



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-006-04/2014
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/Kontrolerzy]	Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85476 z dnia 9 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Gmina Miejska Błonie, zwana w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego „Gminą” Urząd Miejski w Błoniu, 05-870 Błonie, ul. Rynek 6
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zenon Reszka, Burmistrz Miasta Błonie (dowód: akta kontroli str.3-6)
Zakres kontroli	1. Ustanowienie w gminie rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami. 2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. 3. Kontrola przez gminę zarówno podmiotów odbierających odpady komunalne, jak i 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 zakończenia czynności kontrolnych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ realizację zadań objętych kontrolą ze względu na skalę stwierdzonych nieprawidłowości, które polegały na:

- nieustaleniu jasnych, spójnych i przejrzystych zasad podziału obowiązków pomiędzy Gminą, a Zakładem Usług Komunalnych w Błoniu (zwany dalej ZUK) w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, co stanowiło naruszenie zasad określonych w rozdziale II Standardy kontroli zarządczej pkt 2 Struktura organizacyjna i pkt 4 Delegowanie uprawnień, zawartych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych², (zwany dalej Komunikatem),

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

² Dz.Urz.MF.09 15.84.

- nieokreśleniu w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy³ oraz w zakresach czynności pracowników zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności dla Wydziału Rolnictwa, Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska⁴, związanych z gospodarką odpadami, co stanowiło naruszenie zasad określonych w rozdziale II Standardy kontroli zarządczej pkt 2 Struktura organizacyjna ww. Komunikatu,
- niesporządzeniu do 4 listopada 2014 r., tj. do czasu zakończenia kontroli, rocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r., co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵ (zwana dalej u.c.p.g.),
- braku, w okresie od czerwca 2013 r. do 9 października 2014 r., zezwolenia na zbieranie odpadów komunalnych i ich składowania w prowadzonym przez Gminę PSZOK⁶, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷,
- niesporządzania z przeprowadzonych kontroli przez Straż Miejską i pracowników ZUK protokołów, co stanowiło naruszenie zasad określonych w art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska⁸,
- niepodjęciu rzetelnych działań, w szczególności mających na celu wyegzekwowanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 3, 4 i 5 u.c.p.g., w stosunku do podmiotów, które nie składały bądź nieterminowo składały kwartalne sprawozdania z odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykazywały w sprawozdaniach niedozwolone przypadki dostarczania odpadów do instalacji zastępczych, a nie do RIPOK⁹,
- nieprowadzeniu ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości służących kontroli wykonywania przez nich obowiązków wynikających z u.c.p.g., co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 pkt 3 u.c.p.g.,
- przewlekłym podejmowaniu działań w stosunku do właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co stanowiło naruszenie art. 6o u.c.p.g.,
- niepodjęciu działań egzekucyjnych w stosunku do właścicieli nieruchomości, którzy zalegają z opłatami za wywóz odpadów komunalnych, co stanowiło naruszenie art. 6qa u.c.p.g.,
- nieewidencjonowaniu wniosków wpływających od obywateli w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Urzędzie Gminy, co stanowiło naruszenie art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, zwanej dalej Kpa,
- nieudzieleniu odpowiedzi przez Przewodniczącą Rady Miejskiej Błonia na wnioski od obywateli, stosownie do wymogów określonych w art. 244 § 1 i § 2 w związku z art. 237 § 1 Kpa.

³ Regulamin organizacyjny został przyjęty uchwałą Nr 21/2008 Burmistrza Miasta i Gminy Błonia z dnia 31 marca 2008 r. Wprowadzone zmiany do regulaminu nie dotyczyły gospodarki odpadami.

⁴ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym zadania związane z gospodarką odpadami komunalnymi prowadzi Wydział Rolnictwa, Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁶ Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm. ZUK takie zezwolenie uzyskał dopiero w październiku 2014 r., pomimo prowadzenia działalności w tym zakresie od czerwca 2013 r.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

⁹ Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

NIK pozytywnie ocenia natomiast działania podjęte przez Gminę w zakresie wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, odnoszące się do:

- uregulowania zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami poprzez wprowadzenie prawa miejscowego dotyczącego organizacji gospodarowania odpadami,
- przeprowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych wśród mieszkańców Gminy odnośnie gospodarowania odpadami komunalnymi, stosownie do wymogów określonych w art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.,
- prowadzenia rejestru działalności regulowanej, zgodnie z art. 9b ust. 4 u.c.p.g.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie w gminie rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami

1.1 Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Z dniem 1 lipca 2013 r.¹¹ pierwotnie ustalona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami zbieranymi w sposób selektywny uległa obniżeniu o 26,6%, tj. do kwoty 9,10 zł od mieszkańca. W uzasadnieniu uchwały podano, że *zmiana stawek opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych uzasadniona jest ponowną kalkulacją kosztów dokonaną po rozstrzygnięciu przetargu na wykonawstwo odbioru odpadów komunalnych.*

Ustalając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami, zgodnie z postanowieniami art. 6k ust. 2 u.c.p.g. Rada Gminy uwzględniła m.in. liczbę mieszkańców oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.

Określając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Gminy nie skorzystała z możliwości różnicowania tych stawek, wprowadzenia zwolnień przedmiotowych, nie ustanowiła także dopłat dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Rada Gminy nie skorzystała także z możliwości wynikających z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. odnośnie uchwalenia zasad odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina uzyskała dochody za 2013 r. wysokości 1.809.594 zł, oraz poniosła wydatki w kwocie 1.951.155 zł, a za trzy kwartały 2014 r. w wysokości 2.318.169 zł, a wydatki wyniosły 2.773.422 zł¹².

Obowiązujący w Gminie regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Błonie dostosowany został do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie określonym w art. 4 ust. 3 u.c.p.g.

Uchwalenie regulaminu zostało poprzedzone uzyskaniem opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego stosownie do wymogu określonego w art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Regulamin określał m.in. wymagania obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwie domowym, zasady dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, tj. zadania określone w art. 4 ust. 2 pkt 1-3 u.c.p.g.

