



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-006-03/2014
P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/007 – Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler Iwona Pogonowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89946 z dnia 9 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Gmina Wiązowna,
05-462 Wiązowna, ul. Lubelska 59 (zwany dalej Urzędem, Gminą)

Kierownik jednostki kontrolowanej W okresie objętym kontrolą Wójtem Gminy była Anna Bętkowska (zwana dalej Wójtem Gminy)

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Zakres kontroli

1. Ustanowione w gminach rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenia prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami;
2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
3. Kontrola przez gminę podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości, a także wywiązywanie się gminy z obowiązku sprawozdawczego;
4. Rozpatrywanie skarg skierowanych do kierownika jednostki kontrolowanej odnoszących się do spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2013 r. do 29 października 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Gminy w zakresie wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia fakt, że w Gminie:

- zrealizowano obowiązek uchwalenia prawa miejscowego regulującego gospodarowanie odpadami,
- dostosowano strukturę organizacyjną do wykonywania zadań w kontrolowanym obszarze,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- wybrano podmioty odbierające odpady komunalne w trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (zwaną dalej Pzp),
- podejmowano rzetelne i zgodne z prawem działania kontrolne w stosunku do właścicieli nieruchomości oraz podmiotu odbierającego odpady w celu weryfikacji prawidłowości wykonywanych obowiązków,
- podejmowano systematyczne działania mające na celu eliminowanie procederu pozbywania się odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych,
- terminowo sporządzono i przedłożono sprawozdanie roczne z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r.,
- rozpatrywano skargi dotyczące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- udzielenia przez Wójta Gminy dodatkowego zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz zawarcia umowy z Wykonawcą tego zamówienia bez zastosowania Pzp,
- nieprawidłowego oszacowania ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy dla potrzeb opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- nieokreślenia przez Wójta w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec 49 właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty, o której mowa w art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (zwaną dalej u.c.p.g.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowione w gminie rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenia prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami

1.1. Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi w ramach nowego systemu

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W Gminie podjęto, stosownie do wymogów określonych w art. 4 ust. 1 i 3 u.c.p.g., uchwałę Nr 24.XXXVI.2013 z 27 lutego 2013 r. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy⁴. Regulamin został terminowo dostosowany do treści Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami⁵ oraz przesłany do zaopiniowania Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Otwocku. Określono w nim wszystkie wskazane w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. zasady.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁴ Dz. Urz. Woj. Maz z 2013 r., poz. 5205, opublikowane dnia 2.05.2013 r.

⁵ Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017, z uwzględnieniem lat 2018-2023, podjęty Uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r.

Na dzień 1 lipca 2013 r. na terenie Gminy obowiązywały następujące uchwały Rady Gminy:

- Uchwała Nr 10.XXXV.2013 z 23.01.2013 r., dotycząca szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów⁶. Stosownie do treści art. 6n ust. 3 u.p.c.g Rada Gminy określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w ww. zakresie;
- Uchwała Nr 43.LIII.2014 z 29.04.2014r⁷, dotycząca wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty na terenie Gminy Wiązowna. Rada Gminy przyjęła, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty. Wysokość stawki ulegała zmianie⁸. Pierwotnie uchwalona stawka za odpady zbierane i odbierane w sposób nieselektywny wynosiła 22,00 zł/brutto miesięcznie od każdej zamieszkującej daną nieruchomość osoby. Obniżona stawka wynosiła 7,00 zł/brutto miesięcznie od każdej osoby zamieszkującej nieruchomość za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny, z wyjątkiem osób stanowiących rodziny posiadające czworo i więcej dzieci, dla których stawka wynosiła 5,00 zł/brutto od każdej osoby. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych mieszkańców Gminy obowiązywała stawka opłaty za odpady zbierane i odbierane w sposób nieselektywny w wysokości 27 zł/brutto miesięcznie od każdej osoby zamieszkującej daną nieruchomość. Obniżona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny wynosiła 11 zł/brutto od każdej osoby zamieszkującej nieruchomość, z wyjątkiem osób stanowiących rodziny posiadające czworo i więcej dzieci, dla których stawka wynosi 9 zł/brutto⁹. Obniżona stawka opłaty w ww. wysokości, za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny, obowiązuje także każdą osobę zamieszkującą samotnie nieruchomość, po ukończeniu przez nią 75 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 213-217)

Przy ustalaniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami Gmina brała pod uwagę liczbę mieszkańców zamieszkujących teren gminy, ilość wytwarzanych odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz przypadki nieregularnego wytwarzania odpadów komunalnych, w szczególności ich sezonowe powstawanie.

(dowód: akta kontroli str.178,203-205)

- Uchwała Nr 142.XLVIII.2013 z 29.11.2013r.¹⁰ w sprawie ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdzie ustalono miesięczny okres rozliczeniowy. Opłatę uiszcza się, bez wezwania na rachunek Urzędu Gminy Wiązowna, do dnia 15 każdego miesiąca, począwszy od 1 stycznia 2014 r. (poprzednio obowiązywała Uchwała Nr 11.XXXV.2013 r. z 23.01.2013 r., w której ustalono kwartalny okres uiszczania na rachunek Urzędu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹¹);

⁶ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 3809, opublikowanie dnia 29.03.2013 r.

⁷ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 12818 opublikowane dnia 06.12.2013 r.

⁸ Poprzednio wysokość stawki opłaty określona była w Uchwale nr 8.XXXV.2013 z 23.01.2013 r., uchwała Nr 141.XLVIII.2013 z 29.11.2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr 8.XXXV.2013.

⁹ Za rodzinę posiadającą czworo i więcej dzieci rozumie się rodziców bądź opiekunów prawnych oraz czworo i więcej dzieci do ukończenia 18 roku życia lub jeżeli dziecko kontynuuje naukę w szkole i nie pracuje to do 25 roku życia.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 12819 opublikowane dnia 06.12.2013 r.

¹¹ Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczana na rachunek Urzędu raz na kwartał, w następujących terminach" do 15 stycznia za I kwartał, do 15 kwietnia za II kwartał, do 15 lipca za III kwartał, do 15 października za IV kwartał.

- Uchwała Nr 12.XXXV.2013 z 23.01.2013 r.¹² w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Rada Gminy postanowiła odbierać odpady komunalne od osób fizycznych będących właścicielami nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy i nie jest prowadzona działalność gospodarcza;
- Uchwała Nr 31.XXXVI.2013 z 27.02.2013 r.¹³ w sprawie ustalenia stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, gromadzone w pojemnikach o określonej pojemności;
- Uchwała Rady Gminy Nr 9.XXXV.2013 z 23.01.2013 r.¹⁴ określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości. Wzór deklaracji był zgodny z wymogami określonymi w art. 6n ust. 1 pkt 1 u.p.c.g.

