



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

Gdańsk, dnia 12 marca 2020 r.

RP.0441/28/13/1/2020

Pani
Katarzyna Gruszecka-Spychała
Wiceprezydent Miasta Gdyni
Urząd Miasta Gdyni
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 52/54
81-382 Gdynia

Przebieżna Pani Prezydent,

wnioskiem z dnia 18 lutego 2020 r., doręczonym Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 21 lutego 2020 r., zwróciła się Pani o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.), a w szczególności o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zasady wydatkowania środków zgromadzonych z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały określone w art. 6r ww. ustawy. Zgodnie z naczelną z tych zasad wyrażoną w ust. 1aa ww. przepisu: *Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.* Powyższy przepis koreluje również z normą wyrażoną art. 6r ust. 2c ustawy, zgodnie z którym: *Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (...).*

Ograniczając cel wykorzystania środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustawodawca jednocześnie określił kategorie wydatków, jakie mogą zostać pokryte z tej puli środków, tj.:

- 1) koszty:
 - a) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
 - b) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - c) obsługi administracyjnej tego systemu,
 - d) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy),
- 2) koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 6r ust. 2a ustawy),
- 3) koszty utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami (art. 6 ust. 2aa ustawy),

- 4) koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 6r ust. 2b ustawy),
- 5) koszty wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (art. 6r ust. 2c ustawy).

W ocenie tut. Izby określony przez ustawodawcę katalog kosztów, które mogą zostać pokryte z przedmiotowych opłat jest dość szeroki, co nie oznacza, że wszystkie wymienione powyżej pozycje nie mogą budzić wątpliwości w kontekście zakwalifikowania danego wydatku do konkretnej kategorii.

Odnosząc się do szczegółowo określonych w Pani wniosku kategorii kosztów, tut. Izba pragnie w pierwszej kolejności zauważyć, że nie ocenia zasadności czy konieczności poniesienia takich wydatków. Analizując za każdym razem, czy dany koszt można sfinansować z puli środków uzyskanych w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednostka samorządu terytorialnego zobligowana jest do respektowania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), w tym art. 44 ust. 3, z którego wynika w szczególności, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Mając na względzie powyższe, w ocenie tut. Izby:

- a) zakup śmieciarek - może zostać uznany za koszt, o którym mowa w art. 6r ust. 2 pkt 1 ustawy,
- b) zakup pojazdów myjących pojemniki oraz pojemników na odpady - może zostać uznany za koszt, o którym mowa w art. 6r ust. 2a ustawy,
- c) bieżące koszty związane z zarządzaniem systemem gospodarowania odpadami, w tym koszty sprzętu informatycznego, telekomunikacyjnego, biurowego - może zostać uznany za koszt, o którym mowa w art. 6r ust. 2 pkt 3 ustawy.

Zwrócić w tym miejscu należy uwagę na ogólny charakter tzw. kosztów obsługi administracyjnej. Ustawodawca w przepisie art. 6r ust. 2 pkt 3 ww. ustawy posłużył się bardzo generalnym określeniem, które w konsekwencji może powodować szereg problemów interpretacyjnych. Wydaje się, że obsługa administracyjna systemu gospodarowania odpadami komunalnymi to wszelkie czynności związane z zarządzaniem tym systemem, w tym czynności wchodzące w zakres obowiązków związanych ze składaniem przez mieszkańców deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z wydawaniem decyzji administracyjnych czy windykacją opłat.

Z uwagi na powyższe, zdaniem tut. Izby, koszty obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmują jedynie koszty bieżące, tj. przykładowo koszty materiałów i sprzętu biurowego, koszty sprzętu informatycznego, telekomunikacyjnego, koszty windykacji i egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami, koszty osobowe dotyczące stanowisk pracy związanych ściśle z obsługą systemu gospodarowania odpadami komunalnymi itp.

Do powyższych kosztów nie powinny być zatem zaliczane koszty inwestycyjne, w tym związane z zakupem nieruchomości czy budową nowych pomieszczeń biurowych. W ocenie tut. Izby koszty takie wynikają z obowiązku zapewnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego warunków lokalowych, w tym pomieszczeń biurowych dla swoich pracowników i jako takie winny zostać pokryte ze środków pochodzących z innych źródeł niż wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Za powyższym rozumowaniem przemawia również treść art. 6r ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, w którym ustawodawca wprost przewidział możliwość pokrywania z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi kosztów utworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Podobna regulacja znajduje się także w art. 6r ust. 2aa ustawy, w którym jest mowa

o kosztach utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Wnioskować można zatem, że koszty utworzenia przez miasto odrębnej jednostki powołanej do realizacji zadań związanych z obsługą systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o ile nie będą związane z bieżącą obsługą tego systemu lub nie będą się mieścić w pozostałych wprost określonych w ustawie kategoriach, nie będą mogły zostać rozliczone w ramach środków uzyskanych z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Niezależnie od powyższego, mimo że przedmiotem Pani wniosku nie było zapytanie w sprawie dopuszczalności powierzenia realizacji zadań związanych z obsługą systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jednostce budżetowej, tut. Izba zwraca uwagę na treść art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że: *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo zamówienia publicznego na zagospodarowanie tych odpadów.*

W kontekście powyższej normy tut. Izba w wyjaśnieniach z dnia 31 stycznia 2018 r. nr RP.0441/18/3/1/2018¹, powołując się na opinię prawną zamieszczoną na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych zatytułowaną „Współpraca publiczno – publiczna w rozumieniu ustawy prawo zamówień publicznych” wskazała na ograniczenia w możliwości wyboru sposobu prowadzenia i form realizacji obowiązku utrzymania czystości i porządku w gminie.