¹¹ Uchwała Nr XXXVI/276/13 z dnia 18 czerwca 2013 r.

¹² Wyliczono na podstawie sporządzonych oddzielnie zestawień przez Urząd Gminy w Błoniu i ZUK.

Ponadto, w myśl postanowień art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹³, Rada Gminy uchwaliła:

- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości¹⁴, o którym mowa w art. 6n ust. 1 u.c.p.g. Podejmując ww. uchwałę Rada Gminy nie skorzystała z możliwości określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji,
- terminy, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁵, o których mowa w art. 6l u.c.p.g.,
- sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób ich zagospodarowania¹⁶, o których mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g.,
- metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawek tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik¹⁷ stosownie do wymogów określonych w art. 6j ust. 1 pkt 1 i art. 6k u.c.p.g. Wysokość opłat uzależniona została od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i wynosiła 20,00 zł miesięcznie od jednego mieszkańca w przypadku odpadów gromadzonych w sposób nieselektywny i 12,40 zł w przypadku gromadzenia odpadów w sposób selektywny.

(dowód: akta kontroli str. 54-81, 349-350, 575-580)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ustalono, że na 31 grudnia 2013 r. oraz na 30 września 2014 odpowiednio 145 i 101 właścicieli nieruchomości nie złożyło deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W stosunku do 94 ze 145 właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji na koniec 2013 r. zostały wydane decyzje określające wysokość opłaty za niezłożenie deklaracji. Decyzje zostały wysłane w okresie styczeń - marzec 2014 r., tj. od dziewięciu do 11 miesięcy po wyznaczonym terminie złożenia deklaracji¹⁸. W pozostałych przypadkach Gmina podejmowała działania w celu ustalenia m.in. właściciela nieruchomości.

Jak podał Z-ca Burmistrza (...) ręczne wprowadzenie danych, ograniczone możliwości techniczne i osobowe miały bardzo istotny wpływ na fakt, że na dzień 31 grudnia 2013 r. nie wystawiono stosownych decyzji.

(Dowód: akta kontroli str. 401-403, 415-423, 524-531, 575-580)

2. Na dzień 30 września 2014 r. zaległości 1226 właścicieli nieruchomości z tytułu niewniesienia opłaty za odbiór odpadów komunalnych wyniosły łącznie 248.764,59 zł¹⁹ (na koniec 2013 r. zaległości wyniosły 38.993,96 zł).

Do właścicieli nieruchomości, którzy zalegają z opłatami wysłano upomnienia, natomiast nie podejmowano dalszych działań, w szczególności nie wystawiano tytułów wykonawczych, co uniemożliwiało wszczęcie egzekucji należności. Tym samym nie zostały wykonane obowiązki organu gminy jako wierzyciela i organu egzekucyjnego, o których mowa w art. 6q u.c.p.g. i doprowadzono w okresie trzech kwartałów 2014 r. do ponad sześciokrotnego wzrostu wymagalnych należności gminy.

Jak podał Z-ca Burmistrza (...) W stosunku do osób, które otrzymały decyzje i upomnienia i dalej nie wnoszą opłat na dzień 30.10.2014 r. nie wszczęto

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 ze zm.

¹⁴ Uchwała Nr XXIX/226/12 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹⁵ Uchwała Nr XXIX/225/12 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹⁶ Uchwała Nr XXVII/207/2012 z dnia 19 listopada 2012 r.

¹⁷ Uchwała nr XXIX/224/12 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹⁸ Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej nr XXIX/226/12 właściciel nieruchomości zobowiązany był w terminie do 15 kwietnia 2013 r. złożyć deklarację.

¹⁹ Zaległości wynosiły od 9,10 zł do 2520,00 zł.

postępowania egzekucyjnego. Należności z tego tytułu przedawnia się z upływem trzech lat. Gmina Błonie nie ma osoby zatrudnionej w charakterze poborcy tego tytułu opłat.

(Dowód: akta kontroli str. 408-446, 521-531)

W ocenie NIK powyższe zaniechania wykonania obowiązków ustawowych świadczą o braku dbałości o pozyskanie dochodów budżetowych, które zgodnie z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. mają być źródłem pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. NIK zwraca uwagę, że uzyskane przez gminę w trzech kwartałach 2014 r. dochody z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi nie pokryły poniesionych z tego tytułu kosztów. Dlatego niezbędne jest podjęcie pilnych działań, w tym organizacyjnych, w celu pozyskania należnych kwot.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁰, niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza, Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XXIX/226/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie warunków i trybu składania deklaracji w formie papierowej. W tym okresie istniał tylko taki obowiązek. Wojewoda mazowiecki działając w trybie nadzoru prawnego nie zakwestionował przesłanej do kontroli uchwały podjętej w trybie art. 6n ustawy c.p.g. W chwili podejmowania uchwały art. 6n ustawy c.p.g. nie przewidywał obowiązku zamieszczenia w uchwale warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków elektronicznych. Obowiązek ten powstał z dniem 06.03 2013 r. po zmianach w ustawie c.p.g. Jednak w Gminie Błonie ze względu na niejasności związane z podpisem elektronicznym, Rada Miejska zaniechała podjęcia stosownej uchwały.

(Dowód: akta kontroli str. 248-250)

Uwzględniając ww. wyjaśnienia NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu umożliwienia mieszkańcom skorzystania z możliwości złożenia deklaracji w formie elektronicznej. NIK zauważa, że osiągnięcie tego celu umożliwia realizowany obecnie w województwie mazowieckim projekt *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach Województwa Mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa*, w ramach którego gminy wdrażają aktualnie systemy elektronicznego obiegu dokumentacji, obejmujące również omawiane deklaracje²¹.

1.2. Rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

W Regulaminie organizacyjnym²² zadania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostały przypisane do właściwości Wydziału Rolnictwa, Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska (zwany dalej Wydziałem, lub WRGNiOŚ).