Uchwały Rady Gminy, wymagane przepisami art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g., zostały podjęte i weszły w życie przed dniem 1 lipca 2013 r. Zostały także przesłane organom nadzoru, tj. Regionalnej Izbie Obrachunkowej¹⁵ oraz Marszałkowi Województwa Mazowieckiego. Ww. organy nie wniosły uwag w zakresie zgodności ww. uchwał z prawem powszechnie obowiązującym. Uchwały zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str.: 40-55, 200-201, 260, 262-273)

1.1.2. Rada Gminy Wiązowna skorzystała z możliwości zróżnicowania stawki opłat wprowadzając zwolnienia, opisane w pkt 1.1.1 niniejszego wystąpienia. Jak wyjaśniła Wójt Gminy, prawdziwość danych będących podstawą do zastosowania obniżonej stawki pracownicy Gminy weryfikowali na podstawie aktów urodzenia, rejestrów z ewidencji oraz numerów PESEL. Wprowadzona niższa stawka stanowi około 1% łącznych dochodów Gminy związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi¹⁶. Źródłem pokrycia wprowadzonych ulg są środki pochodzące z opłat mieszkańców gminy za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W okresie objętym kontrolą stawka opłaty była zmieniana dwukrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 202, 204-205, 213-217, 489, 494)

1.2. Rozwiązania organizacyjne wprowadzone w gminach dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami.

1.2.1 Struktura organizacyjna Gminy została dostosowana do zadań związanych z nowym systemem gospodarki odpadami¹⁷. Na podstawie wprowadzonych w 2012 r. w Regulaminie Organizacyjnym Gminy¹⁸ zmian przypisano obowiązki wynikające z u.c.p.g. Referatowi Nieruchomości, Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

¹² Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 3811 opublikowane dnia 29.03.2013 r.

¹³ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 5203 opublikowane dnia 02.05.2013 r.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 3803, opublikowane dnia 29.03.2014 r.

¹⁵ Uchwała dot. wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty, terminu, częstotliwości oraz trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przedstawiano RIO każdorazową zmianę wysokości stawki.

¹⁶ Uchwała Nr 141.XLVIII.2013 spowodowała zmniejszenie dochodów z opłat o kwotę 6000,00 zł rocznie, Uchwała Nr 43.LIII.2014 przez obniżoną stawkę dla rodzin wielodzietnych spowoduje zmniejszenie dochodów o ok. 9000,00zł/rocznie a o kwotę 5800,00 zł/rocznie od osób samotnych powyżej 75 roku życia.

¹⁷ Od dnia 25 września 2014 r. Zarządzeniem nr 120.601.2014 Wójt Gminy Wiązowna obowiązuje nowy regulamin organizacyjny. Obowiązki z zakresu objętego kontrolą wykonuje Referat Nieruchomości, Ochrony Środowiska i Skarbu Gminy, który podlega Zastępcy Wójta. Regulamin został zmieniony Zarządzeniem nr 122.603.2014 Wójta Gminy Wiązowna z 29 września 2014 r.

¹⁸ Zarządzenie nr 32(22)07 Wójta Gminy Wiązowna z 30 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Wiązowna (ostatni tekst jednolity to Zarządzenie z dnia 31.12.2009 r.). Zmiana z 2012 r. wprowadzona została Zarządzeniem Wójta Gminy Wiązowna nr 101.272.2012 z dnia 26 września 2012 r.

Referat ten podlega bezpośrednio Wójtowi Gminy. Zadania związane z nowym systemem gospodarki odpadami wykonuje obecnie trzech pracowników oraz Kierownik Referatu. Wszyscy pracownicy posiadają pisemne zakresy obowiązków, w których przydzielono im zadania z ww. zakresu. W okresie od 16.09.2013 r. do 20.12.2013 r. oraz od 16.01.2014 r. do 30.06.2014 r. zadania związane z wdrażaniem przedmiotowego systemu wykonywała w ramach umowy zlecenia jedna osoba¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 8-39, 194-199, 349, 418, 421, 566, 568-571)

Jak ustalono, pracownicy Gminy brali udział w szkoleniach dotyczących problematyki gospodarowania odpadami komunalnymi²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 205, 350-352)

Wójt poinformowała, że liczba pracowników zajmująca się nowym systemem gospodarki odpadami jest niewystarczająca, na chwilę obecną brak jest jednak środków na zatrudnienie kolejnych osób. W projekcie budżetu na 2015 r. planuje się zabezpieczenie środków na uzupełnienie kadry. Niewystarczająca liczba pracowników powoduje: opóźnienia we wszczętych postępowaniach zmierzających do wydania decyzji o ustaleniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz we wszczęciu postępowań zmierzających do wydania decyzji po ustaleniach kontroli, brak możliwości dokonania w stosunkowo krótkim okresie i kompleksowo kontroli kolejnych miejscowości pod kątem spełnienia przez ich mieszkańców obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty, kontroli podmiotów gospodarczych pod kątem spełnienia obowiązku posiadania zawartej umowy na odbiór odpadów oraz kontroli podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej.

(dowód: akta kontroli str. 253)

Gmina wywiązała się z obowiązku, określonego w art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g, tj. prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Działania te realizowane były w trakcie zebrań z mieszkańcami, sesji Rady Gminy z udziałem mieszkańców, konkursów ekologicznych, akcji sprzątania terenu Gminy w ramach Światowych Dni Ziemi oraz imprez okolicznościowych.

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 188-193)

W ww. działaniach brali także udział pracownicy placówek oświatowych. Współpraca z placówkami oświatowymi polegała na realizacji projektów ekologicznych, udziale w konkursach ekologicznych, corocznych zbiórkach makulatury, zużytych baterii itp.

(dowód: akta kontroli str. 184-192)

¹⁹ Koszty Gminy poniesione z tytułu zawarcia umowy zlecenia wynosiły 22 805,00 zł, w tym w 2013 r. wypłacono 8 973,00 zł, w 2014 r. 13 832,00 zł. Zadania określone w umowie zlecenia dotyczyły kontroli mieszkańców i podmiotów gospodarczych na terenie Gminy w kontekście nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

²⁰ Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Centrum Mazowsze: Opłata śmieciowa - aspekty podatkowe i księgowe, Ewidencja księgowa opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi, Przygotowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie, Obowiązki sprawozdawcze gmin i podmiotów odbierających odpady komunalne, Udzielanie ulg w spłacie podatków i niepodatkowych należności budżetów j.s.t. Postępowanie w sprawie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, Fundacja Wspomagania Wsi - akademia wójta - zarządzanie odpadami w gminie, ABRYS Szkolenia i konferencje - Urząd przygotowany do przejęcia obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadami komunalnymi, Marszałek Województwa Mazowieckiego - Sprawozdawczość wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, Szkoła Administracji Samorządowej - Nowe zadania organów gminy w zakresie budowy komunalnych systemów gospodarowania odpadami, Private Corporate Consulting - Jak przeprowadzić postępowanie egzekucyjne opłat gospodarowania odpadami komunalnymi, Stosowanie KPA w odniesieniu do ustawy o ochronie przyrody i ustawy Prawo ochrony środowiska, Jak krok po kroku przeprowadzić skuteczną kontrolę firmy odbierającej odpady komunalne.

