Oznacza to, iż konkurencja na znacznej części rynku nie funkcjonuje, co może się przekładać na nieuzasadniony wzrost cen usług.

7.1. Wnioski *de lege ferenda*

Dokonana w wyniku kontroli analiza dochodów i wydatków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, poszerzona o analizy wykonania budżetów pozwoliła sformułować poniższe wnioski *de lege ferenda*⁵⁰:

Rozliczanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Dochody gmin z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami ujmowane są, co do zasady, w budżetach gmin. Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, umożliwiają także przejęcie przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w tym w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; z tej możliwości na koniec 2016 r. korzystało 279 gmin, co stanowi 11,26% wszystkich jednostek realizujących to zadanie. Zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetów gmin określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jednakże przy uchwalaniu i wykonywaniu budżetów, obowiązują także szczególne zasady wykonywania budżetu gminy w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w obowiązującym obecnie brzmieniu, określa w art. 3 zadania gmin związane z systemem

⁴⁹ Ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn.zm.) znowelizowano przepisy ustawy o czystości i porządku w gminach w zakresie związków komunalnych i obowiązków sprawozdawczych.

⁵⁰ Wnioski te zostały ujęte w rozdziale XI *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku – Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych.*

gospodarowania odpadami, a w art. 6r – zasady przeznaczania środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z ww. przepisami, system gospodarowania odpadami komunalnymi zorganizowany przez gminę powinien się samofinansować, co przekłada się na obowiązek ustalania wysokości ponoszonych przez mieszkańców gmin opłat – na poziomie zabezpieczającym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W przepisach art. 6r ust. 2-2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyspecyfikowane zostały te koszty, które gmina ma prawo pokrywać z pobranych od mieszkańców opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawodawca zakazał jednocześnie wykorzystywania tych środków na inne cele, nie związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1aa).

Z upływem roku budżetowego – w myśl zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych – niezrealizowane wydatki wygasają, a niewydatkowane dochody powiększają nadwyżkę budżetową.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określają szczególnych zasad gospodarowania nadwyżkami dochodów nad wydatkami, powstałymi na koniec roku budżetowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. W obowiązujących przepisach brak jest także ustawowych przesłanek do traktowania środków z opłat za gospodarowanie odpadami jako środków gromadzonych na odrębnym rachunku noszącym cechy funduszu. Dodatkowo, jak wskazują zarówno wyniki przeprowadzonych w roku 2016 przez izby kontroli koordynowanych, jak i przeprowadzanych przez poszczególne regionalne izby obrachunkowe analiz, wielkości przede wszystkim wydatków, ale również dochodów zmieniają się na przestrzeni lat w sposób znaczący. Jest to głównie efekt zmian kosztów funkcjonowania systemu, wynikający z rozstrzygnięć przetargów. Ponadto mają na to wpływ również zmiany wysokości opłat ustalanych przez organy stanowiące, skuteczność prowadzonej egzekucji, prawidłowość sortowania odpadów przez mieszkańców czy zmiany częstotliwości ich odbioru.

Niejednokrotnie nadwyżka środków na funkcjonowanie systemu w jednym roku służy finansowaniu niedoboru w roku kolejnym. Wskazać należy również, że okres rozliczania przez gminy nadwyżek dochodów nad kosztami jest różnie przyjmowany. Niektóre gminy rozliczają środki (nadwyżki) po zamknięciu roku budżetowego i wydatkują je w następnym roku na cele związane z systemem gospodarowania odpadami (np. na utwardzanie miejsc pod pojemniki na zbiórkę selektywną odpadów, czy na wydatki pośrednio związane z realizacją tego zadania, w tym m.in. na wydruk ulotek, plakatów czy naklejek związanych z systemem gospodarowania odpadami itp.). Inne dokonują rozliczenia przyjmując za okres rozliczeniowy okres na jaki została zawarta umowa z wykonawcą zadania (2, 3 lub 4 lata).

Skoro, jak wyżej zaznaczono, na systemie gospodarowania odpadami komunalnymi samorządy nie powinny „zarabiać”, a zarazem prawidłowo ustalona stawka opłaty winna pozwolić na samofinansowanie się systemu, właściwe jest wprowadzenie w przepisach powszechnie obowiązujących mechanizmu ujawnienia rozliczenia zrealizowanych dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zestawieniu z wydatkami poniesionymi na finansowanie systemu. Dotychczas takiego mechanizmu nie było. Ujawnienie takiego rozliczenia (w zależności od wyniku – nadwyżka lub niedobór środków pochodzących z opłat nad wydatkami systemu) służyłoby radnym oraz społeczności lokalnej jako impuls do ewentualnej korekty wysokości obowiązujących w danej gminie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie Krajowej Rady RIO najbardziej właściwym miejscem do zaprezentowania takiego rozliczenia jest sprawozdanie z wykonania budżetu gminy. Ten corocznie sporządzany – w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym – dokument zawiera część opisową, której elementem jest omówienie dochodów i wydatków budżetu gminy, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej. Dokument ten jest przedstawiany radnym, rozpatrywany na sesji, publikowany w dzienniku urzędowym województwa, wreszcie podlega opiniowaniu przez skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej.