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

²¹ m.in. objęte niniejszą kontrolą NIK gminy Tarczyn i Wiązowna.

²² Zarządzenie Nr 21/2008 Burmistrza Miasta i Gminy Błonie z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy Błonie.

Regulamin od dnia wejścia w życie w 2008 r. nie był zmieniany w zakresie zadań realizowanych przez Wydział, pomimo, że zmienił się zakres zadań w związku z wejściem w życie znowelizowanych przepisów u.c.p.g. (szczegółowy opis na str. 8 wystąpienia). W Regulaminie tym określono, że do zadań WRGNiOŚ należy m.in. sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na nieruchomościach, wydawanie decyzji nakazujących posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsc nie przeznaczonych do składowania, prowadzenie edukacji ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 7-40)

W zakresie obowiązków zadania związane z odpadami komunalnymi zostały w sposób ogólny przypisane jednemu pracownikowi zatrudnionemu w WRGNiOŚ²³. Pracownik ten uczestniczył w dwóch szkoleniach²⁴ dotyczących gospodarki odpadami zorganizowanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Naczelnik WRGNiOŚ podał, że dwóch pracowników wspomaga okresowo wykonanie zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Ustalono, że w zakresach obowiązków tych pracowników zawarto ogólne zapisy, iż do ich obowiązków należy np. prowadzenie spraw w zakresie realizacji z ustawy o odpadach.

Nadzorującym pracę Wydziału oraz koordynatorem wprowadzania systemu gospodarowania odpadami był Zastępca Burmistrza²⁵. Zgodnie z § 7 Regulaminu organizacyjnego Zastępca Burmistrza realizuje zadania w zakresie określonym przez Burmistrza i wykonuje swoje obowiązki zgodnie z udzielonymi upoważnieniami i pełnomocnictwami.

(dowód: akta kontroli str. 7-53)

W 1991 r. został utworzony Zakład Usług Komunalnych (zwany dalej ZUK²⁶), który wg statutu jest zakładem budżetowym Miasta i Gminy Błonie²⁷. W § 4 Statutu podano, iż do podstawowych zadań ZUK należy m.in. obsługa *Systemu Gospodarki Odpadami* oraz ustalanie harmonogramu odbioru poszczególnych odpadów. Zgodnie ze statutem ZUK powołanie i odwołanie oraz wykonywanie funkcji zwierzchnika służbowego należy do kompetencji Burmistrza Błonia. Wg Regulaminu organizacyjnego ZUK²⁸ do jego zadań należało m.in. realizacja przepisów o utrzymaniu i porządku w miastach i wsiach.

(dowód: akta kontroli str. 82-90)

Gmina stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g prowadziła działania informacyjno-edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Realizując zadania w tym zakresie zorganizowano m.in. 12 zebrań w sołectwach, cztery sesje rady gminy z udziałem mieszkańców odnośnie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, dwa ekopikniki z udziałem placówek oświatowych i młodzieży szkolonej, wydawano ulotki informacyjne oraz informowano mieszkańców odnośnie gospodarki odpadami w miesięczniku – Błoński Informator Samorządowy.

(dowód: akta kontroli str. 50-53, 589-590)

²³ Do jego obowiązków należy m.in. prowadzenie rejestru działalności regulowanej, sporządzanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie wywozu odpadów komunalnych oraz prowadzenie spraw w zakresie realizacji z ustawy o odpadach komunalnych.

²⁴ W zakresie: Gospodarka odpadami komunalnymi na terenie Gminy oraz Gospodarka odpadami.

²⁵ Na podstawie schematu organizacyjnego Urzędu Gminy stanowiącego załącznik nr 6 do Regulaminu organizacyjnego nadzór nad m.in. WRGNiOŚ sprawuje Z-ca Burmistrza.

²⁶ ZUK został utworzony uchwałą Nr 79/XV/91 Rady Miasta i Gminy Błonie z dnia 29 sierpnia 1991 r.

²⁷ Statut ZUK został nadany Uchwałą Nr 30 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 3 grudnia 1992 r. i zmieniony Uchwałą Nr XVII/118/12 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 5 marca 2012 r.

²⁸ Regulamin został sporządzony na podstawie Uchwały Nr XVII/118/12 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 5 grudnia 2012 r.

Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 9 u.c.p.g Gmina wywiązała się z obowiązku udostępnienia na stronie internetowej²⁹ informacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. a-e tej ustawy, tj. zamieszczono dokumenty i formularze dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, takie jak: formularz deklaracji wraz ze wskazaniem miejsca jego złożenia, harmonogram wywozu odpadów z poszczególnych ulic miasta, wskazano miejsca selektywnej zbiórki odpadów i elektroodpadów wraz z godzinami ich otwarcia, zamieszczono również regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 91)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na stronie internetowej Gminy nie wskazano wprost informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz miejscach zagospodarowania przez te podmioty odbieranych odpadów komunalnych, osiągniętych przez gminę wymaganych poziomach recyklingu. Zamiast tego zamieszczono cały wykaz przedsiębiorstw wpisanych do rejestru działalności regulowanej oraz całe sprawozdanie z 2012 r. zawierające analizę gospodarki odpadami komunalnymi.

W ocenie NIK sposób prezentowania informacji na stronie internetowej Gminy jest nieczytelny. Mieszkaniec Gminy (właściciel nieruchomości) powinien wiedzieć wprost, a nie dopiero po szczegółowej analizie zbiorczych dokumentów, np. jaki podmiot odpowiedzialny jest za odbieranie odpadów komunalnych z miejsca jego zamieszkania, co się dzieje dalej z tymi odpadami oraz w jakim stopniu gmina osiąga proekologiczne efekty wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie ustanowionych rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarówno w Regulaminie organizacyjnym jak i zakresach obowiązków pracowników nie zostały przepisane zadania wynikające ze znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zapisy zawarte w tych dokumentach były ogólnikowe i odnosiły się do stanu sprzed nowelizacji w 2012 r. u.c.p.g. Przykładowo, w Regulaminie organizacyjnym Urzędu nie przypisano WRGNIOS realizowanych faktycznie przez tą komórkę zadań odnoszących się m.in. do:
 - sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, które wynikają z art. 9q u.c.p.g.,
 - sporządzania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g.,
 - zasad udostępniania informacji w zakresie gospodarowania odpadami na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty określonych w art. 3 ust. 2 pkt 9 u.c.p.g.,
 - zbierania od właścicieli nieruchomości mieszkańców deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6m u.c.p.g.³⁰,
 - prowadzenia rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 9b u.c.p.g.