Kampania informacyjna w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzona była od 2012 r. i miała charakter stały. Działania w niej podejmowane przybierały formę:

- wywiadów w lokalnych rozgłoszeniach radiowych, zamieszczania artykułów i informacji w gminnym biuletynie informacyjnym oraz na stronie internetowej Urzędu, dostarczania mieszkańcom ulotek;
- spotkań informacyjnych z mieszkańcami. W 2013 r. odbyły się 22 spotkania w sołectwach z mieszkańcami Gminy, cztery spotkania w ramach imprez okolicznościowych²¹, przeprowadzono konkurs o tematyce ekologicznej. W 2014 r. odbyło się 25 spotkań w formie zebrań w sołectwach, cztery imprezy okolicznościowe i jeden konkurs ekologiczny. Dodatkowo w 2013 r. roku odbyły się trzy sesje Rady Gminy Wiązowna poświęcone wyłącznie podejmowaniu uchwał dotyczących funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, w 2014 r. odbyła się jedna taka sesja;
- działań informacyjnych i edukacyjnych z zakresu prawidłowego gospodarowania odpadami prowadzonych przez placówki oświatowe na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 205, 233-252, 256)

Gmina realizowała zadania określone w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a)- c), e) u.c.p.g. przez udostępnienie na stronie internetowej informacji m. in. o:

- podmiocie odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wskazanie nazwy i danych adresowych,
- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- punktach selektywnego odbioru odpadów, o zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych,
- osiągniętych przez Gminę oraz podmiot odbierający odpady komunalne w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

(dowód: akta kontroli str. 147-161)

Gmina wywiązała się z określonego w art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. a-g) u.c.p.g. obowiązku dotyczącego dokonania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2013²². Sporządzona przez pracownika Gminy analiza zawierała informacje dotyczące m.in. liczby mieszkańców, ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy, kosztach poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, potrzebach inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

²¹ Ekopikniki, media lokalne.

²² Analiza ta została opublikowana i jest dostępna na stronie internetowej gminy www.wiazowna.pl.

Jak wyjaśniła Wójt Gminy ww. analiza została wykorzystana jako podstawa oszacowania zapotrzebowania do drugiego przetargu na zakup usługi "odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów z terenu Gminy Wiązowna". Dodatkowo zweryfikowano posiadane przez Gminę informacje dotyczące m.in. możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie dysponowania odpadami komunalnymi, potrzeb inwestycyjnych, kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi, informacji o liczbie mieszkańców, liczbie właścicieli nieruchomości, którzy nie wykonują obowiązków określonych w ustawie, a także ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 174-183)

1.2.2. Według stanu na dzień 30 września 2014 r. nadwyżka dochodów nad wydatkami wynosiła 161 743 zł (były to środki pochodzące wyłącznie z opłat wnoszonych przez mieszkańców Gminy). Skarbnik Gminy poinformował, że nie była to realna nadwyżka dochodów nad wydatkami, gdyż w tej dacie nie zostały uregulowane faktury dla firmy PPHU LEKARO Jolanta Zagórska (dalej LEKARO, firma LEKARO)²³ za wykonanie usługi odbioru odpadów komunalnych za sierpień i wrzesień 2014 r., z uwagi na późniejszy termin ich przesłania do Urzędu.

Dodatkowo, jak wskazał Zastępca Wójta przyczyną wykazania wyższych dochodów w porównaniu do poniesionych kosztów był wynik rozstrzygnięcia pierwszego przetargu w Gminie Wiązowna (2013r.). Gmina zawarła korzystną finansowo umowę na realizację usługi polegającej na odbiorze, transporcie i zagospodarowaniu odpadów, która nie zaangażowała wszystkich środków finansowych pochodzących z opłat wnoszonych przez mieszkańców. Kwota ta została przeznaczona na zapłatę wynagrodzenia podmiotowi odbierającemu odpady²⁴. Z uwagi na posiadaną nadwyżkę finansową, konieczność pobierania podwyższonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstała od lipca 2014 r.

Skarbnik Gminy poinformował, że Gmina ogłaszając przetarg na wyłonienie wykonawcy na odbiór odpadów komunalnych od 1 maja 2014 r. do 30 kwietnia 2016 r. miała zaplanowane środki w wysokości 1 631 544,00 zł. Najniższa oferta w przetargu wyniosła 3 221 111,90 zł, stąd zaistniała konieczność skalkulowania i wprowadzenia nowej stawki na odbiór odpadów komunalnych.

Jak wskazała Wójt Gminy, środki pochodzące z opłat mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi są przeznaczane, poza wynagrodzeniem podmiotu odbierającego odpady, na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z ww. zakresu, zabezpieczenie bazy administracyjnej Urzędu²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 530-536, 551-565, 575, 826)

1.2.3. Gmina rzetelnie realizowała obowiązek prowadzenia ewidencji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Realizowany był w szczególności poprzez prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Dodatkowo w Gminie prowadzona jest elektroniczna ewidencja DOC.pl., której zadaniem jest wspomaganie zarządzania nowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. System ten zapewnia m.in.: kompleksową obsługę bazy nieruchomości i podmiotów, co służy do weryfikacji składanych przez mieszkańców deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obsługę deklaracji, generowanie i zarządzanie indywidualnymi kontami IBAN dla

²³ Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „LEKARO” Jolanta Zagórska, jednoosobowa własność prywatna.

²⁴ Kwota nadwyżki pochodzącej z pierwszego przetargu pozwoliła na sfinansowanie różnicy wynagrodzenia Wykonawcy.

²⁵ Materiały biurowe, koszt obsługi programu DOC.pl, koszt przesyłek pocztowych.

mieszkańców, publikację na dedykowanej stronie (www.wiazowna.doc.pl) treści o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, automatyczne generowanie raportów, zestawień, sprawozdań w zakresie sprawozdawczości wewnętrznej i ustawowej (łącznie deklarowaną kwotę opłaty, liczbę złożonych deklaracji)²⁶. Na podstawie informacji zawartych w systemie możliwe jest ustalenie dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i kosztów funkcjonowania systemu, aktualności składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty.

(dowód: akta kontroli str.342-348, 448-487,490-492)

1.2.4. Realizując obowiązek utworzenia infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina w 2012 r. zgłosiła do projektu Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza wnioszek o umieszczenie w ww. planie zakładu LEKARO, zlokalizowanego w Woli Duckiej gm. Wiązowna, jako zakładu mechaniczno biologicznego przetwarzania odpadów (docelowo RIPOK) do obsługi rejonu warszawskiego. Po przyjęciu ww. planu Gmina dokonała analizy możliwości realizacji ustawowego obowiązku budowy, utrzymania i eksploatacji RIPOK, biorąc pod uwagę m.in. następujące przesłanki:

- w WPGO wskazano jako RIPOK firmę LEKARO z siedzibą na terenie gminy Wiązowna do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów,
- Gmina nie posiada w swoich zasobach gruntu, który mógłby zostać przeznaczony pod realizację takiej inwestycji, ponad 70% terenu Gminy objęte jest różnego rodzaju formami ochrony przyrody,
- podjęcie decyzji o wybudowaniu na terenie Gminy RIPOK wywołałoby konflikty społeczne, biorąc pod uwagę, iż firma LEKARO ma swoją siedzibę na terenie Gminy i wybudowała już instalację, która pełni rolę RIPOK,
- brak w budżecie środków na taką inwestycję.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności uznano, iż brak jest zapotrzebowania i ekonomicznego uzasadnienia dla budowy gminnego RIPOK.

(dowód: akta kontroli str. 206-207, 209-212)

Zarówno Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Delegatura w Mińsku Mazowieckim, jak i Wójt Gminy Wiązowna, nie posiadają informacji o występowaniu na terenie Gminy przypadków nieprzekazywania odpadów komunalnych przez podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości na terenie gminy do RIPOK.

(dowód: akta kontroli str. 228-232, 257-256, 339-341)

Gmina w umowie na odbieranie odpadów komunalnych zawartej z przedsiębiorcą²⁷, wybranym w drodze przetargu na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych, zawarła zapis zobowiązujący ten podmiot do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Właściwe instalacje zostały wskazane w umowie.

²⁶ System podzielony jest na moduły: Decyzje, Opłaty, Egzekucja, Deklaracje, Nieruchomości. Posiada możliwość wysyłania podatnikom w formie elektronicznej (sms, email) informacji. Ponadto posiada Ewidencję i obsługę wywozów, Ewidencję odpadów.

²⁷ PPHU LEKARO

Odpady komunalne z terenu Gminy przekazywane są do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów LEKARO składającej się z sortowni odpadów komunalnych zmieszanych oraz odpadów komunalnych zebranych selektywnie o mocy przerobowej 210 000 Mg/rok, 17 500 Mg/m-c.

(dowód: akta kontroli str.205-206, 218-227, 420)

Wójt Gminy poinformowała, że realizacja obowiązku w zakresie zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odebranymi od właścicieli nieruchomości wykonywana jest przez pracowników Urzędu Gminy, poprzez kontrole firmy LEKARO, polegające na sprawdzaniu czy w dniu odbioru odpadów segregowanych w trasę wysłany został samochód z przeznaczeniem do odbioru odpadów segregowanych a nie zmieszanych. Dodatkowo pracownicy Urzędu Gminy przeprowadzili kontrole miejsc selektywnego składowania odpadów, a kontrola ta nie stwierdziła nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.: 257, 420-421)

Wykonawca (firma LEKARO) wyłoniony w drodze przetargu nieograniczonego na wykonanie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych został zobowiązany do utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (zwanego dalej PSZOK). LEKARO wywiązała się z ww. obowiązku. Działający na terenie Gminy PSZOK umożliwia przyjmowanie od mieszkańców wszystkich rodzajów odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Mieszkańcy Gminy zostali zapoznani z miejscem i warunkami funkcjonowania PSZOK-u.

(dowód: akta kontroli str.: 205-206,)

Jak wskazała Wójt Gminy, podstawowe problemy związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dotyczą m.in.: trudności z dojazdem "śmieciarek" po nieurządzonych, bardzo wąskich, bez możliwości nawrotów, drogach dojazdowych do posesji, braku pełnego oznakowania budynków przez mieszkańców, rozproszonej zabudowy, dużej rotacji pracowników zatrudnionych w firmie odbierającej odpady, powodującej problemy ze znajomością topografii terenu gminy, częstego niestosowania się mieszkańców do ustalonych zasad w zakresie wystawiania odpadów przed posesję w dniu odbioru.

(dowód: akta kontroli str.: 253-256, 532)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Gminie Wiązowna deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie złożyło: na 30 czerwca 2013 r.- 332, na 31 grudnia 2013 r. - 88 oraz na 30 września 2014 r. - 55 właścicieli nieruchomości. Do 28 października 2014 r. Wójt Gminy w przedmiotowej kwestii wydała trzy decyzje na łączną kwotę 1075 zł oraz toczą się trzy postępowania. W pozostałych 49 przypadkach do 22 właścicieli wysłano wezwania do złożenia deklaracji, ale zostały one zwrócone przez Poczty jako niedoręczone. W stosunku do 27 właścicieli nieruchomości nie podjęto żadnych działań mających na celu określenie w drodze decyzji wysokości opłaty za brak deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, co było niezgodne z art. 60 u.c.p.g.

Zastępca Wójta Pan Tomasz Kostyra wyjaśnił, że opóźnienia w sprawach zmierzających do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powodowane są znacznym nakładem obowiązków związanych z wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami, a także wzmożeniem prac w związku z koniecznością zebrania od mieszkańców nowych

deklaracji. Do końca 2014 r. planowane jest zakończenie postępowań i wydanie stosownych decyzji.

W ocenie NIK, brak przedmiotowych decyzji oznacza nieobjęcie nowym systemem wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za odbiór odpadów komunalnych, a w konsekwencji zaniżenie dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i przedłużenie procesu wdrażania systemu.

(dowód: akta kontroli str.: 277-287, 418, 421, 530, 532, 817-826)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważyła, że do dnia zakończenia kontroli Rada Miejska nie uchwaliła warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 493-495, 811-816)

Art. 6m ust. 3 u.c.p.g. daje właścicielom nieruchomości możliwość składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Możliwość ta uwarunkowana jest, zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., uchwaleniem przez Radę Gminy warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Wójt Gminy wyjaśniła, iż nieprzedstawienie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej było spowodowane brakiem możliwości zastosowania odpowiednich rozwiązań informatycznych (brak kompatybilności systemu elektronicznej kancelarii z systemem oprogramowania wspomagającym system gospodarowania odpadami w zakresie epuap). Dodatkowo, Gmina jest w trakcie przygotowywania wdrożenia nowego systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w ramach prowadzonego przez samorząd województwa mazowieckiego projektu EA "Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa", który będzie zawierał wiele formularzy elektronicznych, w tym również dotyczący deklaracji. Wójt dodała także, iż w trakcie trwania kontroli przyjęto harmonogram prac prowadzących do umożliwienia składania przez mieszkańców deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Do dnia zakończenia kontroli przygotowano nowy wzór deklaracji, który przekazano do opracowania zgodnie ze schematem obowiązującym w ePuap.

(dowód: akta kontroli str. 162-165, 176-177)

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Wójta w powyższej kwestii są racjonalne. NIK zwraca jednak uwagę na potrzebę kontynuowania działań mających na celu wdrożenie w Gminie rozwiązań technicznych, które są warunkiem skorzystania przez mieszkańców z – wynikającej z art. 6m ust. 3 u.c.p.g. – możliwości złożenia deklaracji w formie elektronicznej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w powyższym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

2.1. Stosownie do treści art. 6d ust. 1 u.c.p.g w Gminie Wiązowna został przeprowadzony dwukrotnie przetarg nieograniczony na realizację usługi pn. Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów pochodzących z terenu Gminy Wiązowna obejmujący:

- odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości niezamieszkałych, na terenie których produkowane są odpady, położonych na terenie Gminy Wiązowna wraz z organizacją i prowadzeniem Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów w Gminie Wiązowna,
- transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Wiązowna do miejsca ich zagospodarowania,
- zagospodarowanie odpadów komunalnych odebranych z terenu Gminy Wiązowna,
- odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów pochodzących z utrzymania w czystości terenów publicznych.

2.2. Pierwszy przetarg został ogłoszony 18 kwietnia 2013 r. na zasadach i w trybie określonym w Pzp. SIWZ zawierała wszystkie informacje wymagane art. 36 Pzp, w szczególności informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu. W SIWZ zawarto ponadto informacje wymagane w art. 6d ust. 4 u.c.p.g. Jak ustalono w trakcie kontroli, przetarg został przygotowany i przeprowadzony zgodnie z procedurami określonymi w Pzp.²⁸

Oferty złożyło czterech²⁹ przedsiębiorców, wszyscy spełniali wymóg określony w art. 9c ust. 1 u.c.p.g, tj. byli wpisani do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, prowadzonego w Urzędzie. Żadna oferta nie została odrzucona. Na wykonawcę usługi (dalej zwanego Wykonawcą) wybrano firmę LEKARO, która zaproponowała najniższą cenę³⁰, tj. 492 211,29 zł brutto. Wartość szacunkowa zamówienia określona została na kwotę 888 888,90 zł./brutto Nie wniesiono żadnego odwołania.

(dowód akta kontroli str. 549-550,608-677)

Jak wyjaśniła Wójt Gminy, Gmina jako Zamawiający nie korzystała w przetargu na odbiór odpadów komunalnych ogłoszonym w 2013 r. z możliwości określonej w art. 90 ust. 1 Pzp, czyli zwrócenia się do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Wójt poinformowała, że Zamawiający nie miał możliwości wykazać, że za oferowaną cenę nie da się wykonać przedmiotu zamówienia, bądź że jego wykonanie może wystąpić w sposób nienależyty. Prawidłowy sposób wykonania przedmiotu zamówienia został zabezpieczony w umowie w formie kar za nienależyte wykonanie, jak również zamawiający przewidział kary za ewentualne odstąpienie od realizacji umowy z winy wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 537, 540-541)

²⁸ W szczególności art. 17 ust. 1, art. 25-26, 29-35, art. 40, art. 45-46

²⁹ BYŚ Wojciech Byśkiniewicz, Konsorcjum Remondis Otwock Sp. z o. o, Remondis Sp. z o.o., Zakład Usług Komunalnych BŁYSK, PPHU LEKARO Jolanta Zagórska.

³⁰ Zgodnie z SIWZ jedyne kryterium wyboru wykonawcy zamówienia stanowiła cena.

W dniu 20 czerwca 2013 r. Gmina, reprezentowana przez Wójta Gminy, podpisała z Wykonawcą umowę nr CRU 144/2013 na realizację usługi w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 kwietnia 2014 r. Postanowienia umowy były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w SIWZ, a zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Wynagrodzenie Wykonawcy składało się z dwóch części:

- wynagrodzenia ryczałtowego za odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości niezamieszkałych, na terenie których produkowane są odpady, położonych na terenie Gminy Wiązowna wraz z organizacją i prowadzeniem Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów w wysokości 437 193,07 zł brutto;
- wynagrodzenie wg kalkulacji ceny przedstawionej w ofercie wykonawcy za odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów pochodzących z utrzymania w czystości terenów publicznych w maksymalnej wysokości 55 018,22 zł.

Podstawę rozliczenia usług i wystawienia faktury stanowił protokół wykonania usług w okresie rozliczeniowym sporządzony przez Wykonawcę i zatwierdzony przez Zamawiającego³¹. Wykonawcy wypłacono kwotę 437 193,07 zł ryczałtem za wykonanie zadania w I części oraz 20 085,00 zł za wykonanie zadania II³².

(dowód: akta kontroli str. 181-182, 791-793)

2.2. Drugi przetarg został ogłoszony 1 marca 2014 r. na zasadach i w trybie określonym w ustawie Pzp. Jego przebieg pod względem proceduralnym był analogiczny do przetargu ogłoszonego w 2013 r. SIWZ zawierała wszystkie informacje wymagane art. 36 Pzp, w szczególności informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu. Zawarto w niej ponadto informacje wymagane w art. 6d ust. 4 u.c.p.g. Zarówno ogłoszenie o przetargu jak i wyborze najkorzystniejszej oferty zostało opublikowane zgodnie z art. 40 Pzp.

Oferty złożyło trzech³³ przedsiębiorców, wszyscy spełniali wymóg określony w art. 9c ust. 1 u.c.p.g, tj. byli wpisani do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, prowadzonego w Urzędzie. Żadna oferta nie została odrzucona. Po otwarciu i przeanalizowaniu ofert Zamawiający stwierdził, iż najniższa zaproponowana cena wyniosła 3 221 111,90 zł brutto i przewyższała szacunkowy koszt zamówienia, który wynosił 1 631 544,00 zł brutto. Według wyjaśnień Wójta, szacunek dotyczący wysokości kwoty przeznaczonej na realizację przedmiotowego przetargu został oparty na analizach sporządzonych na potrzeby poprzedniego przetargu, dodatkowo wzięto pod uwagę wysokość dochodów Gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami. Założono, iż może nastąpić niewielki wzrost ceny usługi. Jednak, jak wskazała Wójt Gminy, nie można było przewidzieć, iż najtańsza oferowana cena usługi będzie blisko dwukrotnie wyższa, niż kwota jaką dysponował Zamawiający na zakup usługi. Jak wyjaśniła Wójt Gminy, Zamawiający rozważał możliwość unieważnienia postępowania i ogłoszenia kolejnego przetargu. Z uwagi na wartość zamówienia i termin składania ofert nie krótszy niż 40 dni od daty zamieszczenia ogłoszenia, Zamawiający niezwłocznie zwrócił się do firmy LEKARO realizującej usługę w ramach umowy

³¹ Protokół wykonania zawiera karty przekazania odpadów dla każdej frakcji odpadów, sprawozdanie/raport o miejscach odbioru worków z odpadami niesegregowanymi dostawianych do pojemników przeznaczonych na tego typu odpady, o miejscach i ilości odpadów odebranych z nieruchomości, które nie znalazły się w wykazie przekazanym wcześniej Wykonawcy, o adresie nieruchomości, z których w danym cyklu wywozu nie zostały wystawione odpady komunalne zmieszane lub segregowane, sprawozdanie z realizacji reklamacji zgłoszonych w okresie miesiąca rozliczeniowego.

³² Nie wypłacono maksymalnej określonej w umowie kwoty, ponieważ nie zostały wykorzystane wszystkie wskazane ilości pojemników i kontenerów.

³³ Remondis Otwock, Byś Wojciech Byśkiniewicz i PPHU LEKARO Jolanta Zagórska.

podpisanej na podstawie wyników pierwszego przetargu, o zawarcie umowy na zamówienie uzupełniające. Wykonawca odmówił jednak podpisania takiej umowy.

Jak wskazała Wójt Gminy, podpisanie umowy w Wykonawcą oferującym najniższą cenę w drugim przetargu (LEKARO) wiązało się z koniecznością podjęcia przez Radę Gminy uchwały o podwyższeniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała taka została podjęta 29 kwietnia 2014 r.³⁴

Na wykonawcę usługi wybrano firmę LEKARO, która zaproponowała najniższą cenę. Nie wniesiono żadnego odwołania.

Ostatecznie umowa nr CRU 136/2014 na usługę odbiór, zagospodarowanie i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Wiązowna na okres od 13 maja 2014 r. do 30 kwietnia 2016 r. została zawarta z LEKARO przez Wójt Gminy 12 maja 2014 r.

Na okres od 1 maja do 12 maja 2014 r., tj. okres w którym nie obowiązywała już (wygasła) dotychczasowa umowa nr CRU 144/2013 i nie obowiązywała jeszcze nowa umowa nr CRU 136/2014, w celu zapewnienia ciągłości odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie Gminy, Wójt zawarła z firmą LEKARO umowę nr CRU 122/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. Umowa ta została zawarta, z uwagi na wartość nie przekraczającą kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp, bez stosowania przepisów tej ustawy.

Do 30 września br. wykonawcy usługi wypłacono kwotę 343 405,08 zł brutto (miesięczny ryczałt za wykonanie ww. usługi wynosi 128 443,00 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 256,537-538, 549-550, 566-567,585-607, 678-758, 780-788)

(dowód: akta kontroli str. 574-587, 811-816)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt Gminy udzieliła Wykonawcy zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na podstawie umowy nr CRU 122/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. bez zastosowania przepisów Pzp, czyli niezgodnie z trybem wskazanym w u.c.p.g. W konsekwencji w okresie od 1 maja 2014 r. do 12 maja 2014 r. odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Wiązowna realizowany był przez podmiot niewyłoniony w trybie u.c.p.g.

Jak wskazał Zastępca Wójta ww. umowę bez zastosowania uregulowań zawartych w u.c.p.g. zawarto, ze względu na brak możliwości wcześniejszego podpisania umowy z oferentem wyłonionym w drugim przetargu i wyłącznie na czas niezbędny do zachowania terminu na wniesienie odwołań oraz z konieczności zachowania ciągłości systemu odbioru odpadów od mieszkańców. Dodał, iż ww. umowa została zawarta z wykonawcą, który jako jedyny mógł w sposób bezkolizyjny zapewnić odbiór odpadów od mieszkańców do czasu zawarcia umowy z wykonawcą wyłonionym w przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 538, 762-779, 788-790)

W ocenie NIK, art. 6d u.c.p.g. nakłada na Wójta Gminy obowiązek przeprowadzenia przetargu na odbiór odpadów komunalnych w każdym przypadku, także wtedy gdy wartość zamówienia nie przekracza kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp. Odesłanie zamieszczone w art. 6g przemawia za obowiązkiem wyłaniania odbiorcy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi wyłącznie w jednym z trybów przetargowych określonych w Pzp. Wskazuje na to również treść art. 6f ust. 2, regulującego jedyny przewidziany w u.c.p.g. przypadek, w którym możliwe jest zastosowanie trybu innego niż przetarg.

³⁴ Szczegółowy opis znajduje się w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

Zgodnie z opisanym powyżej, obecnie obowiązującym, stanem prawnym brak jest możliwości zamówienia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych poza trybami wskazanymi w u.c.p.g. Dlatego też, istotne jest, aby zamawiający w sytuacji, w której termin rozpoczęcia realizacji zamówienia jest ściśle określony, wszczął postępowanie związane z jego udzieleniem z odpowiednim wyprzedzeniem, tj. w terminie umożliwiającym jego bezkolizyjne rozstrzygnięcie oraz z uwzględnieniem konieczności zapewnienia ciągłości świadczenia tego rodzaju usług.

Jak wyjaśniła Wójt Gminy przetarg został ogłoszony z opóźnieniem z uwagi na długotrwałe zwolnienie lekarskie osób bezpośrednio związanych z ogłoszeniem przetargu, w możliwie najkrótszym okresie umożliwiającym prawidłową realizację zadania. Ponadto, Zamawiający po wynikach pierwszego postępowania w Gminie Wiązowna oraz informacjach z innych gmin nie mógł przewidzieć, że oferty w kolejnym przetargu będą kształtowały się aż tak wysoko co do ceny, że przekroczą wartość środków budżetowych Zamawiającego. Zamawiający miał też zabezpieczenie na tego rodzaju okoliczności w postaci możliwości zawarcia umowy na zamówienie uzupełniające i nie mógł przewidzieć, że wykonawca odmówi jej podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 537-538, 542-548, 759-793, 796-810)

2. Analizy dotyczące szacowania przedmiotu zamówienia w kolejno prowadzonych postępowaniach na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w Gminie Wiązowna nie zostały opracowane rzetelnie w zakresie wielkości i wartości zamówienia. Na potrzeby I postępowania w 2013 r. do SIWZ przyjęto szacunkową ilość odpadów w wysokości 5000 Mg/rok (416 Mg/miesiąc), w okresie 10-miesięcznego obowiązywania umowy odebrano faktycznie 1625,67 Mg (162,56 Mg/miesiąc). Na potrzeby II postępowania w 2014 r. do SIWZ przyjęto szacunkową ilość odpadów w wysokości 4500 Mg/rok (375 Mg/miesiąc), w okresie pięciu miesięcy odebrano 549,44 Mg (109,88 Mg/miesiąc). W analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Wiązowna za 2013 r. wskazano liczbę mieszkańców wynoszącą 11 329 osób. Tymczasem dla potrzeb I postępowania przyjęto liczbę mieszkańców wynoszącą 12 791 osób, drugiego zaś 11 767 osób.

Z analizy ww. danych wynika, że w obydwu postępowaniach znacznie przeszacowano ilość odpadów. Niejednolicie wskazywano też liczbę mieszkańców Gminy. W ocenie NIK, czynniki te miały wpływ na ceny zaproponowane przez oferentów oraz konieczność podwyższenia przez Radę Gminy stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. NIK zwraca uwagę, że rzetelne ustalenie przez Gminę stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przed przeprowadzeniem II postępowania przetargowego pozwoliłoby na realną ocenę, czy ceny zaproponowane przez oferentów nie są zawyżone.

NIK nie podziela wyjaśnień Wójta Gminy, iż wskazywana w SIWZ masa odpadów nie miała wpływu na zwiększenie ceny usługi odbioru i zagospodarowania odpadów. Nie kwestionując podanego w wyjaśnieniach argumentu, iż dla określenia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi istotna jest liczba faktycznie zamieszkałych na terenie Gminy osób, Izba zwraca uwagę, że koszty te zależą też od wytworzonej na terenie Gminy ilości odpadów i konieczności ich zagospodarowania. NIK zauważa, że przyjęcie w umowach z wykonawcami ryczałtowej formy wynagrodzenia niezależnego od masy odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych może być korzystne, zwłaszcza w początkowym okresie wdrażania nowego systemu, gdyż zabezpiecza Gminę przed ryzykiem związanym z niedoszacowaniem rzeczywistej ilości odpadów. Jednak w przypadku przeszacowania parametrów mających wpływ na kalkulację ceny ofert, wykonawcy mogą je zawyżyć do nieuzasadnionego z punktu widzenia

interesów zamawiającego poziomu. Dlatego NIK zwraca uwagę na potrzebę rzetelnej kalkulacji ilości wytwarzanych odpadów komunalnych na obszarze Gminy, zwłaszcza w sytuacji przyjęcia ryczałtowego wynagrodzenia wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str: 165-173, 177-180, 574-584, 811-816, 827-830)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³⁵ działalność Gminy w obszarze dotyczącym wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

3. Kontrola przez gminę podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości, a także wywiązywanie się gmin z obowiązku sprawozdawczego

3.1 Wywiązywanie się gminy z obowiązku kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości

Opis stanu faktycznego

3.1.1. Z ustaleń kontroli wynika, iż realizacja obowiązku wyrażonego w art. 9u ust. 1 i 2 u.c.p.g., odbywała się bez ustalonego planu kontroli. Jak wyjaśniła Wójt Gminy, brak takiego planu związany jest z licznymi obowiązkami nałożonymi na Gminę w związku z nowym systemem gospodarowania odpadami oraz niewystarczającą liczbą pracowników. Kontrole odbywały się na podstawie ustalonych comiesięcznych harmonogramów³⁶, kolejno w każdej miejscowości oraz doraźnie w miarę potrzeb po zaistnieniu okoliczności uzasadniających kontrolę. Wójt poinformowała, że plan kontroli zostanie sporządzony na rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 255-257, 274-276)

Przedmiotem kontroli przeprowadzonych w siedzibie podmiotu odbierającego odpady komunalne było sprawdzenie wypełniania wymagań dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy. Podmiot odbierający odpady był także kontrolowany "w terenie"³⁷. Kontrole te miały na celu poprawność wykonywania umowy pod względem dysponowania przez kierowców tzw. "trasówkami"³⁸. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Do 30 września 2014 r. nie nakładano w stosunku do ww. podmiotu kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 187, 257, 296-338, 422-429)

Właściciele nieruchomości byli kontrolowani w celu weryfikacji posiadanych przez Gminę informacji wskazujących, że w przypadku danej nieruchomości nie została złożona deklaracja o wysokości opłaty. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie, czy nieruchomość jest zamieszkała oraz weryfikacja liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość.

Jak wskazała Wójt Gminy, w wyniku przeprowadzonych 233 kontroli stwierdzono: w 129 przypadkach brak obowiązku złożenia deklaracji (pustostany), w 61 przypadkach właściciele złożyli deklaracje, w 43 deklaracje nie zostały złożone. Jak wyjaśniła Wójt Gminy, kontrole odbywały się sukcesywnie w kolejnych

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³⁶ Harmonogramy kontroli przygotowywane były przez osobę, z którą Wójt Gminy podpisała umowę zlecenia, w okresach miesięcznych na potrzeby realizacji i udokumentowania prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z przedmiotowej umowy.

³⁷ Do dnia zakończenia kontroli przeprowadzono 12 kontroli podmiotu odbierającego odpady w terenie.

³⁸ Zgodna z harmonogramem odbioru odpadów komunalnych trasa do wykonania danego dnia.

miejsowościach na terenie Gminy. Z 30 miejscowości pięć nie zostało jeszcze skontrolowanych (najmniejsza ilość posesji zamieszkałych), a trzy skontrolowano jedynie w części. Planuje się dokonanie ww. kontroli do końca 2014 r.

Kontrolowano także prowadzącą działalność gospodarczą na terenie Gminy, celem tych kontroli była weryfikacja obowiązku podpisania umowy na odbiór odpadów pochodzących z prowadzonej działalności gospodarczej z podmiotem upoważnionym do odbioru odpadów na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str.187, 257, 259-261, 274-276, 288-295, 353-356)

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie nakładał kar pieniężnych w stosunku do Gminy.