W ww. opinii stwierdzono, że: *Szczególne rozwiązanie w tym względzie przewiduje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250, z późn. zm.), dalej zwanej „ustawą ucpg” w odniesieniu do zadania własnego gminy, jakim jest utrzymanie czystości i porządku w gminach (art. 3 ustawy ucpg). Ustawa ucpg określa odmienną procedurę w zakresie sposobu wyboru wykonawcy, któremu będzie powierzony odbiór odpadów komunalnych, niż procedura przewidziana w ustawie o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 6d ust. 1 ustawy ucpg wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c [przepis wskazuje na obligatoryjny wymóg zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i fakultatywny wymóg zorganizowania takiego odbioru od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jeśli powstają na nich odpady komunalne], albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Zawarte w tym przepisie odesłanie oznacza, że zamawiający (wójt, burmistrz, prezydent miasta) przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego stosując przepisy ustawy Pzp w jednym z dostępnych trybów udzielenia zamówienia. Odmienne regulacja zawarta w art. 6d ust. 1 ustawy ucpg ma charakter lex specialis, do ustawy o gospodarce komunalnej, która zarówno wybór sposobu jak i określonej formy wykonywania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego pozostawia organowi stanowiącemu tej jednostki (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Oznacza to, że wybór przysługujący gminie w zakresie sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej w odniesieniu do odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest wyłączony. Za przyjęciem, że przepis art. 6d ust. 1 ustawy ucpg wyłącza możliwość wyboru sposobu wykonywania przez gminy zadań publicznych polegających na odbiorze odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przemawia w szczególności stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone przy okazji badania konstytucyjności ww. przepisu w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. K 17/12. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że „w świetle art. 6d ust. 1 (...) ustawy o utrzymaniu czystości nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego”. Wprawdzie wyrok ten odnosi się do brzmienia art. 6d ust. 1 ustawy ucpg sprzed nowelizacji, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r., jednakże zamiar ustawodawcy wyłączenia możliwości samodzielnego wykonania przez gminę ww. zadania publicznego przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych pozostał niezmienny. Zasadniczym zamiarem ustawodawcy w zakresie zmiany art. 6d ustawy ucpg, jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego nad projektem ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo*

¹ Opublikowanych na stronie <http://bip.gdansk.rio.gov.pl/?a=4529>

zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020), jest umożliwienie gminie korzystania ze wszystkich trybów przewidzianych w ustawie Pzp dla wykonywania zadania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Świadczy o tym stanowisko Ministra Środowiska w przedmiocie ww. projektu przedstawione do rozpatrzenia na Stałym Komitecie Rady Ministrów, w którym to Minister wskazywał, że „Rezygnacja z dotychczasowego rozwiązania, nakładającego na gminy obowiązek przeprowadzenia przetargu na ww. usługi, umożliwi gminom stosowanie do tych usług wszystkich trybów udzielania zamówień publicznych, łącznie z możliwością udzielania zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 67 ustawy – Prawo zamówień publicznych uwzględniających in-house.” Konkludując, gmina wykonując zadanie, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy o ucpg, udziela zamówienia publicznego i działa w oparciu o tryby udzielania zamówień przewidziane w ustawie Pzp (w tym także tryb zamówienia z wolnej ręki, jeśli zostały spełnione odpowiednie przesłanki, np. dotyczące udzielania zamówień typu in-house).²

Biorąc pod uwagę powyższą interpretację przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym wątpliwości związane z dopuszczalnością utworzenia przez miasto jednostki budżetowej powołanej do obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tut. Izba poddaje Pani pod rozagę wystąpienie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 154c ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiotowym zakresie. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jako organ, który dąży do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów ustawy przez zamawiających, jest władny do wydawania opinii, w których przedstawia interpretację przepisów ustawy budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Podsumowując, tut. Izba wskazuje, że dokonywanie wydatków w ramach omawianego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi winno następować z zachowaniem ostrożności, co sprowadza się przede wszystkim do skrupulatnej analizy zasadności oraz wykazania związku danego kosztu z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przy uwzględnieniu ścisłej wykładni przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że udzielone w ramach niniejszego pisma wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych są wyłącznie stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z pozdrowieniem
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Luiza Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

- 1) Członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

² Z całą treścią opinii można zapoznać się na stronie <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2>