W złożonych wyjaśnieniach Z-ca Burmistrza potwierdził, że ww. zadania realizowane były przez WRGNIOS.

(dowód: akta kontroli str. 7-40, 99)

²⁹ <http://www.blonie.pl>

³⁰ Wg wyjaśnień Z-cy Burmistrza.

W zakresach czynności pracowników odpowiedzialnych za gospodarkę odpadami nie przypisano wykonywanych przez nich zadań dotyczących np.: sprawozdawczości, przeprowadzania weryfikacji danych w nich zawartych zbierania deklaracji, udostępniania informacji, funkcjonowania punktów selektywnego zbierania odpadów, wnioskowania o ukaranie podmiotu odbierającego odpady, sporządzania analizy stanu gospodarki odpadami.

W złożonych wyjaśnieniach odnośnie nieokreślenia zadań związanych z gospodarką odpadami w Regulaminie oraz zakresach czynności Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *brak jest zapisów w Regulaminie organizacyjnym UMiG Błonie nowych zadań nałożonych na Gminę w związku z nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zadania te zostały określone w regulaminie utrzymania porządku i czystości na terenie miasta i gminy Błonie (...). W zakresach czynności pracowników (...) brak jest szczegółowych zapisów dotyczących obowiązków gospodarką odpadami, ponieważ zostały one polecone ustnie poszczególnym pracownikom. Taką procedurę dopuszcza Kodeks pracy.* Ponadto podał, że WRGNIOS prowadzi rejestr działalności regulowanej (...), zbiera, analizuje i weryfikuje sprawozdania kwartalne, prowadzi procedurę wezwań i kar, jeżeli jest taka konieczność, sporządza roczne sprawozdania (...), zbiera deklaracje (...), odpowiada na wnioski i skargi (...).

(dowód: akta kontroli str. 41-49, 92-94, 97-99)

Jak podał Burmistrz Błonia nadzór nad działalnością WRGNIOS sprawuje Z-ca Burmistrza, a zadania związane z gospodarką odpadami zostały mu przypisane zarządzeniem Burmistrza nr 3/2012 z 27 stycznia 2012 r. W zarządzeniu tym podano, że powołuje się Komisję do spraw przygotowania Gminy do realizacji zadań wynikających z u.c.p.g. – w szczególności do opracowania projektów uchwał oraz przygotowania przetargu. Przewodniczącym Komisji został wyznaczony Z-ca Burmistrza.

W ocenie NIK powyższe zarządzenie regulujące powołanie Komisji nie jest dokumentem potwierdzającym, iż zadania przypisane Burmistrzowi w u.c.p.g. dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi zostały przekazane Z-cy Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 92-96)

Ustalono, że zadania ZUK dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi zarówno w Statucie i Regulaminie organizacyjnym ZUK³¹ określone zostały zbyt ogólnikowo. Przykładowo wg statutu do zadań ZUK należy: *obsługa Systemu Gospodarki Odpadami oraz ustalanie harmonogramu odbioru poszczególnych odpadów.* W żadnym z ww. dokumentów nie wskazano, że do zadań realizowanych przez ZUK należy m.in. zbieranie deklaracji na odbiór odpadów komunalnych i weryfikacja danych w nich zawartych oraz przygotowywanie decyzji określającej wysokość opłaty za odbiór odpadów komunalnych w stosunku do właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji.

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, ZUK realizował m.in. zadania polegające na przygotowaniu (wraz z WRGNIOS) regulaminu czystości, przygotowywał wraz Wydziałem Zamówień Publicznych przetarg na wybór firmy odbierającej odpady, zbierał i weryfikował deklaracje, przygotowywał upomnienia i decyzje w przypadku ich niezłożenia, a także kontrolował wpływy opłat za odbiór odpadów od mieszkańców, utrzymywał punkt selektywnego zbierania odpadów. Ponadto podał, że *kompetencje Dyrektora określa Statut. (...) Nie ma w tym przypadku szczegółowego określenia zadań na piśmie.*

(dowód: akta kontroli str. 97-100)

³¹ Regulamin organizacyjny ZUK został zatwierdzony przez Burmistrza Błonia w dniu 20 maja 2012 r.

Zdaniem NIK, sposób określenia w dokumentacji zarządczej zakresów zadań i kompetencji komórek organizacyjnych i pracowników jest nierzetelny i nie spełnia standardów określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, który wskazuje, iż struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i jasny.

2. Gmina do 4 listopada 2014 r., tj. do czasu zakończenia kontroli, nie wywiązała się z obowiązku sporządzenia za 2013 r. analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi stosownie do wymogów określonych w art. 3 ust. 10 u.c.p.g.

Jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza gmina (...) sporządziła dokument pn. *Szczegółowy stan gospodarki odpadami na terenie gminy Błonie w 2012 r. Powyższe opracowanie miało na celu przedstawienie gospodarki odpadami przed nowelizacją ustawy oraz po nowelizacji ustawy. Ponadto niniejsze opracowanie stanowi punkt odniesienia do prowadzenia corocznych analiz gospodarki odpadami. Zgodnie z założeniami jakie przyjęła Gmina Błonie analizowany jest okres od 1 lipca do 30 czerwca następnego roku. Taki przedział czasowy wynika z faktu od kiedy obowiązuje nowelizacja ustawy, jak również pozwala w pełni przeanalizować strumień odpadów jaki powstaje na terenie miasta i wsi (...).*

(Dowód: akta kontroli str. 248-251)

Nawet uwzględniając ww. wyjaśnienia, co do analizowanego okresu będącego podstawą sporządzenia analizy, NIK zwraca uwagę, iż analiza nie została sporządzona pomimo, że od końca półrocza upłynęły już ponad cztery miesiące. Tym samym Gmina nie wywiązała się z ustawowego obowiązku odnośnie sporządzenia analizy stanu gospodarki odpadami.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Gmina w 2013 r. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³² przeprowadziła przetarg nieograniczony na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Błonie od właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

W wyniku przeprowadzonego przetargu 3 czerwca 2013 r. została podpisana umowa pomiędzy Burmistrzem Błonia (Zamawiający), a MPK Sp. z o.o. w Ostrołęce (Wykonawca). W § 1 umowy podano m.in., że „w zakresie zamówienia jest odbiór i zagospodarowanie (odzysk lub unieszkodliwienie) wskazanych w opisie zamówienia odpadów komunalnych z nieruchomości położonych na terenie Gminy Błonie, na których zamieszkują mieszkańcy (...)”. W § 2 umowy podano, iż: 1. Zamawiający zleca, a Wykonawca przyjmuje do wykonania usługę odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Błonia i ich zagospodarowania, w zakresie 1.1. selektywnego odbioru odpadów komunalnych (...) 1.2. odbioru odpadów komunalnych z pojemników/worków na odpady komunalne (...) 1.3. odbioru z punktu selektywnej zbiórki odpadów mieszczącego się przy ul. Towarowej 5 (...) odpadów segregowanych oraz elektroodpadów z punktu zbiórki mieszczącego się przy ul. Nowakowskiego (...) 1.4. zagospodarowania odpadów (...). Termin realizacji umowy określony został od 1

³² Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

lipca 2013 r. do 30 czerwca 2015 r., a wynagrodzenie za usługę ustalono na kwotę 3.643.808,72 zł brutto (151.825,26 zł brutto jako zryczałtowane wynagrodzenie miesięczne).

(dowód: akta kontroli str. 101-162, 167-180, 252-253, 447-461)

Odnosnie ustalenia wynagrodzenia ryczałtowego za wykonanie usługi Burmistrz Błonia podał, że *Decyzja o takiej formie wynagrodzenia za rozliczenie zadania podjęła Komisja przygotowująca specyfikację istotnych warunków zamówienia, kierując się między innymi faktem, że taka forma rozliczeń z wykonawcą wpływa na bardziej stabilną przewidywalną wielkość środków jaką należało przewidzieć w budżecie gminy. Brano również pod uwagę ilość odpadów odbieranych od mieszkańców wg sprawozdań kwartalnych wpływających do gminy. Zapisy umowy w szczególności możliwości zmiany wynagrodzenia przewidują zapisy w ust. 12, 13, 14, 16 par. 7 zawartej umowy z wykonawcą.*

(dowód: akta kontroli str. 593-599)

Ustalono, że 20 czerwca 2013 r. została zawarta umowa na podwykonawstwo, pomiędzy Dyrektorem ZUK w Błoniu, a MPK Sp. z o.o. w Ostrołęce. Na mocy niniejszej umowy ZUK przejął usługi obejmujące odbiór: niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, segregowanych odpadów komunalnych, zielonych, wielkogabarytowych, sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych opon, a także załadunek odebranych odpadów do kontenerów podstawionych na plac przeładunkowy w Błoniu przy ul. Towarowej 5. Wysokość wynagrodzenia określono na 36.779,40 zł netto (39.721,75 zł brutto) za każdy miesiąc.

Odnosnie przyczyn podpisania umowy na podwykonawstwo, z upoważnienia Burmistrza Naczelnik WRGNIOS wyjaśnił, że *Gmina Błonie przez szereg lat inwestowała środki finansowe w wyposażenie ZUK (zakup śmieciarek, ładowarek, wybudowanie punktu przeładunku odpadów komunalnych przy ul. Towarowej nr 5). Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na mocy prawa wyeliminowały z ubiegania się o udział w przetargach zakłady budżetowe. Fakt ten narażałby Gminę Błonie na wysokie straty finansowe, a 12 pracowników ZUK na zwolnienia z pracy. Z inicjatywy ZUK doszło do spotkania kierownictwa MPK po podpisaniu umowy z gminą na odbiór odpadów po wcześniejszej akceptacji na taką propozycję Burmistrza Błonia.*

Wg wyjaśnień Z-cy Burmistrza ZUK realizuje ok. 25% zadania na odbiór i zagospodarowanie odpadów z terenów zamieszkałych wynikających z umowy zadań z MPK.

(dowód: akta kontroli str. 163-165, 331-348, 351-352)

Ustalone
nieprawidłowości

Ustalono, że ZUK w okresie objętym kontrolą prowadził zbieranie odpadów komunalnych, bez zezwolenia wymaganego art. 41 ustawy o odpadach. Przedmiotowe zezwolenie ZUK uzyskał dopiero w październiku 2014 r.³³.

Stosownie do art. 194 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 196 ustawy o odpadach, zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia podlega karze administracyjnej, którą nakłada w drodze decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 205, 331-332, 391-395)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Burmistrza w badanym obszarze. Wpływ na powyższą ocenę ma przede wszystkim zbieranie odpadów komunalnych bez wymaganego zezwolenia.

³³ Decyzja z dnia 10 października 2014 r. Starosty Powiatu Warszawski Zachodni.