(dowód: akta kontroli str.228-231, 416-417)

3.1.2. Jak wskazała Wójt Gminy, na terenie gminy nie występują „dzikie wysypiska”. Gmina działa prewencyjnie podejmując stałe działania mające zapewnić przestrzeganie czystości i porządku na terenie Gminy. Działania te polegają m.in. na weryfikowaniu telefonicznych i mailowych informacji na temat nielegalnych miejsc składowania i podrzucania odpadów, przeprowadzania wizji lokalnych przez pracowników Gminy, ustalaniu za pomocą współrzędnych GPS właścicieli działek, na których zlokalizowano odpady, którzy wzywani są do uprzątnięcia działki. Jeśli wezwanie takie nie jest skuteczne wszczyna się postępowanie zmierzające do wydania decyzji o nakazie usunięcia odpadów. W przypadku zlokalizowania odpadów wzdłuż dróg dojazdowych, w lasach stanowiących własność Gminy albo gdy właściciel nieruchomości pozostaje nieustalony, odpady usuwane są przez Gminę.

Wójt poinformowała też, że miejsca, na których lokalizowane jest podrzucanie odpadów nie są miejscami „stałymi”. Nie występuje zjawisko nagminnego, długotrwałego zwożenia odpadów w jedno miejsce, nie powiększa się obszar i ilość podrzucanych odpadów. Poza tym, podrzucanie odpadów odbywa się w sposób czysto przypadkowy, wybierane są miejsca łatwo dostępne z głównych dróg zlokalizowanych na terenie Gminy. Najczęściej podrzucane są materiały i elementy budowlane, baterie i akumulatory, wata szklana, opakowania po farbach, odzież, odpady komunalne (butelki szklane i plastikowe).

W wyniku oględzin przeprowadzonych na terenie Gminy, nie stwierdzono występowania miejsc nielegalnego pozbywania się odpadów, mających charakter „dzikich wysypisk”.

(dowód: akta kontroli str. 187,357-425,448)

3.2 Wywiązywanie się gminy z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Jak wynika z ustaleń kontroli, wszystkie podmioty³⁹ odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości złożyły Wójtowi Gminy sprawozdania kwartalne za rok 2013 i 2014. Przedkładane sprawozdania sporządzane były zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi⁴⁰.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że podejmowano działania mające na celu weryfikację kompletności i poprawności danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych, m.in.

³⁹ Na dzień 30 czerwca 2014 r. do składania kwartalnych sprawozdań zobowiązanych było 28 podmiotów.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 630.

poprzez analizę danych dotyczących wskazanej masy odpadów, sprawdzenie czy właściwie dokonano obliczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i przeznaczonych do recyklingu, czy sprawozdanie wpłynęło od podmiotu posiadającego aktualny wpis do rejestru działalności regulowanej, czy wpis obejmuje odpady wskazane w sprawozdaniu, czy sprawozdanie wpłynęło w terminie, sprawdzenie czy niesegregowane odpady komunalne i pozostałości po segregowaniu trafiają do RIPOK zgodnie z wytycznymi WPGO dla regionu warszawskiego, sprawdzenie czy poprawnie wpisano nazwę i adres instalacji, do której przekazano odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str.: 104-147)

Wystąpiły dwa przypadki przekazania sprawozdania kwartalnego z opóźnieniem. Jedno w IV kwartale 2013 r., za które nałożona została kara pieniężna za nieterminowe złożenie sprawozdania w wysokości 3 800 zł. Kara została wpłacona na konto Urzędu. W drugim przypadku wszczęto postępowanie mające na celu ustalenie zasadności nałożenia kary. Sprawozdanie to było tzw. „sprawozdaniem zerowym” i przedsiębiorca złożył wniosek o wykreślenie firmy z rejestru działalności regulowanej.

(dowód: akta kontroli str.: 85-103)

Roczne sprawozdanie za 2013 r. zostało przedstawione Marszałkowi Województwa i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w terminie określonym w art. 9q u. c. p. g. Sprawozdanie zawierało wszystkie wymagane ustawą informacje, sporządzone zostało na podstawie wzoru z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.: 56-84)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie kontroli przez Gminę podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości, a także wywiązywanie się Gminy z obowiązku sprawozdawczego.

3. Rozpatrywanie skarg skierowanych do kierownika jednostki kontrolowanej odnoszących się do spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹ (zwanej dalej kpa) skargi i wnioski składane i przekazywane do organów samorządu terytorialnego oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

Prowadzony w Urzędzie rejestr skarg i wniosków spełniał wymogi określone w art. 254 Kpa i pozwalał na ustalenie przebiegu i terminów załatwiania skarg/wniosków. Za organizację przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, w tym prowadzenie rejestru i ewidencji oraz nadzór nad terminowym załatwianiem skarg

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

i wniosków odpowiada, stosownie do treści § 18 Regulaminu Organizacyjnego Wydział Administracji i Spraw Obywatelskich, Referat Organizacji i Kadr nadzorowany bezpośrednio przez Wójta Gminy (§8 ust. 9 Regulaminu).

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴², w siedzibie Urzędu została opublikowana informacja na temat przyjmowania skarg i wniosków. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki nierejestrowania skarg lub wniosków.

W 2013 r. wpłynęła jedna skarga mieszkańca dotycząca poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁴³. W odpowiedzi na ww. skargę Przewodnicząca Rady Gminy Pani Monika Sokołowska wskazała, iż nie dotyczy ona zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy lub przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących, czy też przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie rozpatrywania skarg odnoszących się do spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. Bieżące określanie w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji, zgodnie z art. 6o u.c.p.g.
2. Każdorazowe zlecanie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w trybie określonym w u.c.p.g.
3. Rzetelne szacowanie ilości odpadów komunalnych przy określaniu szacunkowej wartości zamówień na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w przypadku ich udzielania za ryczałtowym wynagrodzeniem wykonawcy.
4. Kontynuowanie wdrożenia w Gminie rozwiązań technicznych umożliwiających właścicielom nieruchomości złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w formie elektronicznej.

⁴² Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁴³ Skarga dotycząca nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, złożona przez mieszkańca Gminy (sołtysa jednej z wsi) dotyczyła skutków finansowych, tj. oszczędności przetargowych powstałych w wyniku niższej niż planowano ceny za wywóz odpadów w 2013 r., w zakresie zadania realizowanego z budżetu Gminy Wiązowna, a dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, upomnień wysyłanych przez pracowników Gminy za nieterminowo uiszczaną stawkę.

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia grudnia 2014

Kontroler
Iwona Pogonowska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
dr Bogdan Skwarka

.....
Podpis

.....
podpis