Wskazane jest więc doprecyzowanie w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązków organów gmin w zakresie przedstawienia wyników finansowych gospodarki odpadami komunalnymi. Stworzy to również możliwość decydowania o weryfikacji wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami i sposobie wykorzystania nadwyżek środków z opłat na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu, co – zdaniem KR RIO – pomoże uszczelnić system

gospodarowania odpadami, zapewni rozliczanie się gmin z pozyskanych środków i ich wydatkowanie w ramach systemu, z jednoczesnym poszanowaniem zasady samorządności gminy. Ustawowe określenie zasad rozliczania środków uzyskanych z opłaty da również szerszą podstawę regionalnym izmom obrachunkowym, jako organom nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową gmin, do oceny zgodności z prawem działań organów gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, proponuje się dodanie w art. 6r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ust. 2e w brzmieniu:

„2e. W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem tytułów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami.”.

Dostosowanie klasyfikacji budżetowej do rozliczenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Na problem analizy i monitorowania relacji pomiędzy dochodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatkami na funkcjonowanie systemu nakłada się również niedoskonałość klasyfikacji budżetowej. O ile stosunkowo łatwo można określić, na podstawie sprawozdań budżetowych, dochody osiągane z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako wpływy ewidencjonowane w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami”, w paragrafie 049 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”, o tyle na podstawie sprawozdań budżetowych, kierując się jedynie klasyfikacją budżetową, nie jest możliwe ustalenie wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami. W rozdziale właściwym do ewidencjonowania tych wydatków ujmowane są bowiem również wydatki na przedsięwzięcia, które nie mieszczą się w kosztach funkcjonowaniu systemu – przykładowo koszty utylizacji azbestu. Co jeszcze istotniejsze nie są w nim często ujmowane wszystkie wydatki systemu, np. koszty administracyjne, które ewidencjonowane są najczęściej w rozdziałach dotyczących funkcjonowania urzędu danej jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, iż nie można takiego sposobu planowania wydatków (tj. nieograniczającego się wyłącznie do rozdziału 90002) uznać za nieprawidłowy. Powyższy pogląd podziela również Ministerstwo Środowiska, które w odpowiedzi na interpelację poselską z dnia 20 grudnia 2016 r., wskazało, iż nie jest możliwe ustalenie na podstawie sprawozdań budżetowych, „czy gminy posiadają nadwyżki opłat nad kosztami i w jakiej wysokości”⁵¹.

Biorąc pod uwagę powyższe, proponuje się w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych:

- zmianę nazwy rozdziału 90002 Gospodarka odpadami na: „Gospodarka odpadami komunalnymi”,
- nadać objaśnieniom do rozdziału 90002 następującą treść: „W rozdziale tym ujmuje się wyłącznie dochody gmin z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wszystkie wydatki gmin związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.),
- wprowadzić w dziale 900 rozdział 90025 pn. „Pozostałe zadania w zakresie gospodarki odpadami”.

⁵¹ „Dochody gmin z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki gmin związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, są ujmowane w budżetach gmin w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90002 Gospodarka odpadami, w którym ujmowane są również dochody/wydatki z innych tytułów” (odpowiedź na interpelację posła Piotra Uruskiego, nr 7270 z dnia 27.10.2016 r., w sprawie opłat wnoszonych przez mieszkańców na pokrycie kosztów wywozu odpadów, z których gminy uczyniły sobie stałe, dodatkowe źródło dochodów). Dostępne na stronie www.sejm.gov.pl.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
2. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.)
3. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 poz. 1289)
4. ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152 poz. 897 z późn. zm.)
5. ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87)
6. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.)
7. ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.)
8. ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1920)
9. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.)
10. ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020 z późn. zm.)
11. ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.)
12. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827)
13. ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.)
14. ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1340)
15. ustawa z dnia z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.)
16. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19)
17. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 630)
18. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r. poz. 1530)
19. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122).
20. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.)
21. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. U. L/244 z 28 marca 2014)
22. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (Dz. U. L 94/65 z 28 marca 2014)