Opis stanu
faktycznego

3. Kontrola i obowiązki sprawozdawcze

3.1. Kontrola przez Gminę podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru.

Stosownie do art. 9u ust.1 u.c.p.g. Burmistrz winien sprawować kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała opracowanego planu kontroli. Kontrole dotyczące przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. były realizowane ad hoc przez pracowników ZUK³⁴ i funkcjonariuszy Straży Miejskiej³⁵. Jednostki te w okresie od 2012 r. do 30 września 2014 r. przeprowadziły łącznie 163 kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 181-204, 354-367)

Ustalono, że Straż Miejska Błonia przeprowadziła kontrolę podmiotów gospodarczych odnośnie przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie w zakresie posiadania przez te podmioty podpisanych umów na odbiór odpadów komunalnych. Ze sporządzonej z tych czynności notatki urzędowej z dnia 22 stycznia 2014 r. wynika, że kontrolą przeprowadzono u 26 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (w wyniku kontroli 12 podmiotów zawarło umowy z ZUK na odbiór odpadów komunalnych). Natomiast pracownicy ZUK kontrolą objęli altanki śmietnikowe pod kątem segregacji odpadów komunalnych oraz wywozu odpadów komunalnych.

Na terenie Gminy Błonie nie występują „dzikie wysypiska śmieci”.

(dowód, akta kontroli str. 254-256, 354-355)

W 2014 r.³⁶ Gmina Błonie była kontrolowana przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Celem kontroli była ocena wypełnienia wymogów w zakresie postępowania z odpadami, w tym z odpadami niebezpiecznymi oraz sprawdzenie realizacji zadań własnych gminy w zakresie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. W związku z przeprowadzoną kontrolą na Gminę nie zostały nałożone kary pieniężne. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania rocznego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r.,
- nieweryfikowaniu sprawozdań kwartalnych od podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej odnośnie terminowości ich przekazywania do gminy,
- nieweryfikowaniu danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych.

W wyniku ww. kontroli, WGNiOŚ m.in. wysłał wezwania do podmiotów odbierających odpady komunalne o złożenie wyjaśnień na okoliczność nieskładania kwartalnych sprawozdań oraz dokonał korekty rocznego sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 243-247, 463-520)

Z kontroli przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej oraz pracowników ZUK nie zostały sporządzone protokoły, co stanowiło naruszenie art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁷.

Jak podał Komendant Straży Miejskiej (...) w drugiej połowie miesiąca stycznia br. otrzymałem ustne polecenie od z-cy Burmistrza (...) dokonania kontroli podmiotów gospodarczych na terenie miasta, celem sprawdzenia czy posiadają umowy na wywóz odpadów i z kim. Kontrola została przeprowadzona przez strażników, którzy

³⁴ Z kontroli sporządzono łącznie 24 notatki urzędowe (wg stanu na koniec 2012 r. – 4 notatki, na dzień 31.12.2013 r. – 10 notatek, na dzień 30.09.2014 r. – 10 notatek). Z notatek wynika, że przeprowadzono łącznie 137 kontroli.

³⁵ Przeprowadzono 26 kontroli.

³⁶ Okres kontroli obejmował 2013 r. i lata wcześniejsze.

³⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

odwiedzili każdy podmiot, informowali o obowiązku posiadania takiej umowy i okazanie umowy. W wyniku kontroli stwierdzono, że większość kontrolowanych nic nie wie o takim obowiązku, myli to z deklaracją na wywóz odpadów od mieszkańców. (...).

(dowód: akta kontroli str. 390)

Jak wyjaśnił, z upoważnienia Burmistrza, Naczelnik WRGNIOS kontrole przeprowadzone przez ZUK miały charakter rozpoznawczy mający na celu zweryfikowanie realizacji obowiązków segregowania odpadów na podstawie wcześniej złożonych deklaracji. Postępowanie określone w art. 380 ustawy Prawo Ochrony Środowiska wszczęte byłoby po powtórzeniu się sytuacji wymienionych w notatkach sporządzonych przez ZUK w Błoniu.

(dowód: akta kontroli str. 593-599)

W ocenie NIK, organ gminy ma obowiązek prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów u.c.p.g. – niezależnie od ich rozpoznawczego bądź nie charakteru – zgodnie z przepisami Prawo ochrony środowiska. NIK zwraca uwagę, że brak sformalizowanego protokołu z przeprowadzonej kontroli z jednej strony ogranicza możliwość wykorzystania ustaleń kontroli do wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego lub karnego, z drugiej zaś uniemożliwia podmiotowi kontrolowanemu odniesienie się do tych ustaleń.

3.2 Wywiązywanie się Gminy z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że zgodnie z art. 9q ust.1 i 2 u.c.p.g. Burmistrz Błonia wywiązał się z obowiązku sporządzenia i terminowego przekazania marszałkowi województwa oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi³⁸. W 2013 r. osiągnięto 15,7% poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło) oraz 2,6% poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania.

(dowód: akta kontroli str. 257-281, 591)

Burmistrz Błonia prowadzi rejestr działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 206-239)

Stosownie do art. 9n ust. 1 i 2 u.c.p.g. podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości obowiązane są do składania sprawozdań kwartalnych w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy.

Podmioty odbierające odpady komunalne składając kwartalne sprawozdania o odebranych odpadach zawarły wszystkie informacje i dane określone w art. 9n ust. 3 pkt 1-4 u.c.p.g.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie składania sprawozdań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Badanie terminowości składania przez 32 podmioty ujęte w rejestrze działalności regulowanej 89 sprawozdań³⁹ wykazało, że 12 podmiotów złożyło 16 kwartalnych sprawozdań z przekroczeniem o 1-5 dni terminu do złożenia ich w Gminie, co było niezgodne z art. w 9n ust. 1 i 2 u.c.p.g. Pomimo przekroczenia terminu złożenia sprawozdań Gmina nie podjęła żadnych działań.

³⁸ Do dokonaniu uzupełnień i korekt ostateczna wersja sprawozdania została przekazana 25 września 2014 r.

³⁹ Za II i IV kwartał 2013 r. oraz za II kwartał 2014 r.

Jak podał Z-ca Burmistrza w związku z nieterminowym składaniem sprawozdań, ponieważ brak było kopert ze stemplami, a opóźnienia były 2-3 dniowe nie poodejmowano działań karnych.

