

Łódź, dnia 4 października 2022 roku

Pani
Wiesława Janosik
Burmistrz Przedborza

WK - 602/35/2022

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) informuję Panią Burmistrz, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Przedbórz¹, w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie, w tym wykonania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1297 ze zm.) oraz realizacji dochodów i wydatków we wskazanym obszarze. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania przepisów i ich wadliwej interpretacji. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o samorządzie gminnym

Zgodnie z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), wójt (burmistrz i prezydent miasta), w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że utworzenie stanowiska zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest obligatoryjne. Teza ta znalazła potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2014 roku (II PK 24/14). W Gminie Przedbórz stanowisko Zastępcy Burmistrza nie zostało obsadzone.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach od 23 marca do 9 maja 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 10 sierpnia 2022 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

W zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

1. Z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 3 ust. 2 pkt 6) wynika, że gminy mają obowiązek utworzenia co najmniej jednego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSOK) – samodzielnie lub wspólnie z inną jednostką. Mimo opisanej w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Przedbórz regulacji, w zakresie funkcjonowania stacjonarnego PSZOK-u w Gminie Przedbórz, taki punkt nie został utworzony³.
2. Obowiązkiem rady gminy jest podjęcie, na podstawie art.6 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwały określającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w art. 6 ust.1 ustawy. Strony umowy o odbieranie odpadów komunalnych tak ustalonej stawki nie mogą przekroczyć. Wzrost cennika powyżej tej kwoty i obciążenie właścicieli nieruchomości stawką wyższą skutkować będzie nieważnością umowy w części przekraczającej tę stawkę (art. 58 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny – tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.). Właściciele nieruchomości niezamieszkałych powinni być zatem chronieni przez uchwałę w sprawie górnych stawek. Jeżeli rada gminy uchwały nie zmieni, przedsiębiorca nie będzie mógł obciążać usługobiorców wyższymi stawkami. Rada Gminy Przedbórz podjęła taką uchwałę dopiero w dniu 27 stycznia 2022 roku, to jest 17 miesięcy od wprowadzenia nowej organizacji systemu odbioru odpadów komunalnych (1 września 2020 roku).
3. Gmina zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 3 ust.3 pkt 3 ustawy), prowadziła ewidencję umów zawartych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w sprawie odbioru odpadów komunalnych. Ewidencja zawierała 157 pozycji - podmiotów zobowiązanych do zawarcia umowy. Krajowy Rejestr Sądowy obejmuje 53 przedsiębiorców, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, fundacje oraz zakłady opieki zdrowotnej mające siedzibę w Gminie Przedbórz. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej podaje, że w Gminie Przedbórz ma siedzibę 442 przedsiębiorców. Wobec ustalonych 495 podmiotów potencjalnie zobowiązanych do zawarcia umowy o odbiór odpadów należy stwierdzić, że istnieje ryzyko, iż Gmina Przedbórz niewłaściwie prowadzi nadzór w tym zakresie.
4. Gmina nie prowadziła kontroli i nadzoru nad zawartymi umowami, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 6 ust.5a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Gmina nie dysponuje tym samym danymi o liczbie właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów o świadczenie usług, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Brak kontroli i nadzoru nad tym obszarem utrzymania czystości i porządku w Gminie Przedbórz powoduje brak działań, które Gmina powinna podjąć, a o których mowa w art.6 ust. 6–12 ustawy, a w szczególności: zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów; wydanie z urzędu decyzji, w której Burmistrz ustala obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych.

³ Realizacja obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach była zapewniana poprzez funkcjonowanie punktu mobilnego.

5. W analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi, sporządzonych za lata 2020 i 2021, nie podano liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ww. ustawy, w imieniu których Gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6–12 ustawy, co wynikało - jak wykazano wyżej - z braku kontroli i nadzoru nad tym obszarem. Obowiązek uwzględnienia tych danych w analizie wynikał z art. 9tb ust.1 pkt 5 ustawy.
6. Oświadczenia składane przez mieszkańców Gminy Przedbórz, jako załączniki do deklaracji dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na formularzach przygotowanych przez Urząd Miasta w Przedborzu, powoływały art. 233 § 1 ustawy Kodeksu karny o treści: „jest świadomy sankcji karnej związanej ze złożeniem fałszywego oświadczenia”. Tymczasem, warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, aby przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem sankcji karnej. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera takiego przepisu.
7. W dniu 9 stycznia 2020 roku Gmina Przedbórz udzieliła zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Umowa została zawarta w rezultacie przetargu nieograniczonego, który poprzedzony był jeszcze jednym postępowaniem – unieważnionym przez zamawiającego na podstawie art. 93 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), stosownie do którego – zamawiający unieważniał postępowanie jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty.

Wspomniana umowa została zawarta do dnia 31 sierpnia 2020 roku. Z uwagi na upływający termin świadczenia usługi odbioru i zagospodarowania odpadów zamawiający wszczął w dniu 14 lipca 2020 roku postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego o wartości powyżej progów, o których mowa w art. 11 ust.8 ustawy Prawo zamówień publicznych. Termin złożenia ofert został wyznaczony na dzień 14 sierpnia 2020 roku. W dniu 31 sierpnia 2020 roku zamawiający podjął decyzję o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 93 ust.1 pkt 4 Prawo zamówień publicznych. Jednocześnie, jeszcze w dniu 26 sierpnia 2020 roku zamawiający skierował do wykonawcy zaproszenie do udziału w negocjacjach, w celu zawarcia umowy dotyczącej świadczenia usługi odbioru i zagospodarowania odpadów, w okresie od dnia 1 września do dnia 30 listopada 2020 roku. Umowa w powyższym zakresie została zawarta w trybie zamówienia z wolnej ręki⁴, na podstawie art. 67 ust.1 pkt 3 ww. ustawy, stosownie do którego to przepisu – zamawiający mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi podziela pogląd zaprezentowany przez jednostkę, że w wyjątkowych sytuacjach udzielenie zamówienia publicznego

⁴ Wynagrodzenie wykonawcy ustalono w wysokości 183.477,25 zł.

na usługę, która musi być przez gminę świadczona w sposób ciągły, w celu zakończenia postępowania przetargowego ma swoje uzasadnienie prawne. Należy jednak zwrócić uwagę, że zamawiający nie mógł – z uwagi na niekonkurencyjny charakter zamówienia z wolnej ręki i przesłanki ujęte w art. 67 ust.1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych – zakładać udzielenia takiego zamówienia „doraźnego”, jako etapu dochodzenia do zawarcia umowy w trybie przetargowym. W analizowanym stanie faktycznym, zamawiający ogłosił postępowanie na tyle późno, iż termin składania ofert przypadał na dzień 14 sierpnia 2020 roku, co przy dwumiesięcznym terminie związania ofertą, jak również przy innych terminach obowiązujących w postępowaniu o wartości powyżej tzw. „progów unijnych”, pozostawiało minimalne szanse na udzielenie zamówienia publicznego w trybie konkurencyjnym przed dniem 31 sierpnia 2020 roku (czyli upływem okresu obowiązywania dotychczasowej umowy). Należy też zwrócić uwagę na okoliczność, że dotychczas obowiązująca umowa została zawarta dopiero w wyniku drugiego przetargu, pierwsze postępowanie zostało bowiem unieważnione właśnie z uwagi na brak wystarczających środków, które zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

II

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Burmistrz o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić przestrzeganie dyspozycji zawartej w art. 26a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którą – wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze zarządzenia, powołuje swojego zastępcę.
2. Zapewnić realizację i przestrzeganie postanowień obowiązującego w Gminie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Przedbórz regulacji, m.in. w zakresie postanowień dotyczących funkcjonowania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.
3. Zapewnić podejmowanie działań kontrolnych, zgodnie z wymogiem określonym w art. 6 ust.5a i nast. ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
4. Zapewnić rzetelne prowadzenie ewidencji, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczącej umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.
5. Zapewnić sporządzanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi zawierającej wszystkie dane wymagane przez art. 9tb ust.1 ww. ustawy.

6. Zaniechać żądania składania przez mieszkańców składających deklaracje w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej.
7. Zapewnić dołożenie należytej staranności przez pracowników odpowiedzialnych za planowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tak by wszczęcie postępowań było odpowiednio skorelowane z upływem terminów obowiązujących umów dotyczących usług, które muszą być realizowane w sposób ciągły, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Burmistrz o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Otrzymują

Przewodniczący Rady Miejskiej w Przedborzu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Przedborzu

aa.