

## **Synteza wyników kontroli koordynowanej w zakresie przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015**

Na podstawie uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 2016 r. kontrolę koordynowaną w zakresie przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015. Koordynatorem kontroli była Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu.

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 zebrane 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 (wybrane gminy w każdym województwie). 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.

Wyniki kontroli w zakresie zamówień publicznych dowiodły, że oprócz stwierdzanych 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, kontrolerzy dostrzegli kilka zagadnień specyficznych dla przeprowadzonych w latach 2013 - 2015 przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Przede wszystkim wiązały się one ze zbyt późnym ogłaszaniem przetargów, które skutkowało naruszeniem ostatecznego terminu przejścia 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 rzeczy stanowiło oczekiwanie na nowelizację krytycznie ocenianych przez samorządowców przepisów, która zresztą, w dość wąskim co prawda zakresie, nastąpiła<sup>1</sup>.

Druga grupa ustaleń wiązała się z naruszeniem przepisu, określającego zasady udzielania zamówienia z wolnej ręki. 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

---

<sup>1</sup> 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.

charakterze ciągłym, a przerwy w świadczeniu usług mogą skutkować katastrofą o charakterze sanitarnym. Podjętą interwencję ustawodawcy w postaci usunięcia kontrowersyjnego przepisu należy ocenić pozytywnie.

Ostatnim charakterystycznym zagadnieniem z zakresu zamówień publicznych 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 ostatnia duża 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 toku kontroli ogólne dane o postępowaniach zwracają natomiast uwagę na niepokojącą okoliczność. Otóż w ponad 1/3 przeprowadzonych 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.

Dokonana w wyniku kontroli analiza dochodów i wydatków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, poszerzona o analizy wykonania budżetów pozwoliła również zidentyfikować problem nieharmonijnych relacji pomiędzy dochodami gromadzonymi z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatkami na funkcjonowanie tego systemu na przestrzeni badanego okresu. Analiza tych relacji w różnych typach gmin pozwoliła na sformułowanie wniosków, co do zmiany przepisów w tym zakresie. Wnioski te zostały zawarte w przekazanym Sejmowi RP „Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku.”