W ocenie NIK, Gmina w ten sposób pozbawiła się ewentualnych dochodów, bowiem w stosownie do art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. w przypadku przekazania sprawozdania po terminie przedsiębiorca podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 97-100, 240)

2. Ustalono, że 32 podmioty ujęte w rejestrze działalności regulowanej były zobowiązane do złożenia 173 kwartalnych sprawozdań. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że pięć podmiotów nie złożyło 16 kwartalnych sprawozdań, co stanowiło naruszenie art. 9n ust.1 u.c.p.g., a Gmina nie podjęła działań wobec tych podmiotów w celu wyegzekwowania sprawozdań⁴⁰.

Jak podał Z-ca Burmistrza w związku z nieskładaniem sprawozdań kwartalnych zostały podjęte działania mające na celu wyegzekwowanie powyższych sprawozdań. W trakcie kontroli NIK pracownik Gminy skierował do tych podmiotów wezwania w celu złożenia wyjaśnień. Z przekazanych odpowiedzi wynika, że cztery podmioty nie odbierały odpadów komunalnych, a jeden podmiot nie udzielił odpowiedzi do końca kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 97-100, 240-241, 250, 282-284, 328-330)

Jak podał Z-ca Burmistrza, Gmina Błonie nie wysyłała wcześniej wezwań do tych podmiotów z powodu niejasnych i nieprecyzyjnych wytycznych w przepisach, dotyczącej kwestii kto powinien składać sprawozdania kwartalne. W myśl art. 9n (...) podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Natomiast nie została dostatecznie wyjaśniona kwestia odnośnie przedsiębiorstw, które uzyskały wpis do rejestru działalności regulowanej ale nie odbierają odpadów (...), brak jest przepisu, który nakazywałby składanie sprawozdań „zerowych” czy też oświadczenia, że działalność tych firm związana jest z transportem lub przetwarzaniem i recyklingiem elektroodpadów. Jednocześnie informuję, że zgodnie z przepisami art. 68 § 2 pkt 2 ustawy ordynacja podatkowa zobowiązanie z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie przedawnia się tylko w przypadku braku decyzji ustalającej karę, w terminie 5 lat od końca roku, w którym zaistniało zdarzenie podlegające karze.

(dowód: akta kontroli str. 368)

NIK zwraca uwagę, że częściową wiedzę o nieodbieraniu odpadów przez podmioty wpisane do rejestru Gmina uzyskała dopiero w trakcie kontroli NIK (jeden podmiot nie udzielił odpowiedzi do zakończenia kontroli), zatem nie można uznać wyjaśnień o wątpliwościach, czy obowiązkowe jest składanie przez takie podmioty sprawozdań „zerowych”. Bieżąca weryfikacja przyczyn braku kwartalnych sprawozdań jest zdaniem NIK tym bardziej konieczna, że Gmina nie wywiązuje się z obowiązku prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (nieprawidłowość opisana w pkt 4).

3. Badanie 32 kwartalnych sprawozdań za I i II kwartał 2014 r. przedłożonych przez 13 podmiotów odbierających odpady komunalne wykazało, że dwa podmioty wbrew art. 9e ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. przekazywały odpady do zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, zamiast do RIPOK⁴¹. Dopiero w trakcie

⁴⁰ Za I kwartał 2013 r. – 2 podmioty, za II kwartał 2013 r. – 2 podmioty, za III kwartał 2013 r. – 3 podmioty, za IV kwartał 2013 r. – 2 podmioty, za I kwartał 2014 r. – 4 podmioty, za II kwartał 2014 r. – 2 podmioty.

⁴¹ Wg danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach. Jeden podmiot za I i II kwartał 2014 r., drugi za I kwartał 2014 r.

kontroli NIK, Gmina skierowała do tych podmiotów wezwania w celu złożenia wyjaśnień. W przypadku jednego podmiotu RIPOK odmówiła przyjęcia odpadów z powodu braku mocy przerobowych na zagospodarowanie odpadów. W przypadku drugiego podmiotu powodem było podpisanie umowy do września 2014 r., z właścicielem zastępczej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, na odbiór odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 248-250, 368-387)

W ocenie NIK Gmina powinna podjąć powyższe czynności wyjaśniające bezpośrednio po otrzymaniu sprawozdań w toku weryfikacji zawartych w nich danych. Brak takich niezwłocznych działań świadczy o niezachowaniu należytej staranności przy weryfikacji prawidłowości sprawozdań. Należy podkreślić, że nieprzekazanie odpadów do RIPOK, zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. jest przesłanką do nałożenia na przedsiębiorcę odbierającego odpady kary pieniężnej. Prawidłowe stosowanie procedur nakładania kar pieniężnych ma, oprócz waloru dyscyplinującego, także istotne znaczenie wobec faktu, że koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami są wyższe niż przychody osiągane przez Gminę z tego tytułu.

4. Kontrola wykazała, że w Gminie nie jest prowadzona ewidencja umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, co stanowi naruszenie art. 3 ust. 3 pkt 3 u.c.p.g.

Jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza (...) gmina Błonie nie prowadzi ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych i przedsiębiorców. Firmy odbierające odpady komunalne z terenów niezamieszkałych przekazują gminie informacje od ilu podmiotów w danym kwartale odebrały odpadów, w związku z czym gmina posiada częściową wiedzę na temat odbioru odpadów z terenu firm. Ponadto Zakład Usług Komunalnych prowadzi rejestr umów jakie są zawarte pomiędzy nim, a podmiotami zlecającymi odbiór.

