



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-017-01/2014

P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

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 Delegatura w Gdańsku.
Kontrolerzy	1. Witold Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91778 z 28 sierpnia 2014 r. 2. Michał Thomas, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11953. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Pelplin, Plac Grunwaldzki 4, 83-130 Pelplin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Patryk Demski – Burmistrz Miasta i Gminy Pelplin ¹ .

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Urzędu Miasta i Gminy Pelplin (dalej: „Urząd”) w zakresie wdrożenia w Gminie Pelplin (dalej: „Gmina”) nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia m.in.:

- prawidłowe utworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarowanie odpadami,
- dostosowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnym,
- prawidłowy wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- prowadzenie inspekcji i interwencji w zakresie funkcjonowania wprowadzonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- prowadzenie prawidłowej sprawozdawczości dotyczącej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- prawidłowa organizacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nieprzekazaniu do publicznej wiadomości informacji o poziomach recyklingu osiągniętych przez Gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, nie miała zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność i w trakcie kontroli została usunięta.

¹ Do 7 grudnia 2014 r. burmistrzem był Andrzej Stanuch – dalej: „były Burmistrz”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

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 gospodarowanie odpadami.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (dalej „Regulamin”) Rada Miejska w Pelplinie (dalej: „Rada Miejska”) uchwaliła³ zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ (dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”), po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Tczewie

(akta kontroli str. 4-18, 307-309)

W rozdziale 9 Regulaminu ujęto wymagania wynikające z Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018 (dalej „PGOWP 2018”), zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli str. 13-14)

W Regulaminie, określono zasady dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące:

- zakres selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
- uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- rodzaj i pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

(akta kontroli str. 4-18)

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości Rada Miejska uchwalała nr XXV/208/12 z 27 grudnia 2012 r. zmienioną uchwałą nr XXVIII/240/13 z 26 marca 2013 r. (w związku ze zmianą metody ustalania stawki opłaty) ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wzór deklaracji zawierał objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, a także pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego

³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno regulaminy przyjęte uchwałami Rady Miejskiej: nr XXXV/211/12 z 27 grudnia 2012 r., nr XXXVII/227/13 z 26 lutego 2013 r., nr XXXVIII/237/13 z 26 marca 2013 r., nr XXXVI/409/13 30 grudnia 2013 r. i nr XXXVIII/422/14 z 19 lutego 2014 r.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

oraz informację o terminach i miejscu składania deklaracji. W ww. uchwale przewidziano składanie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą z wykorzystaniem rządowego projektu e-PUAP. Wzór deklaracji zawierał informacje o sposobie i terminach dokonywania wpłat za wywóz nieczystości.

Rada Miejska w uchwale w sprawie wzoru deklaracji nie skorzystała z możliwości, o której mowa w art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości tj. określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji.

(akta kontroli str. 24-31)

Na dzień 1 lipca 2013 r. Urząd posiadał informację o wszystkich właścicielach nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ewidencja właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji powstała na podstawie deklaracji złożonych przez mieszkańców Gminy, zarówno właścicieli nieruchomości, jak i lokatorów. Utworzona baza osób, które złożyły deklaracje została zweryfikowana z wykazem podatników podatków i opłat lokalnych oraz z rejestrem numerów porządkowych w danej miejscowości. Zbiór danych osobowych został zarejestrowany w ogólnokrajowym, jawnym rejestrze zbiorów danych osobowych, prowadzonym przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych pod nazwą „Płatnicy opłaty śmieciowej”.

(akta kontroli str. 89-104)

Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości Rada Miejska określiła, w drodze uchwały (nr XXVIII/238/13 z 26 marca 2013 r. – z mocą obowiązującą od 1 lipca 2013 r.) szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług obejmujących odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy oraz zagospodarowanie tych odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę. Określono m.in. ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, ich częstotliwość odbierania, sposób świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (dalej: „PSZOK”).

(akta kontroli str. 32-35)

Na podstawie art. 6k ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości Rada Miejska uchwałą nr XXVIII/239/13 z 26 marca 2013 r. ustaliła metodę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako iloczyn sumy mieszkańców danej nieruchomości oraz stawek opłat jednostkowych, czyli z zastosowaniem metody określonej w art. 6j. ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości (w okresie objętym kontrolą metoda ta nie była zmieniana).

(akta kontroli str. 36-37)

Rada Miasta przy ustalaniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami wzięła pod uwagę liczbę mieszkańców zamieszkujących Gminę, ilość wytworzonych na terenie Gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w oparciu o dostępne dane i wykonane prognozy wymienionych wielkości tj. zgodnie z art. 6k ust. 2 pkt 1-3 ustawy o utrzymaniu czystości.

Nie uwzględniono przypadków, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie (art. 6k ust. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości).

(akta kontroli str. 37)

Rada Miejska ustaliła miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku braku segregacji odpadów, w wysokości 20 zł miesięcznie za każdą osobę zamieszkujejącą daną nieruchomość. W przypadku, gdy

odpady komunalne były segregowane stawka ta wynosiła 13 zł. Dla mieszkańców, którzy nie ukończyli 18 roku życia stawka opłaty wynosiła 9 zł miesięcznie.

Nie wprowadzono zwolnień przedmiotowych, ani nie ustanowiono dopłat dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości. Ustalono stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były zmieniane po 1 lipca 2013 r.

(akta kontroli str. 36, 38)

W okresie objętym kontrolą były Burmistrz wydał, zgodnie z art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości, siedem decyzji wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Nie wystąpiły przypadki wątpliwości co danych zawartych w składanych deklaracjach.

(akta kontroli str. 39, 200-201)

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Analiza protokołów z zebrań sołeckich, materiałów medialnych (prasa, radio, internet) potwierdziła prowadzenie przez Urząd akcji informacyjno-edukacyjnej w zakresie gospodarowania odpadami wśród mieszkańców Gminy. Odbywały się również sesje Rady Gminy z udziałem mieszkańców. Do akcji informacyjnej włączono placówki oświatowe poprzez organizowanie m.in. konkursów i warsztatów edukacyjnych, promujących i popularyzujących segregację odpadów.

Ponadto prowadzono kampanię informacyjną poprzez druk ulotek dotyczących gospodarki odpadami. Akcje informacyjne były prowadzone w całym kontrolowanym okresie.

(akta kontroli str. 44-45, 82-88)

W sześciu placówkach oświatowych były organizowane przedstawienia, konkursy oraz akcje związane z gospodarowaniem odpadami m.in. konkurs na hasło kampanii informacyjno-edukacyjnej w związku z wprowadzeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, ogólnopolski konkurs plastyczny pt. „Św. Franciszek – patron ekologii”, „Chroń środowisko – zbieramy baterie”, akcja pod hasłem „Posprzątaj dla Papieża”. Realizowano projekt dofinansowany ze środków UE pn. „Ruchliwe brzdące energią tryskające”, w ramach którego zorganizowano m.in. zbiórkę makulatury, akcję zbierania śmieci oraz wycieczki ekologiczne.

(akta kontroli str. 45, 84-86)

W latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 w placówkach oświatowych poza wyżej opisanymi działaniami: tworzone gazetki o tematyce ekologicznej, zorganizowano zbiórki surowców wtórnych, akcje sadzenia drzewek oraz spotkanie z przedstawicielami elektrowni wiatrowej w Pelplinie np. „Energia odnawialna i zanieczyszczenia powietrza i wody”.

(akta kontroli str. 145-146)

1.2. Rozwiązania organizacyjne wprowadzone w Gminie dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

W związku z kompleksową nowelizacją ustawy utrzymania czystości, 18 kwietnia 2012 r. były Burmistrz wydał zarządzenie nr 57/2012 w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego.

Wprowadzone zmiany określiły m.in. nowe zadania wynikające ze zmiany systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Realizacja tych zadań została powierzona Referatowi Techniczno-Inwestycyjnemu (dalej: „RTI”). Zadanie te obejmowały m.in.:

- uzgadnianie sposobu postępowania z odpadami i przyjmowanie informacji o ilościach wytwarzanych i składowanych odpadów,
- uaktualnianie Gminnego Planu Gospodarki Odpadami zgodnie z planami wyższego szczebla (województwa, powiatu),
- koordynację działań w zakresie funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów.

Nadzór nad realizacją ww. zadań powierzono Zastępcy Burmistrza. Zadania związane z zapewnieniem funkcjonowania PSZOK zlecono spółce „Pelkom” Sp. z o.o.⁵ za wynagrodzeniem 1.200 zł miesięcznie.

(akta kontroli str. 92-93, 105, 310-318)

W celu wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem tego systemu zatrudniono dwóch pracowników⁶: podinspektora ds. rolnych i gospodarki odpadami (od 1 listopada 2012 r.) oraz podinspektora ds. wymiaru, księgowania windykacji opłaty śmieciowej (od 1 stycznia 2013 r.).

(akta kontroli str. 93, 98-102)

Były Burmistrz wyjaśnił, że zakładana powyższa liczba osób zajmujących się zagadnieniami gospodarki odpadami okazała się niewystarczająca do terminowego i rzetelnego wywiązywania się z nałożonych na Gminę obowiązków, a na etapie wprowadzania nowego systemu gospodarowania odpadami trudno było określić jakiego typu utrudnienia pojawią się w trakcie realizacji ustawowych obowiązków i z jakimi trudnościami będą musieli borykać się pracownicy Urzędu.

(akta kontroli str. 200-201)

Podinspektor ds. rolnych i gospodarki odpadami w swoim zakresie obowiązków miał m.in.:

- prowadzenie całokształtu spraw związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem systemu odbierania odpadów komunalnych na terenie Gminy,
- zorganizowanie, wdrożenie i obsługa systemu informatycznego odbioru odpadów komunalnych,
- wdrożenie nowych przepisów w zakresie działalności podmiotów w zakresie odbioru i transportu odpadów,
- prowadzenie ewidencji opłat przy pomocy oprogramowania komputerowego,
- współpraca z Referatem Finansowym w zakresie egzekucji opłat,
- prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych,
- prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej wśród mieszkańców Gminy,
- prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 98-101)

Podinspektor ds. wymiaru, księgowania windykacji opłaty śmieciowej w swoim zakresie obowiązków miał w szczególności:

- prowadzenie prac związanych z wymiarem, naliczaniem i windykacją opłaty śmieciowej,
- dekretację i księgowanie dokumentów finansowo-księgowych w zakresie opłaty śmieciowej,

⁵ Spółka ze 100% udziałem Gminy Pelplin

⁶ Przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości zadania z tego zakresu podzielone były wśród dwóch pracowników z Referatu Techniczno-Inwestycyjnego.

- prowadzenie sprawozdawczości z zakresu wymiaru i windykacji opłaty śmieciowej.
- opracowywanie sprawozdawczości statystycznej i innych prac statystycznych dla potrzeb GUS.

(akta kontroli str. 102-104)

Wdrażanie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi było realizowane przez pracowników Urzędu oraz z udziałem firmy J.S. Hamilton Poland Ltd. Sp. z o.o.⁷. Do 31 grudnia 2012 r. m.in.:

- opracowano kalkulację opłat obejmującą: zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, koszty PSZOK, koszty administracyjne,
- prowadzono doradztwo w zakresie wyboru modelu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi (system zbierania odpadów zmieszanych i selektywnie gromadzonych, funkcjonowanie PSZOK),
- zweryfikowano tekst Regulaminu i projektów uchwał dotyczących nowego systemu gospodarki odpadami..

Zgodnie z umową do 29 marca 2013 r. firma Hamilton opracowała specyfikację istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) dla postępowania odbioru i zagospodarowania odpadów.

Ponadto zlecenie dla J.S. Hamilton Poland Ltd. Sp. z o.o. obejmowało wykonanie opracowania „System gospodarowania odpadami komunalnymi w Mieście i Gminie Pielplin” Celem opracowania było stworzenie systemu gospodarowania odpadami pozwalającego na osiągnięcie wytycznych wprowadzonych zmianą ustawy o utrzymaniu czystości organizację zarządzania systemem oraz ustalenie niezbędnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wykonana kalkulacja kosztów na jednego mieszkańca wyniosła w zaokrągleniu do pełnych złotych 12 zł za 1 osobę i obejmowała koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania PSZOK, obsługi administracyjnej tego systemu.

Łączny koszt ww. usług wyniósł 12 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 129-144)

W szkoleniach z zakresu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi uczestniczyło: w 2012 r. – dwie osoby, w 2013 r. – pięć osób⁸, a w 2014 r. (do 30 września) dwie osoby⁹. Analiza zakresu tematyk szkoleń wskazuje na ich przydatność dla pracowników Urzędu z punktu widzenia nowych zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 44-81)

Na swojej stronie internetowej oraz na tablicy informacyjnej w swojej siedzibie Urząd udostępnił informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit a, b, d, e ustawy o utrzymaniu czystości natomiast brakowało informacji o osiągniętych przez Gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, 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.

(akta kontroli str. 83, 106)

⁷ Umowa RTI.032.77.2012 z 11 sierpnia 2012 r.

⁸ Pięć szkoleń - „Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej”, „Odpady – śmieci czy surowce”, „Rachunkowość Dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, „Sprawozdawczość z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi- doświadczenia województwa pomorskiego” oraz „Egzekucja opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

⁹ Trzy szkolenia - Jak – krok po kroku – przeprowadzić skuteczną kontrolę firmy odbierającej odpady komunalne”, „Rewolucja w egzekucji, czyli zmiana w postępowaniu wójta jako wierzyciela”, „Sprawozdawczość przedsiębiorców oraz gmin w zakresie gospodarki odpadami”.

Urząd wywiązał się z obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o utrzymaniu czystości tj. dokonania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r. Sporządzona analiza zawierała wszystkie wymagane elementy.

(akta kontroli str. 107-128)

Rada Miejska, na podstawie art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości podjętymi uchwałami objęła systemem odbierania odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

(akta kontroli str. 32)

Ewidencja umów o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości (na odbiór odpadów z terenu nieruchomości niezamieszkałych) była prowadzona przez Straż Miejską w Pelplinie.

(akta kontroli str. 40-43)

Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gmina winna pokryć koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. dochody Gminy uzyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (2.224.077 zł) były niższe od wydatków na pokrycie kosztów finansowania systemu (2.593.387 zł) ogółem o 369.310 zł, w tym:

- w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. dochody wyniosły 863.403 zł a wydatki wyniosły 950.367 zł,
- w okresie od 1 stycznia do 30 września 2014 r. dochody wyniosły 1.360.673 zł, a wydatki 1.643.020 zł.

(akta kontroli str. 135-136)

Burmistrz Patryk Demski wyjaśnił, że nadwyżka kosztów nad przychodami z tytułu opłat była spowodowana w szczególności zmianami wprowadzonymi w wyniku podjęcia 30 grudnia 2013 r. przez Radę Miejską uchwały nr XXXVI/409/13, na mocy której:

- podwojono częstotliwość wywozu plastiku w okresie od kwietnia do września (obecnie co dwa tygodnie),
- podwojono częstotliwość wywozu odpadów zmieszanych z terenu osiedli wielorodzinnych położonych na terenie miasta Pelplin (obecnie dwa razy w tygodniu),
- w przypadku pozostałych nieruchomości położonych na terenie Gminy ujednolicono częstotliwość wywozu odpadów (obecnie raz w tygodniu)¹⁰.

Ponadto, jak wyjaśnił Burmistrz, w trakcie przygotowywania SIWZ przetargu, oszacowanie ilości najdroższych odpadów, czyli zmieszanych, okazało się bardzo trudne i stąd wynikło ich niedoszacowanie. Dane wyjściowe pochodziły od gminnej spółki Pelkom. W starym systemie nie było deklaracji, a jedynie tylko umowy podpisywane przez właścicieli nieruchomości z firmą wywożącą odpady Część mieszkańców w celu zmniejszenia kosztów zawierało umowy na jak najmniejszy pojemnik lub w ogóle takiej umowy nie posiadało.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. deficyt pokrywany jest z dochodów własnych Gminy.

(akta kontroli str. 332-334)

W Urzędzie prowadzona była, stosownie do wymogu art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości ewidencja umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Porównanie zapisów w prowadzonej

¹⁰ Poprzednio z części miejscowości położonych na terenie Gminy odpady odbierano raz na dwa tygodnie.

przez Urząd ewidencji zawartych umów i wykazów zawartych umów przekazanych przez firmy odbierające odpady z terenu Gminy wykazało ich zgodność.

(akta kontroli str. 259-260, 262)

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 9b ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości Urząd prowadził rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Porównanie losowo wybranych danych z tego rejestru z danymi zawartymi w sprawozdaniach kwartalnych przedsiębiorców wykazało ich zgodność.

(akta kontroli str. 147-149)

Urząd założył i prowadził bazę osób, które złożyły deklaracje pod nazwą „Płatnicy opłaty śmieciowej”. Baza ta została utworzona przy pomocy programu komputerowego pn. „Sortownik”. Program ten umożliwiał rzetelne ustalenie dochodów z opłat i kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 135-136, 150-176, 187 -188)

Liczba właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiła:

- 3.525, wg stanu na 30 czerwca 2013 r.,
- 3.561, wg stanu na 31 grudnia 2013 r.,
- 3.623, wg stanu na 30 września 2014 r .

Liczba właścicieli nieruchomości, którzy nieterminowo złożyli deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiła:

- 2.005, wg stanu na 30 czerwca 2013 r.,
- 173, wg stanu na 31 grudnia 2013 r.,
- 0, wg stanu na 30 września 2014 r .

Ponadto Urząd wysłał 193 wezwania¹¹ do złożenia deklaracji. Wystawiono także siedem decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wobec 22 osób, które nie złożyły deklaracji toczyło się postępowanie administracyjne¹².

(akta kontroli str. 91-92, 200-201)

Na podstawie PGOWP 2018 został wyznaczony dla Gminy Region Wschodni, oparty o funkcjonowanie regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: „RIPOK”) prowadzonej przez Zakład Utylizacji Odpadów Stałych Sp. z o.o. w Tczewie (dalej: „ZUOS Tczew”).

(akta kontroli str. 14, 177)

Wszystkie podmioty odbierające odpady komunalne z terenu Gminy zawarły z RIPOK umowy na ich zagospodarowanie. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki nieprzekazania do RIPOK odpadów komunalnych przez podmioty je odbierające.

(akta kontroli str. 211-218, 272-278, 326-327)

Informacje o miejscach składowania odpadów komunalnych, do których przekazywane są odebrane od właścicieli nieruchomości selektywnie zebrane odpady komunalne, Urząd czerpał ze składanych sprawozdań oraz kart przekazania odpadu potwierdzających rodzaj, ilość i daty przekazania tych odpadów.

(akta kontroli str. 202-224)

Urząd był w posiadaniu umowy zawartej pomiędzy firmą Starkom a ZUOS Tczew na odbiór odpadów z terenu Gminy.

¹¹ Z tego 165 w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. oraz 28 w okresie od 1 stycznia do 9 lipca 2014 r.

¹² Na dzień 17 września 2014 r.

(akta kontroli str. 189-196)

Urząd kontrolował przestrzeganie wymogu zawartego w art. 9e ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości¹³ poprzez wyrywkowe kontrole Straży Miejskiej wywożenia odpadów komunalnych z obowiązującym harmonogramem odbioru poszczególnych frakcji odpadów. Kontrole te prowadzone były podczas wykonywania przez Straż Miejską codziennych patroli terenu Gminy pod kątem zapewnienia ładu i porządku i nie wykazały nieprawidłowości związanych z mieszaniem selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi. Wiedzę na temat prawidłowego odbioru odpadów Urząd posiadał z informacji uzyskanych na zebraniach wiejskich, spotkaniach wspólnot mieszkaniowych oraz z prowadzonych indywidualnie rozmów z mieszkańcami Gminy.

(akta kontroli str. 263-265)

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości Urząd wybudował PSZOK w miejscowości Ropuchy.

Informacje o możliwości korzystania z PSZOK (w poniedziałki, środy piątki, w godzinach od 9 do 16) podano do publicznej wiadomości w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu. Właściciele nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy mogli przekazywać nieodpłatnie, poza ustalonym harmonogramem, do PSZOK, zbierane selektywnie następujące odpady komunalne: szkło, papier i tekturę, tworzywa sztuczne, metal i opakowania wielomateriałowe, sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, opony, baterie i akumulatory, popiół, inne odpady niebezpieczne wydzielone ze strumienia odpadów komunalnych, tj. zgodnie z w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości

Ponadto Urząd organizował objazdowe zbiórki odpadów.

(akta kontroli, str. 11-12, 106, 197-199)

Były Burmistrz wyjaśnił, że Gmina bezpośrednio nie korzystała ze wsparcia Ministerstwa Środowiska, gdyż realizowała obowiązki wynikające z nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości własnymi siłami i środkami. Swoje działania wspomagała wykorzystując materiały udostępniane na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska (wytyczne dla gmin dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi).

Gmina wchodzi w skład Regionalnego Systemu Gospodarki Odpadami Tczew. Projekt ten jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. W ramach realizacji tego projektu w Tczewie powstał RIPOK, a w Pelplinie Stanowisko Przetwarzania Odpadów Budowlanych.

W ramach ww. projektu pracownicy Urzędu brali udział w cyklu bezpłatnych szkoleń dotyczących ogólnych zasad wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a 16 maja 2013 r. w Miejskim Ośrodku Kultury w Pelplinie odbyło się spotkanie z mieszkańcami Gminy.

(akta kontroli str. 261)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Urząd nie udostępnił na stronie internetowej i tablicy informacyjnej Urzędu danych, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości, czyli informacji o osiągniętych przez Gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia

¹³ Zakaz mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości

masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

(akta kontroli str. 83, 106)

Były Burmistrz wyjaśnił, że powyższa informacja nie została podana do publicznej wiadomości z powodu przeoczenia.

W dniu 18 września 2014 r. powyższa nieprawidłowość została usunięta poprzez zamieszczenie na stronie internetowej i tablicy informacyjnej Urzędu wszystkich wymaganych danych.

(akta kontroli str. 257-261)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹⁴ działalność Urzędu w zakresie wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenia prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami.

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Opis stanu faktycznego

W dniu 17 czerwca 2013 r. Gmina, w wyniku wyboru wykonawcy w trybie art. 39 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ (dalej: „Pzp”), zawarła z Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych „Starkom” sp. z o. o. umowę¹⁶ na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy Gminy.

(akta kontroli str. 178-185)

Starkom sp. z o. o. odbierała również odpady z nieruchomości niezamieszkałych, nieobjętych systemem gminnym. Z tych nieruchomości odpady odbierała również firma Pelkom, której Urząd (w okresie od lipca 2013 r. do końca grudnia 2014 r.) zlecił obsługę PSZOK.

(akta kontroli str. 40-43, 96-97, 178-185)

W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym z 18 kwietnia 2013 r., podana została szacunkowa liczba mieszkańców (16.601) od których należy odbierać selektywnie odpady. W opracowaniu „System gospodarowania odpadami komunalnymi w Mieście i Gminie Pelplin” oszacowano koszt gospodarki odpadami na kwotę 2.375.896,84 zł.

(akta kontroli str. 133-134, 141, 225-232)

W sporządzonym w marcu 2013 r. SIWZ zawarto, zgodnie z art. 6d ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości niezbędne informacje określające m.in.:

- wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁶ Nr ROOIB.032.63.2013.

komunalne od właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 186, 233-236)

SIWZ zobowiązywała ponadto wykonawcę do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych, zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych do RIPOK, tj. zgodnie z art. 9e ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli str. 186)

Zgodnie z art. 40 Pzp Urząd zamieścił ogłoszenie o zamówieniu publicznym na stronie internetowej, w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Dzienniku Urzędowym UE. Ogłoszenie spełniało wymagania określone w art. 41 Pzp.

(akta kontroli str.237-238)

Analiza dokumentacji przetargowej wykazała m.in., że:

- SIWZ zawierała elementy określone w art. 36 Pzp,
- zamawiający nie modyfikował SIWZ w zakresie, o którym mowa w art. 38 ust. 4 Pzp,
- przedmiot zamówienia i jego wartość zostały określone z uwzględnieniem przepisów art. 29-35 Pzp,
- zamawiający zażądał od wykonawców wniesienia wadium¹⁷ w wysokości 100 tys. zł , gdyż wartość zamówienia przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.,
- zamawiający zwrócił wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej (art. 46 Pzp) ,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1 art. 17 Pzp.,
- wszystkie oferty spełniały wymagania określone w SIWZ,
- wszyscy wykonawcy zostali poinformowani o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- zamawiający zamieścił informację o wyborze najkorzystniejszej oferty na swojej stronie internetowej, w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Dzienniku Urzędowym UE.

(akta kontroli str. 239-241)

Wartość umowy (brutto) zawartej z firmą Starkom¹⁸, wyniosła 2.245.752,00 zł (22 listopada 2013 r. została zwiększona o nie więcej niż 50% na podstawie §11 umowy¹⁹). Do 31 grudnia 2013 r. wydatkowano kwotę 831.756,97 zł, a w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2014 r. kwotę 1.560.371,65 zł.

(akta kontroli str. 178-186, 300-301, 321-323)

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Ocena częściowa

¹⁷ Wadium wniesiono terminowo.

¹⁸ Obowiązującej od 1 lipca 2013 r. do końca 2014 r.,

¹⁹ W związku z podjęciem przez Radę Miejską uchwały nr XXXVI/409/13, na mocy której: podwojono częstotliwość wywozu plastiku w okresie od kwietnia do września (obecnie co dwa tygodnie), podwojono częstotliwość wywozu odpadów zmieszanych z terenu osiedli wielorodzinnych położonych na terenie miasta Pielpin (obecnie dwa razy w tygodniu), w przypadku pozostałych nieruchomości położonych na terenie Gminy ujednolicono częstotliwość wywozu odpadów (obecnie raz w tygodniu) .

3. Kontrola podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości i wywiązywanie się Urzędu z obowiązku sprawozdawczego

3.1. Kontrola podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości

W Urzędzie kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości przez podmioty odbierające odpady komunalne i właścicieli nieruchomości prowadziła Straż Miejska oraz RTI. Urząd nie posiadał planu kontroli w tym zakresie. Plan kontroli nie powstał z uwagi na cykliczność działań Straży Miejskiej w poszczególnych rejonach Gminy. Straż Miejska prowadziła kontrole na podstawie danych otrzymanych z RTI. Dotychczas przeprowadzone kontrole i interwencje były prowadzone na podstawie ustaleń ustnych (telefonicznych).

(akta kontroli str. 263-265, 285-299)

Audyt wewnętrzny Urzędu wyjaśniła, że system gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2013 i 2014 nie został oceniony jako obszar wysokiego ryzyka. Audyt w 2014 r. nie otrzymała informacji o wystąpieniu zdarzeń czy okoliczności mających wpływ na podwyższenie ryzyka w obszarze gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 283-284)

Urząd zaniechał kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, ponieważ w wyniku kontroli i inspekcji bieżących Straży Miejskiej pod kątem zapewnienia ładu i porządku w Gminie, nie stwierdzono nieprawidłowości, a ponadto brak było sygnałów związanych z nieprawidłowym odbiorem odpadów komunalnych. Z tego samego powodu nie wystąpiły przesłanki szczegółowej kontroli nieruchomości zamieszkałych. Z kolei kontrola RIPOK-u zlokalizowanego na terenie Gminy Tczew, nie należy do kompetencji Urzędu.

(akta kontroli str. 285-286, 328-329)

Prowadzone przez Straż Miejską kontrole właścicieli nieruchomości dotyczyły przestrzegania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Przeprowadzono 329 inspekcji i wizytacji w 2012 r., 194 – w 2013 r. i 145 w 2014 r. (wg stanu na 30 września). Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 265, 284-285)

W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. Urząd naliczył 39 kar (w wysokości po 100 zł każda) w związku z nieterminowym odbiorem odpadów komunalnych. Egzekucja nałożonych kar odbywała się poprzez pomniejszenie o wartość nałożonych kar wartości faktur wystawianych przez Starkom Sp. z o.o. za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy

(akta kontroli str. 286, 296-299)

Były Burmistrz nie nakładał kar pieniężnych na pozostałych przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie nakładał kar pieniężnych na Gminę i jej jednostki, jak również nie wystąpiły przypadki ukarania przez Sąd Rejonowy w Tczewie właścicieli nieruchomości w związku z niewykonaniem obowiązków w zakresie zbierania i pozbywania się odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 284, 287, 326-327, 330-331)

Na terenie Gminy nie znajdowały się tzw. „dzikie wysypiska”. Kilkakrotnie natomiast odnotowano pojedyncze przypadki jednorazowego podrzucania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych (rowy, nieużytki, obszary zalesione). Były

to głównie odpady komunalne i odpady budowlane pochodzące z remontów. W większości przypadków wykryto sprawców, którzy zostali zobowiązani do uprzątnięcia pozostawionych śmieci.

(akta kontroli str. 284, 287, 327)

3.2. Sprawozdawczość w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Wszystkie podmioty umieszczone w rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy, składały terminowo kwartalne sprawozdania za 2013 r. i pierwsze półrocze 2014 r.

(akta kontroli str. 242-244, 302-304)

Badanie kontrolne sprawozdań kwartalnych przeprowadzone na próbie trzech sprawozdań za IV kwartał 2013 r. oraz dokumentacji dotyczącej weryfikacji danych ze sprawozdań miesięcznych firmy Starkom wykazało, że były one kompletne i rzetelne tj. zawierały dane wymagane przez art. 9n ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli, str. 266-271, 305-306)

Urząd weryfikował kompletność i wiarygodność danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych poprzez porównywanie danych zawartych w sprawozdaniach z ilościami odpadów podanymi w kartach przekazania odpadów komunalnych oraz z danymi zawartymi w sprawozdaniach miesięcznych dołączanych do faktury.

(akta kontroli str. 279-282)

Były Burmistrz wyjaśnił, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. Urząd sześciokrotnie wzywał (telefonicznie) do uzupełnienia bądź poprawienia danych w sprawozdaniach kwartalnych.

W sprawozdaniach kwartalnych za 2013 r. firma PAM Aniela Pawłuszek uzupełniła w terminie braki co do sposobu zagospodarowania wymienionych frakcji odpadów. W złożonych terminowo sprawozdaniach ww. przedsiębiorca przez przeoczenie nie uzupełnił kolumny co do sposobu zagospodarowania odpadów, które odebrał.

W IV kwartale 2013 r. Starkom sp. z o. o., błędnie podała sposób zagospodarowania zebranych frakcji. W wyznaczonym terminie poprawiono sposoby zagospodarowania zebranych odpadów.

Spółka Pelkom w I kwartale 2014 r. błędnie opisała sposób zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych, dlatego w wyznaczonym terminie w/w przedsiębiorstwo poprawiło sprawozdanie.

Firma Complex w I kwartale 2014 r. złożyła korektę sprawozdania. Przyczyną korekty były omyłki rachunkowe w sposobie obliczania poziomu recyklingu odpadów segregowanych oraz poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

(akta kontroli str. 282)

Zgodnie z art. 9q ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości Urząd 25 marca 2014 r. przesłał Marszałkowi Województwa Pomorskiego i Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska sprawozdania zawierające wszystkie wymagane informacje i dane określone w art. 9q ust. 3 pkt 1-6 ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli str. 135-136, 202-220)

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

4. Rozpatrywanie skarg w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Urząd oraz Rada Miejska prowadziły odrębne rejestry skarg i wniosków. W Urzędzie prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz koordynowanie działań prowadzonych przez pracowników w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków związanych z pracą Urzędu należało do zadań Sekretarza (kierującego również Referatem ds. Organizacyjnych, Obywatelskich i Bezpieczeństwa). Rejestr skarg i wniosków pozwala na ustalenie przebiegu i terminów załatwiania skarg. Informacja wskazująca komórkę organizacyjną przyjmującą oraz rozpatrującą skargi i wnioski została umieszczona na tablicy informacyjnej w siedzibie Urzędu.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 245-256, 324-325)

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie zorganizowania systemu przyjmowania i rozpatrywania skarg dotyczących gospodarki odpadami.

IV. 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 Delegatury NIK w Gdańsku.

Gdańsk, 24 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy
Witold Dąbrowski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Michał Thomas
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
Podpis