Załącznik Nr 1 Wykaz gmin z których uzyskano dane finansowe

Lp.	Regionalna Izba Obrachunkowa	kontrolowana gmina	rodzaj (typ) gminy
1	Białystok	Hajnówka	miejska
2		Wyszki	wiejska
3		Plaska	wiejska
4		Grabowo	wiejska
5		Wasilków	miejsko-wiejska
6		Kulesze Kościelne	wiejska
7		Wysokie Mazowieckie	wiejska
8	Bydgoszcz	Wartubie	wiejska
9		Kamień Krajeński	miejsko-wiejska
10		Chelmno	miejska
11		Skepe	miejsko-wiejska
12		Dąbrowa	wiejska
13		Dobre	wiejska
14		Fabianki	wiejska
15		Sępólno-Krajeńskie	miejsko-wiejska
16		Dobrzyń nad Wisłą	miejsko-wiejska
17		Bartniczka	wiejska
18		Dębowa Łąka	wiejska
19		Dobrcz	wiejska
20		Gruta	wiejska
21		Kęsowo	wiejska
22		Łubianka	wiejska
23		Obrowo	wiejska
24		Osiek	wiejska
25		Osięciny	wiejska
26		Raciążek	wiejska
27		Radomin	wiejska
28		Rypin	wiejska
29		Słiwice	wiejska
30		Wapielsk	wiejska
31		Wielka Nieszawka	wiejska
32		Lipno	miejska
33		Rypin	miejska
34		Górzno	miejsko-wiejska
35		Jabłonowo Pomorskie	miejsko-wiejska
36		Kowalewo Pomorskie	miejsko-wiejska
37		Lubień Kujawski	miejsko-wiejska
38		Więcbork	miejsko-wiejska
39		Aleksandrów Kujawski	miejska
40		Bobrowniki	wiejska
41	Gdańsk	Gdynia	miasto na prawach powiatu
42		Szemud	wiejska
43		Cedry Wielkie	wiejska
44		Kosakowo	wiejska
45		Słupsk	miasto na prawach powiatu
46		Kolbudy	wiejska
47		Wicko	wiejska
48		Miastko	miejsko-wiejska
49		Kępice	miejsko-wiejska
50		Nowa Wieś Lęborska	wiejska
51		Przechlewo	wiejska
52	Katowice	Będzin	miejska
53		Świerklaniec	wiejska
54		Goczałkowice-Zdrój	wiejska
55		Ogrodzieniec	miejsko-wiejska
56		Jastrzębie-Zdrój	miasto na prawach powiatu
57		Lipie	wiejska
58		Zbrosławice	wiejska
59		Pszów	miejska
60	Kielce	Mirzec	wiejska
61		Skarżysko-Kościelne	wiejska
62		Suchedniów	miejsko-wiejska
63		Pińczów	miejsko-wiejska
64		Morawica	wiejska
65		Bieliny	wiejska
66		Waśniów	wiejska
67		Daleszyce	miejsko-wiejska

68		Działoszyce	miejsko-wiejska
69		Kunów	miejsko-wiejska
70		Michałów	wiejska
71		Masłów	wiejska
72	Kraków	Krzeszowice	miejsko-wiejska
73		Sułkowice	miejsko-wiejska
74		Wielka Wieś	wiejska
75		Gorlice	miejska
76		Dobra	wiejska
77		Iwanowice	wiejska
78		Korzenna	wiejska
79		Łapanów	wiejska
80		Mędrzychów	wiejska
81		Mszana Dolna	wiejska
82		Polanka Wielka	wiejska
83		Szerzyny	wiejska
84		Trzyciąż	wiejska
85		Rytko	wiejska
86		Brzeszcze	miejsko-wiejska
87		Zakliczyn	miejsko-wiejska
88		Kalwaria Zebrzydowska	miejsko-wiejska
89		Żabno	miejsko-wiejska
90		Czernichów	wiejska
91		Kozłów	wiejska
92		Lipinki	wiejska
93		Bukowno	miejska
94		Gródek nad Dunajcem	wiejska
95		Limanowa	wiejska
96		Oświęcim	wiejska
97		Ryglice	miejsko-wiejska
98		Bochnia	wiejska
99		Poronin	wiejska
100		Zielonki	wiejska
101		Tuchów	miejsko-wiejska
102		Nowy Sącz	miasto na prawach powiatu
103		Nowe Brzesko	miejsko-wiejska
104		Łukowica	wiejska
105		Wiśniowa	wiejska
106		Zakopane	miejska
107		Proszowice	miejsko-wiejska
108		Tarnów	wiejska
109		Grybów	miejska
110		Jordanów	miejska
111		Wieliczka	miejsko-wiejska
112	Lublin	Chrzanów	wiejska
113		Łukowa	wiejska
114		Potok Wielki	wiejska
115		Radecznica	wiejska
116		Jarczów	wiejska
117		Konstantynów	wiejska
118		Krzywdą	wiejska
119		Międzyrzec Podlaski	wiejska
120		Wisznice	wiejska
121		Wojślawice	wiejska
122		Garbów	wiejska
123	Łódź	Łęczycza	miejska
124		Konstatynów Łódzki	miejska
125		Głowno	miejska
126		Ozorków	miejska
127		Cielądz	wiejska
128		Lututów	wiejska
129		Wierzchlas	wiejska
130		Bolimów	wiejska
131		Osjaków	wiejska
132		Nieborów	wiejska
133		Brójce	wiejska
134		Kluki	wiejska
135		Moszczenica	wiejska
136		Paradyż	wiejska
137		Żelechlinek	wiejska
138		Grabica	wiejska

139		Kielczygłów	wiejska
140		Rzgów	miejsko-wiejska
141		Kobiele Wielkie	wiejska
142		Przedbórz	miejsko-wiejska
143		Sadkowice	wiejska
144		Pątnów	wiejska
145		Konopnica	wiejska
146		Inowódź	wiejska
147		Mniszków	wiejska
148		Dobryszce	wiejska
149		Bełchatów	wiejska
150		Dąbrowice	wiejska
151		Gluchów	wiejska
152		Krośniewice	miejsko-wiejska
153		Lubochnia	wiejska
154		Wodzierady	wiejska
155		Wolbórz	miejsko-wiejska
156		Rzeczycza	wiejska
157	Olsztyn	Górowo-Iławeckie	wiejska
158		Mragowo	miejska
159		Pisz	miejsko-wiejska
160		Biskupiec	wiejska
161		Braciany	wiejska
162		Piecki	wiejska
163		Korsze	miejsko-wiejska
164		Frombork	miejsko-wiejska
165		Goldap	miejsko-wiejska
166		Kisielice	miejsko-wiejska
167		Ruciane Nida	miejsko-wiejska
168		Kolno	wiejska
169		Mragowo	wiejska
170	Opole	Gogolin	miejsko-wiejska
171		Olesno	miejsko-wiejska
172		Byczyna	miejsko-wiejska
173		Wolczyn	miejsko-wiejska
174		Gorzów Śląski	miejsko-wiejska
175		Kluczbork	miejsko-wiejska
176		Ozimek	miejsko-wiejska
177		Brzeg	miejska
178		Jemielnica	wiejska
179		Dobrodzień	miejsko-wiejska
180		Krapkowice	miejsko-wiejska
181		Branice	wiejska
182		Strzelce Opolskie	miejsko-wiejska
183	Poznań	Koźmin Wielkopolski	miejsko-wiejska
184		Pniewy	miejsko-wiejska
185		Zaniemyśl	wiejska
186		Dominowo	wiejska
187		Miłosław	miejsko-wiejska
188		Chodów	wiejska
189		Skulsk	wiejska
190		Krzykosy	wiejska
191		Luboń	miejska
192		Rozdrażew	wiejska
193		Mikstat	miejsko-wiejska
194		Czajków	wiejska
195		Książ Wielkopolski	miejsko-wiejska
196		Przedecz	miejsko-wiejska
197		Wapno	wiejska
198		Sieraków	miejsko-wiejska
199		Grabów nad Prosną	miejsko-wiejska
200		Przygodzice	wiejska
201		Kotlin	wiejska
202	Rzeszów	Horyniec-Zdrój	wiejska
203		Jodłowa	wiejska
204		Łaszki	wiejska
205		Wadowice Górne	wiejska
206	Szczecin	Wielkie Oczy	wiejska
207		Grzmiąca	wiejska
208		Mirosławiec	miejsko-wiejska
209		Szczecinek	wiejska

210		Wąlcz	wiejska
211		Golczewo	miejsko-wiejska
212		Tuczno	miejsko-wiejska
213	Warszawa	Długosiodło	wiejska
214		Płońsk	miejska
215		Sierpc	miejska
216		Zuromin	miejsko-wiejska
217		Garwolin	miejska
218		Grodzisk Mazowiecki	miejsko-wiejska
219		Krzynowłoga Mała	wiejska
220		Udanin	wiejska
221	Wrocław	Strzegom	miejsko-wiejska
222		Rudna	wiejska
223		Radków	miejsko-wiejska
224	Zielona Góra	Trzebiechów	wiejska
225		Zabór	wiejska
226		Lubrza	wiejska
227		Świebodzin	miejsko-wiejska

Załącznik Nr 2 Wykaz gmin objętych kontrolą koordynowaną wg właściwości miejscowej RIO

Lp.	Regionalna Izba Obrachunkowa	kontrolowana gmina	rodzaj (typ) gminy
1	Białystok	Hajnówka	miejska
2		Wyszki	wiejska
3		Plaska	wiejska
4	Bydgoszcz	Warlubie	wiejska
5		Kamień Krajeński	miejsko-wiejska
6		Chełmno	miejska
7		Skepe	miejsko-wiejska
8	Gdańsk	Gdynia	miasto na prawach powiatu
9		Szemud	wiejska
10		Cedry Wielkie	wiejska
11		Kosakowo	wiejska
12	Katowice	Będzin	miejska
13		Świerklaniec	wiejska
14		Goczałkowice-Zdrój	wiejska
15		Ogrodzieniec	miejsko-wiejska
16	Kielce	Jastrzębie-Zdrój	miasto na prawach powiatu
17		Mirzec	wiejska
18		Skarżysko-Kościelne	wiejska
19		Suchedniów	miejsko-wiejska
20	Kraków	Pińczów	miejsko-wiejska
21		Morawica	wiejska
22		Krzeszowice	miejsko-wiejska
23		Sulkowice	miejsko-wiejska
24	Lublin	Wielka Wieś	wiejska
25		Chrzanów	wiejska
26		Łukowa	wiejska
27		Potok Wielki	wiejska
28	Łódź	Radecznica	wiejska
29		Łęczycza	miejska
30		Konstancin Łódzki	miejska
31		Głowno	miejska
32	Olsztyn	Ozorków	miejska
33		Górowo-Ilaweckie	wiejska
34		Mragowo	miejska
35		Pisz	miejsko-wiejska
36	Opole	Biskupiec	wiejska
37		Gogolin	miejsko-wiejska
38		Olesno	miejsko-wiejska
39		Byczyna	miejsko-wiejska
40		Wolczyn	miejsko-wiejska
41		Gorzów Śląski	miejsko-wiejska
42		Kluczbork	miejsko-wiejska
43		Ozimek	miejsko-wiejska
44		Brzeg	miejska
45		Jemielnica	wiejska
46		Dobrodzień	miejsko-wiejska
47		Krapkowice	miejsko-wiejska
48		Branice	wiejska
49		Strzelce Opolskie	miejsko-wiejska
50	Poznań	Koźmin Wielkopolski	miejsko-wiejska
51		Pniewy	miejsko-wiejska
52		Zaniemyśl	wiejska
53		Dominowo	wiejska
54	Rzeszów	Miłosław	miejsko-wiejska
55		Horyniec-Zdrój	wiejska
56		Jodłowa	wiejska
57		Łaszki	wiejska
58	Szczecin	Wadowice Górne	wiejska
59		Wielkie Oczy	wiejska
60		Grzmiąca	wiejska
61		Mirosławiec	miejsko-wiejska
62	Warszawa	Szczecinek	wiejska
63		Długosiodło	wiejska
64		Płońsk	miejska
65		Sierpc	miejska
66		Żuromin	miejsko-wiejska
67		Garwolin	miejska

68		Grodzisk Mazowiecki	miejsko-wiejska
69		Krzynowłoga Mała	wiejska
70		Udanin	wiejska
71		Strzegom	miejsko-wiejska
72		Rudna	wiejska
73		Radków	miejsko-wiejska
74		Trzebiechów	wiejska
75		Zabór	wiejska
76		Lubrza	wiejska

Załącznik nr 3 Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Lp.	Naruszony przepis ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych		Ilość stwierdzonych przypadków
1.	art. 5 ust. 1 pkt 2	Niepobranie lub niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego.	1
2.	art. 15	Zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w uchwale budżetowej.	2
3.	art. 17 ust. 1 pkt 1	Niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.	3
4.	art. 17 ust. 1 pkt 2	Niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości.	1
5.	art. 17 ust. 1 pkt 4	Niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych określenie kryteriów oceny ofert.	4
6.	art. 17 ust. 1 pkt 5	Niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych nieprzekazanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej sprostowania ogłoszenia, niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu, zmianie ogłoszenia, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.	4
7.	art. 17 ust. 1b pkt 1	Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.	1
8.	art. 17 ust. 1b pkt 2	Udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki.	3
9.	art. 17 ust. 1c	Naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1, 1b i 1ba, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia.	1
10.	art. 17 ust. 3	Unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania.	1
11.	art. 17 ust. 4	Niezłożenie przez kierownika zamawiającego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania.	1
Razem			22