(dowód: akta kontroli str. 401-404)

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, tylko potwierdzają, że bez wymaganej ustawą ewidencji Gmina nie posiada pełnej wiedzy o właścicielach nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W ocenie NIK, bez takiej wiedzy nie jest możliwa rzetelna kontrola prawidłowości wykonania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z u.c.p.g.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Burmistrza w badanym obszarze. Prowadzona kontrola nie jest dokumentowana wymaganymi protokołami co znacząco ogranicza możliwość wykorzystania wyników kontroli w postępowaniu administracyjnym i karnym oraz uniemożliwia odniesienie się do tych wyników kontrolowanym. Rzetelność kontroli ograniczana jest także brakiem w Gminie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Brak jest także rzetelnych działań weryfikujących prawidłowość wywiązywania się zobowiązanych podmiotów z obowiązków sprawozdawczych oraz prawidłowość danych zawartych w sprawozdaniach.

4. Rozpatrywanie skarg dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 254 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.

W myśl § 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 i § 2 Kpa organ właściwy do załatwienia skarg i wniosków powinien je załatwić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a o sposobie załatwienia winien zawiadomić skarżącego lub wnioskodawcę.

Stosownie do § 1 załącznika nr 3 do Regulaminu organizacyjnego kontrolę i koordynację działania komórek organizacyjnych Urzędu Miasta i Gminy w zakresie skarg i wniosków sprawuje sekretarz Gminy, który dokonuje także ocen sposobu załatwienia indywidualnych spraw obywateli, zaś § 2 Regulaminu określono, że Sekretarz Gminy prowadzi centralny rejestr skarg i wniosków.

W myśl § 5 załącznika nr 3 do Regulaminu, do obowiązków naczelników wydziału należy m.in. zwrócenie do Sekretarza oryginału wniosku i całości dokumentacji po ostatecznym załatwieniu.

W Urzędzie Miejskim prowadzony jest rejestr skarg i wniosków. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. w tym rejestrze na siedem zarejestrowanych skarg jedna dotyczyła gospodarki odpadami. Przy rozpatrywaniu skargi przestrzegano procedury, określonej w Kpa, bowiem w terminie ją rozpatrzono i udzielono odpowiedzi skarżącemu.

(dowód: akta kontroli str.288-290)

Natomiast w Biurze Przewodniczącego Rady Miejskiej w Błoniu prowadzony jest rejestr skarg. W rejestrze tym zarejestrowano dwa pisma, z których treści wynika, że mają one charakter wniosków.

(dowód: akta kontroli str.314-323)

Ustalono
nieprawidłowości

1. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą do Gminy wpłynęło osiem wniosków związanych z gospodarką odpadami, które nie zostały ujęte w rejestrze skarg i wniosków, co stanowiło naruszenie art. 254 Kpa. Wnioski te rozpatrzono i terminowo udzielono odpowiedzi wnioskodawcom.

(dowód: akta kontroli str.292-310)

Jak podał Sekretarz Gminy wszystkie wnioski od obywateli kierowane są bezpośrednio do wydziału merytorycznego w celu załatwienia sprawy i udzielenia odpowiedzi. Za załatwienie spraw poruszonych od obywateli w składanych wnioskach odpowiadają naczelnicy wydziałów merytorycznych i to oni kontrolują sposób załatwienia każdej ze spraw. Ponadto Sekretarz Gminy podał, że *w okresie od 2012 r. do 2014 r. wpływały wnioski od obywateli, nie potrafię podać ich ilości. Wnioski były przekazywane do wydziałów merytorycznych oraz jednostek organizacyjnych, których dotyczyły. Nie dokonywałem okresowych ocen załatwiania indywidualnych spraw obywateli.*

(dowód: akta kontroli str. 248-251, 286-287, 312-313,326-327)

2. Ustalono, że do Przewodniczącego Rady Miejskiej Błonia wpłynęły dwa pisma⁴² związane z gospodarką odpadami, które zostały zarejestrowane w prowadzonym rejestrze skarg. Z analizy treści tych pism wynikało, że mają one charakter wniosku. Na ww. wnioski nie została udzielona odpowiedź, co stanowiło naruszenie art. 237 § 1 i § 3 Kpa.

Odnośnie nieudzielenia odpowiedzi na wnioski Przewodniczący Rady Miejskiej Błonia podał, że *wymienione wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podlegały proceduralnej ocenie w świetle art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 54 par. 4 w zw. z art. 52 par. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W szczególności ten ostatni przepis, oceniając jego literalnie brzmienie, dopuszcza sytuację gdy organ nie udzieli odpowiedzi na wezwanie*

⁴² Zostały zatytułowane „wezwania”.

i reguluje dalsze postępowanie w zakresie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 324-325)

W ocenie NIK niezależnie od treści merytorycznej wniosków i przyjętych w Gminie procedur ich rozpatrzenia, należało udzielić odpowiedzi wnioskodawcom zgodnie z przepisami Kpa.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wywiązywanie się gminy z obowiązku rozpatrywania skarg i wniosków.

Wnioski
pokontrolne

IV. Wnioski

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 Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Dostosowanie regulaminu organizacyjnego do zadań nałożonych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez szczegółowe określenie zakresu zadań dla komórek organizacyjnych gminy odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu gospodarowania odpadami.
2. Przypisanie w zakresach czynności pracowników - w formie pisemnej - zadań związanych z gospodarką odpadami.
3. Podjęcie działań w celu umożliwienia mieszkańcom Gminy składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
4. Sporządzenie rocznej analizy stanu gospodarki odpadami za 2013 r.
5. Sporządzanie protokołów z przeprowadzonych czynności kontrolnych dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g.
6. Niezwłoczne podejmowanie działań wyjaśniających w przypadku niezłożenia przez podmioty uprawnione kwartalnych sprawozdań oraz wywozu przez te podmioty odpadów komunalnych do instalacji zastępczych, a nie do RIPOK-ów, a w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w u.c.p.g., wymierzanie kar określonych w tej ustawie.
7. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania zaległości od właścicieli nieruchomości zalegających z opłatami za odbiór odpadów komunalnych.
8. Rejestrowanie wniosków wpływających od mieszkańców w rejestrze skarg i wniosków oraz udzielanie odpowiedzi skarżącym, zgodnie z przepisami Kpa.

⁴³ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

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.

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 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler
Andrzej Brunejko
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis