



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-017-03/2014

P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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. Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91780 z 4 września 2014 r.
2. Michał Thomas, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11953.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Sulęczynie, ul. Kaszubska 26, 83-320 Sulęczyno (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Bernard Grucza, Wójt Gminy Sulęczyno (dalej: „Wójt”).
(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Gminie Sulęczyno (dalej: „Gmina”) stan wdrożenia¹ nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi umożliwiał sprawne odbieranie i utylizację odpadów. Przeprowadzono m.in. działania informacyjne i edukacyjne w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także wybrano podmiot świadczący usługę odbioru tych odpadów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola wykazała jednak, że niektóre elementy nowego systemu nie funkcjonowały prawidłowo. Urząd nie był w pełni przygotowany do wprowadzenia nowego systemu, co skutkowało brakiem informacji o liczbie osób, które do 30 czerwca 2013 r. nie złożyły bądź złożyły nieterminowo deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz niezwyfikowaniem w składanych deklaracjach danych dotyczących powierzchni nieruchomości, będącej podstawą do naliczenia takiej opłaty.

W Gminie wprowadzono zasadę² zobowiązującą właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do obowiązkowego wskazania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami okresu co najmniej czterech miesięcy³ w każdym roku kalendarzowym, podczas gdy z art. 6i pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości⁴ wynika, że obowiązek ponoszenia takich opłat powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstają odpady.

Opłata za wywóz odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych została ustalona w kwocie 23 zł za pojemnik 120 l, tj. na poziomie wyższym od wyliczonych kosztów szacunkowych o 6 zł, czyli o 35%.

W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. opłaty za gospodarkę odpadami stanowiły przychód wyższy o 172,3 tys. zł od kosztów tej działalności.

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 20 listopada 2014 r.

² §12 ust. 2 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy z 12 lutego 2014 r.² nr XXVIII/246/2014

³ Czerwiec – wrzesień, bez względu na faktyczny okres korzystania z takiej nieruchomości

⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.)

Ponadto stwierdzono, że w Urzędzie:

- niezgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami finansowano w 2013 r. koszty w kwocie 53.123,25 zł, które w części dotyczyły zadań tylko pośrednio związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami. Były to wydatki na: rozbudowę sieci komputerowej w kwocie 4.660,29 zł, na przeniesienie centrali telefonicznej w kwocie 7.487,96 zł oraz na remont pomieszczeń biurowych w kwocie 39.975 zł;
- niezgodnie z art. 380 ust. 1 Prawa ochrony środowiska⁵, nie sporządzano protokołów z prowadzonych na podstawie art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości kontroli przestrzegania i stosowania jej przepisów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rozwiązania organizacyjne wprowadzone w Urzędzie dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała regulamin utrzymania czystości i porządku⁶, (dalej: „Regulamin”), uwzględniający wymagania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami⁷. Został on uchwalony przez Radę Gminy Sulęcyno (dalej: „Rada Gminy”) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego⁸, czyli zgodnie z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i wprowadzony w terminie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ww. ustawy. Regulamin zawierał elementy określone w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 3 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 91-116, 177-181, 583-589)

Uchwałą z 12 lutego 2014 r.⁹ wprowadzono nowy Regulamin, obowiązujący od 1 kwietnia 2014 r. Zgodnie z § 12 ust. 2 tego Regulaminu właściciele nieruchomości na których nie mieszkali stale mieszkańcy zostali zobowiązani do wskazania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami okresu co najmniej czterech miesięcy w każdym roku kalendarzowym, pomimo że przepis art. 6i pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości przewiduje w tym przypadku ponoszenie opłaty za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 91-99, 109-116, 125-135)

Zadania związane z nowym systemem gospodarki odpadami były wykonywane przez trzech pracowników Urzędu¹⁰, którym przypisano je w zakresach czynności. Zadania te były wykonywane jedynie przez ww.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.)

⁶ Wprowadzony uchwałą Rady Gminy z 13 grudnia 2012 r. nr XVIII/149/2012, a następnie uchwałą z 6 marca 2013 r. nr XX/167/2013 (po wcześniejszym uchyleniu uchwały z 13 grudnia 2012 r. w związku ze stwierdzeniem przez Wojewodę Pomorskiego naruszenia prawa), zmienioną uchwałą z 27 marca 2013 r. nr XXI/191/2013

⁷ Uchwała Sejmiku Województwa Pomorskiego z 25 czerwca 2012 r. nr 415/XX/12

⁸ Opinia z 29 listopada 2012 r. dotycząca uchwały Rady Gminy z 13 grudnia 2012 r. oraz opinia z 2 grudnia 2013 r. Dotycząca uchwały z 12 lutego 2014 r.

⁹ Nr XXVIII/246/2014

¹⁰ Od 3 września 2013 r.

pracowników. W opinii Wójta liczba pracowników realizujących te zadania była wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 51-53, 87-88, 117, 182-190)

W okresie od 4 sierpnia 2011 r. do 15 września 2014 r. ww. pracownicy uczestniczyli ogółem w 14 szkoleniach¹¹ z zakresu problematyki gospodarowania odpadami komunalnymi¹². W opinii Wójta liczba i zakres szkoleń była przydatna do realizacji zadań dotyczących gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 51, 53-54, 119, 182-190)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a i d ustawy o utrzymaniu czystości¹³. Pozostałe informacje wskazane w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. b-c i e ustawy o utrzymaniu czystości¹⁴ były wzmiankowane w dokumentach dołączonych do tej strony¹⁵. Znajdował się również link do aktualnych uchwał Rady Gminy w sprawie gospodarki odpadami¹⁶. Na tablicy informacyjnej Urzędu znajdowały się informacje dotyczące harmonogramu wywozu odpadów oraz ogólne zasady gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 15-19, 24, 33-35, 144, 182-190)

W dniu 20 lutego 2014 r. pracownik Urzędu sporządził analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r. Analiza zawierała informacje wymagane przez art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o utrzymaniu czystości¹⁷. Opracowanie zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu i przekazane: Przewodniczącemu Rady Gminy, Wójtowi Gminy oraz Sekretarzowi w celu wprowadzenia ewentualnych zmian w przyjętych w Gminie regulacjach.

¹¹ Łączny koszt szkoleń wyniósł 2.210 zł

¹² Szkolenie dotyczące m.in.: weryfikacji deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, postępowania w sprawie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, egzekucji administracyjnej, rocznych sprawozdań dotyczących gospodarki odpadami.

¹³ Informacje o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy oraz o punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

¹⁴ Informacje o:

- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- osiągniętych przez Gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, 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,
- podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych

¹⁵ Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy za 2013 r.; uchwała Rady Gminy Nr XXVI/234/2013.

¹⁶ Uchwały nr: XXVI/234/2013, XXVI/235/2013, XXVI/236/2013, XXVI/237/2013, XXVIII/246/2014 i XXVIII/247/2014. Na podstawie wyjaśnień informatyka Urzędu ustalono, że strona internetowa została zmieniona w lipcu 2014 r., tym samym brak jest możliwości ustalenia liczby wejść uwzględniających również 2013 r. od dnia zmiany strony do 12 września b.r. odnotowano 737 odsłon strony dot. gospodarowania odpadami.

¹⁷ Analiza zawierała dane o:

- możliwościach przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- potrzebach inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- kosztach poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
- liczbie mieszkańców Gminy,
- liczbie właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których Gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6-12,
- ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy,
- ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 25-26, 182-190)

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości w okresie objętym kontrolą Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, m.in.:

- podczas 18 spotkań z mieszkańcami w sołectwach,
- podczas siedmiu sesji Rady Gminy z udziałem mieszkańców;
- poprzez zamieszczanie publikacji lokalnym kwartalniku oraz publikowanie ulotek informacyjnych;
- poprzez zorganizowanie konkursu plastycznego dla dzieci oraz sprzątania przez dzieci terenu Gminy podczas „Dnia ziemi” i „Sprzątania świata”.

(dowód: akta kontroli str. 24, 27-35, 56-62, 69-70, 119-120, 124, 182-190)

Urząd nie weryfikował deklarowanych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych powierzchni nieruchomości, na których miały powstawać odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 401-402, 427-428)

1.2. Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi

Rada Gminy uchwałą z 6 marca 2013 r. określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁸ oraz wskazała warunki i tryb jej składania za pomocą środków komunikacji elektronicznej; wzór deklaracji zawierał również objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, pouczenie, że stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego jak również informację o miejscu i terminach jej składania (art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości).

W pouczeniu do wzoru deklaracji wskazano, że należy do niej dołączyć dokumenty potwierdzające dane w niej zawarte, takie jak: kopię umowy zawartej z przedsiębiorcą na odbieranie odpadów komunalnych lub oświadczenie w sprawie dotychczasowej gospodarki odpadami, pełnomocnictwo w przypadku reprezentowania właściciela nieruchomości przez pełnomocnika, kopię umowy (w przypadku korzystania przez właścicieli kilku sąsiadujących ze sobą nieruchomości z wspólnego punktu gromadzenia odpadów) oraz akt notarialny, umowy kupna-sprzedaży, użyczenia, dzierżawy.

Inspektor leśnictwa, rolnictwa, ochrony środowiska i utrzymania dróg w Urzędzie wyjaśnił, że umowy potwierdzające prawo do nieruchomości były weryfikowane poprzez porównywanie danych z bazą ewidencji gruntów i budynków prowadzoną przez Starostwo Powiatowe w Kartuzach oraz z bazą prowadzoną przez Referat wymiaru podatków Urzędu. Załączniki w postaci umów z firmami odbierającymi odpady nie zostały zweryfikowane, co wynikało z nadmiaru obowiązków związanych z wprowadzeniem systemu w życie z dniem 1 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 125-135, 177-181, 464-467)

Na dzień 30 czerwca 2013 r. Urząd miał wpisanych w ewidencji wszystkich właścicieli nieruchomości (2.591), którzy byli zobowiązani do złożenia deklaracji – baza danych osób zobowiązanych do złożenia deklaracji została pobrana z bazy osób zobowiązanych do zapłaty podatku od nieruchomości. Druki deklaracje zostały wysłane do wszystkich tych osób.

¹⁸ Uchwała nr XX/171/2013 zmieniona uchwałą nr XXVI/237/2013 z 10 grudnia 2013 r.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r., deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie złożyło 60 właścicieli nieruchomości, a na 30 września 2014 r. – 75 osób. Pracownicy Urzędu nie posiadali natomiast wiedzy dotyczącej liczby osób, które do 30 czerwca 2013 r. nie złożyły bądź złożyły nieterminowo deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wójt wyjaśnił, że na 30 czerwca 2013 r. nie było możliwości wyselekcjonowania przez stosowany przez Urząd system GOK+ liczby ww. osób, a odrębne sprawdzenie tych liczb byłoby bardzo pracochłonne z uwagi na fakt, że deklaracje złożone na ww. dzień przechowywane były razem z deklaracjami składanymi w późniejszym terminie, a ich łączna liczba wynosiła ok. 2.850.

Wójt poinformował ponadto, że wobec powyższych właścicieli nieruchomości nie wydano decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku ze zmianami wprowadzonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Od stycznia 2014 r. przygotowywano zmiany w ww. Regulaminie jak i w uchwałach z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, które weszły w życie z dniem 1 kwietnia 2014 r. Zmiany te spowodowały konieczność ponownego informowania właścicieli nieruchomości o obowiązku składania deklaracji, co wiązało się z ich przyjmowaniem przez pracowników Urzędu i ponowną rejestracją w systemie. Wójt wyjaśnił ponadto, że obecnie prowadzone są postępowania określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 121, 176, 178, 708-709)

W kontrolowanym okresie Rada Gminy określiła:

- szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (uchwała nr XX/168/2013 z 6 marca 2013 r., a następnie nr XXVI/234/2013 z 10 grudnia 2013 r.). Obie uchwały zawierały elementy określone w art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości;
- metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (uchwała nr XX/169/2013 z 6 marca 2013 r., a następnie nr XX/235/2013 z 10 grudnia 2013 r.), dokonując wyboru wskazanego w art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości (w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość). Przy ustalaniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami uwzględniono elementy wskazane w art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Stawki opłat w obu uchwałach ustalono w tej samej wysokości. Stawki opłat za odpady zbierane selektywnie były niższe od stawek za gospodarowanie odpadami w sposób nieselektywny (art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości). Rada Gminy nie wprowadziła zwolnień o których mowa w art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości;
- termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (uchwała nr XX/170/2013 z 6 marca 2013 r., uchwała nr XX/236/2013 z 10 grudnia 2013 r. oraz uchwała nr XXXII-280-2014 z 1 sierpnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 20-23, 136-155, 177-181)

W okresie objętym kontrolą Wójt wydał 38 decyzji wobec właścicieli nieruchomości (na łączną kwotę 7.059 zł), co do których stwierdzono wątpliwości co do danych zawartych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 177-181)

W celu wyliczenia stawek za wywóz odpadów z nieruchomości niezamieszkałych i zamieszkałych, przeprowadzono w Urzędzie symulację kosztów. W kalkulacji uwzględniono dane szacunkowe¹⁹. Zaproponowane przez Wójta stawki za wywóz odpadów z nieruchomości niezamieszkałych zostały przyjęte przez Radę Gminy w kwocie niższej od proponowanej (dla pojemników 120 litrów i 240 litrów) oraz wyższej dla pojemnika 1.100 litrów. Stawki zaproponowane dla mieszkańców Gminy zostały zwiększone przez Radę Gminy z 9,82 zł do 15 zł za osobę w gospodarstwie domowym, przy jednoczesnym jej zmniejszeniu dla rodzin wielodzietnych.

W uchwałach nr XX/171/2013 z 6 marca 2013 r. oraz nr XXVI/237/2013 z 10 grudnia 2013 r. Rada Gminy ustaliła miesięczne stawki opłaty od gospodarstwa domowego za gospodarowanie odpadami (w sposób selektywny – niższa stawka, odpady zmieszane – wyższa stawka), w zależności od liczby osób zamieszkujących razem lub wspólnie się utrzymujących. Miesięczna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami w sposób selektywny dla gospodarstwa domowego jednoosobowego wynosi 15 zł, dwuosobowego – 23 zł, trzynosobowego – 33 zł, czterosobowego – 37 zł, pięciosobowego – 41 zł, sześćosobowego – 45 zł, siedmioosobowego (i więcej) – 49 zł, natomiast miesięczna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami niesegregowanymi została zwiększona o 50%.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 125-135, 611-612, 654-655, 659-661)

Rada Gminy dwiema uchwałami z 13 grudnia 2012 r.²⁰ postanowiła o odbieraniu przez Urząd odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz zamieszkałych w części. Przyjęte w uchwałach Rady Gminy nr XX/169/2013 z 6 marca 2013 r. oraz nr XXVI/235/2013 z 10 grudnia 2013 r. stawki opłaty, które winny być wnoszone przez właścicieli tych nieruchomości wyniosły – w przypadku segregowania odpadów – 23 zł za pojemnik 120 l, 40 zł za pojemnik 240 l oraz 160 zł za pojemnik 1.100 l (ww. stawki zostały podwyższone o 50% w przypadku niesegregowania odpadów).

(dowód: akta kontroli str. 145-149, 156-157, 182-190)

W okresie od lipca 2013 r. do września 2014 r. wpływy Gminy uzyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były wyższe od wydatków na pokrycie kosztów finansowania systemu ogółem o 172,3 tys. zł, z tego:

- w okresie od lipca do grudnia 2013 r. ww. wpływy wyniosły 483,1 tys. zł, a wydatki wyniosły 428,2 tys. zł²¹ – nadwyżka wyniosła 54,9 tys. zł;
- w okresie od stycznia do września 2014 r. ww. wpływy wyniosły 708,7 tys. zł, a wydatki 591,3 tys. zł²² – nadwyżka wyniosła 117,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 117-118, 182-190, 489-564, 566-567)

¹⁹ Koszty utylizacji, transportu, zakupu worków do selektywnej zbiórki, administracji, prowadzenia szkoleń ekologicznych, windykacji, obsługi i wyposażenie punku selektywnego zbierania odpadów komunalnych

²⁰ Uchwały: nr XVIII/150/2012 i nr XVIII/151/2012

²¹ Z tego: wynagrodzenia 33,0 tys. zł (w tym dla soltysów z tytułu inkasa); zakup oprogramowania – 1,8 tys. zł; usługi obce w związku z odbieraniem, transportem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów – 261,4 tys. zł; wynagrodzenia bezosobowe (kontrolne ważenie odpadów) – 7,1 tys. zł; pozostałe (zakup materiałów i wyposażenia, monitoring zamkniętego składowiska w Kłodnie, usługi remontowe, uszczelnienie kwatery w Chlewnicy) – 131,9 tys. zł.

²² Z tego: wynagrodzenia – 56,8 tys. zł (w tym dla soltysów z tytułu inkasa); usługi obce w związku z odbieraniem, transportem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów – 505,1 tys. zł; usługi pocztowe – 9,3 tys. zł; wynagrodzenia bezosobowe (kontrolne ważenie odpadów) – 9,5 tys. zł; pozostałe (osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń, podróże służbowe, szkolenia, odpis na ZFŚS, zakup materiałów i wyposażenia) – 10,6 tys. zł.

Zdaniem Wójta, w 2013 r. trudno było zbilansować wpływy Gminy z tytułu gospodarki odpadami z wydatkami, bowiem Gmina nie posiadała doświadczenia w tym zakresie. Wójt wskazał również, że dopiero po pierwszym pełnym roku budżetowym (tj. 2014 r.) będzie można przeprowadzić właściwą symulację.

Wójt poinformował ponadto, że nadwyżka z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma zostać przeznaczona na zagospodarowanie punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: „PSZOK”) – doprowadzenie energii elektrycznej, dalsze utwardzenie placu, wymiana pokrycia dachowego magazynów na surowce wtórne, wymiana bramy wjazdowej, zakup pojemników) oraz podwyżkę wynagrodzeń osób odpowiadających za obsługę gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 182-190, 591-593)

Prowadzony przez Urząd rejestr działalności regulowanej zawierał informacje wymagane art. 9b ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości. W rejestrze odnotowano osiem podmiotów, z czego dwa zostały wykreślone. Rejestr był prowadzony w formie elektronicznej (art. 9b ust. 3). Spełnione zostały warunki uzyskania wpisu (art. 9c ust. 3 i 4) jak również wykreślenia z rejestru (art. 9i oraz art. 9j).

W Urzędzie prowadzono również w formie elektronicznej: ewidencję deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (za pomocą programu „GOK+”), ewidencję przypisów i odpisów (przy wykorzystaniu programu „WIP+”) oraz zbiorczą ewidencję dochodów i wydatków prowadzoną w systemie FK.

Prowadzone ewidencje umożliwiały rzetelne ustalenie aktualnych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ewidencja dochodów za 2013 r. i 2014 r. (rozdział 75618)²³ oraz wydatków za 2014 r. (rozdział 90002)²⁴, umożliwiały rzetelne ustalenie tych wartości. Wydatki za 2013 r. były ewidencjonowane w kilku rozdziałach klasyfikacji budżetowej (75023²⁵, 90002 i 90095²⁶).

(akta kontroli str. 36-50, 91-118, 158-167, 182-190, 515, 521-527, 596-599)

W dniu 20 października 2008 r. Gmina zawarła porozumienie międzygminne dotyczące użytkowania i eksploatacji wysypiska odpadów komunalnych w Chlewnicy (dalej „RIPOK”). Do maja 2014 r. instalacja w Chlewnicy pełniła funkcje instalacji zastępczej, a od maja 2014 r. funkcjonuje jako instalacja samodzielna. W wyniku umowy z 2012 r., Gmina dofinansowała uszczelnienie jednej kwatery RIPOK kwotą 70,1 tys. zł.

Na terenie Gminy odpady były odbierane przez trzy podmioty, w tym przez podmiot prowadzący RIPOK. Prowadzący RIPOK zawarł umowy z dwoma pozostałymi odbiorcami odpadów.

(akta kontroli str. 51-52, 55, 63-68, 71-86, 168-175, 182-190, 225, 306-311)

Z dniem 1 lipca 2013 r. na terenie Gminy utworzono PSZOK, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości. Mieszkańcy Gminy

²³ Dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdział 75618 Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw.

²⁴ Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90002 Gospodarka odpadami.

²⁵ Dział 750 Administracja publiczna, rozdział 75023 Urzędy Gmin.

²⁶ Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90095 Pozostała działalność gospodarki komunalnej i ochrony środowiska

zostali zapoznani z miejscem i warunkami funkcjonowania PSZOK m.in. poprzez:

- przekazanie informacji w prasie lokalnej,
- wydrukowanie i rozdawanie ulotek,
- zamieszczenie informacji na stronach: internetowej i BIP Urzędu, na tablicach ogłoszeń umieszczonych w dziewięciu sołectwach oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie,
- rozsyłanie informacji wraz deklaracjami.

PSZOK nie umożliwiał przyjmowania od mieszkańców Gminy odpadów z azbestu. Wójt poinformował, że Gmina nie zapewniła przyjmowania odpadów z azbestu z uwagi na brak kwatery w RIPOK, oraz że zainteresowani byli informowani o podmiotach wykonujących usługi w zakresie odbioru odpadów z azbestu.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 55, 89-90, 182-190, 199-219, 226-242, 257-283, 288-305, 574-582, 623-653)

Urząd nie korzystał ze wsparcia Ministerstwa Środowiska przy wdrożeniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Wójt poinformował, że nie korzystano ze wsparcia z uwagi na brak możliwości dofinansowania programów Ministerstwa; podał również, że Gmina korzystała z informacji zamieszczanych na stronie internetowej Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 182-190)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wprowadzona przez Radę Gminy na podstawie §12 ust. 2 Regulaminu (zał. do uchwały z 12 lutego 2014 r.²⁷ nr XXVIII/246/2014) zasada, zobowiązująca właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do obowiązkowego wskazania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami okresu co najmniej czterech²⁸ miesięcy w każdym roku kalendarzowym, bez względu na faktyczny okres korzystania z takiej nieruchomości, była niezgodna z przepisem art. 6i pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, zgodnie z którym obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych powstaje za każdy miesiąc w którym na danej nieruchomości powstają odpady.

Wójt stwierdził, że zobowiązanie takie zostało wpisane do regulacji wewnętrznych, ponieważ Gmina realizując obowiązki dotyczące odbioru odpadów zmuszona jest do wysyłania firmy wywozowej praktycznie do wszystkich nieruchomości, co wiąże się z ponoszeniem dodatkowych kosztów.

Zgodnie z art. 6i pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości w uchwale Rady Gminy należałoby umożliwić właścicielom nieruchomości niezamieszkałych wnoszenie opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnym z uwzględnieniem faktycznego okresu, w którym na danej nieruchomości powstają odpady.

(dowód: akta kontroli str. 91-99, 109-116, 125-135, 656-658)

2. Stosowana w Gminie opłata za wywóz odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych została skalkulowana bez dochowania należytej staranności. Opłata ta, ustalona na kwotę 23 zł za pojemnik 120 l, została zawyżona w stosunku do wyliczonych kosztów szacunkowych o 6 zł, czyli o 35%.

²⁷ Poprzednio obowiązywała uchwała Rady Gminy z 6 marca 2013 r. nr XX/167/2013, zgodnie z którą (§ 12 ust. 1 pkt 3) właściciele nieruchomości niezamieszkałych byli zobowiązani do ponoszenia opłaty co najmniej za pojemnik 120 l przez okres od maja do września; minimalny okres pięciomiesięczny wskazany został również we wzorze deklaracji, wprowadzonym uchwałą z 6 marca 2013 r. nr XX/171/2013

²⁸ Czerwiec – wrzesień

Wójt wyjaśnił, że było to spowodowane uwzględnieniem kosztów zbiórki odpadów porzucanych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz osób przemieszczających się przez teren Gminy.

W ocenie NIK kosztami zbiórki odpadów komunalnych porzucanych na terenie Gminy m.in. przez osoby przemieszczające się przez jej teren, należałoby obciążyć tak właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jak i zamieszkałych.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 146-149, 464-467, 611-614)

3. Pracownicy Urzędu nie weryfikowali w deklaracjach danych dotyczących powierzchni nieruchomości będącej podstawą do naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Przykładowo, w przypadku jednej ze spraw²⁹, właścicielka nieruchomości w celu obniżenia miesięcznej opłaty z 80 zł do 46 zł zmniejszyła pierwotnie zadeklarowaną powierzchnię z 69,7 m² do 60 m², a pracownicy Urzędu przyjęli bez zastrzeżeń złożoną korektę.

Wójt wyjaśnił, że powierzchnie wykazywane w deklaracjach do chwili obecnej nie były weryfikowane ze względu na fakt, że Urząd oczekuje na zmiany do ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 401-402, 427-428)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Urząd nie w pełni był przygotowany do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami. Świadczy o tym brak wiedzy o liczbie osób, które do 30 czerwca 2013 r. nie złożyły bądź złożyły nieterminowo deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak również opisany wyżej fakt nieweryfikowania w składanych deklaracjach danych dotyczących powierzchni nieruchomości będącej podstawą do naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wójt wyjaśnił, że na 30 czerwca 2013 r. nie było możliwości wyselekcjonowania przez stosowany przez Urząd system GOK+ liczby ww. osób, a odrębne sprawdzenie tych liczb byłoby bardzo pracochłonne z uwagi na fakt, że deklaracje złożone na ww. dzień przechowywane były razem z deklaracjami składanymi w późniejszym terminie, a ich łączna liczba wynosiła ok. 2.850.

Zdaniem NIK posiadane przez Urząd systemy winny być zaprojektowane tak, aby umożliwiały uzyskiwanie wiarygodnych danych w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.

2. W ocenie NIK podział kosztów stałych w łącznej kwocie 313,5 tys. zł³⁰, przy uwzględnieniu liczby nieruchomości zamieszkałych (1.325) oraz liczby nieruchomości niezamieszkałych (1.227) i liczby miesięcy podczas których na tych nieruchomościach wytwarzane są odpady³¹, winien wynieść 21,2% dla właścicieli gospodarstw niezamieszkałych i 78,8% dla stałych mieszkańców Gminy, a nie tak jak przyjęto w kalkulacji 36,25% i 63,75%. Skutkiem powyższych działań było zawyżenie kosztów przypisanych do nieruchomości niezamieszkałych o 47,1 tys. zł.

Wójt wyjaśnił, że o sposobie podziału zdecydowało przekonanie, że z nieruchomości niezamieszkałych trzeba będzie również zbierać odpady

²⁹ Nr sprawy FO.262.4.51.2014.

³⁰ Koszty: wyposażenia PSZOK (10,0 tys. zł), obsługi PSZOK (56,7 tys. zł), utrzymania PSZOK (30,0 tys. zł), płać administracji Urzędu (50,0 tys. zł), windykacja (106,8 tys. zł), edukacja ekologiczna (20,0 tys. zł), administracja Urzędu – koszty biurowe (40,0 tys. zł).

³¹ Urząd założył, że połowa właścicieli nieruchomości niezamieszkałych będzie w nich przebywać przez pięć miesięcy w roku (tj. od maja do września), a połowa tylko przez dwa miesiące w roku.

poza okresem letnim – z obserwacji wynikało, że około 20% nieruchomości jest praktycznie użytkowana przez cały rok.

NIK zauważa, że obserwacje o których mowa w wyjaśnieniach nie zostały w żaden sposób udokumentowane, tym bardziej, że w kalkulacji stawek przy ilości wywozów nie wprowadzono takiego założenia.

Wójt wyjaśnił również, że rozważa obecnie potrzebę wprowadzenia zmian w obowiązujących wewnętrznych regulacjach Gminy w zakresie obowiązku dokonywania opłaty przez cały sezon letni, zapisów w deklaracjach oraz korekt stawek za odbiór i utylizację odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 611-612, 618-619, 664)

3. Niezgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami finansowano w 2013 r. koszty w kwocie 53.123,25 zł, które w części dotyczyły zadań tylko pośrednio związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami. Były to wydatki na: rozbudowę sieci komputerowej w kwocie 4.660,29 zł, na przeniesienie centrali telefonicznej w kwocie 7.487,96 zł oraz na remont pomieszczeń biurowych w kwocie 39.975 zł.

Zastępca Wójta oraz Skarbnik Gminy wyjaśnili, że powyższa sytuacja wynikała z faktu, że bez prac dotyczących pomieszczeń wykorzystywanych również do innych zadań nie byłoby możliwe wydzielenie pomieszczenia dla gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 117-118, 525-526, 528-560, 568, 573, 596-599, 615-617, 662-663)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³² pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zamieszkaných oraz niezamieszkaných odbierała Elwoz sp. z o.o., która prowadziła również PSZOK oraz RIPOK³³.

(dowód: akta kontroli str. 199-283, 288-305)

Gmina dokonała wyboru podmiotu odbierającego i transportującego odpady oraz prowadzącego PSZOK, w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości³⁴:

W dniu 11 czerwca 2013 r. Gmina zawarła z Elwoz sp. z o.o.³⁵ umowę, której przedmiotem było:

- odbieranie i transport odpadów komunalnych zmieszanych i segregowanych powstałych i zebranych na wszystkich nieruchomościach zamieszkaných i niezamieszkaných;
- odbieranie i transport odpadów komunalnych powstałych i zebranych w PSZOK;

³² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³³ Wyboru Spółki na podmiot prowadzący RIPOK dokonał Wójt Gminy Potęgowa.

³⁴ Liczba mieszkańców Gminy według stanu na 31 grudnia 2012 r. zameldowanych na pobyt stały i czasowy – 5.329 osób; powierzchnia Gminy wynosi 13.131 ha; według szacunków na jej terenie istnieje ok. 1.200 nieruchomości zamieszkaných, 200 podmiotów gospodarczych i 1.227 nieruchomości letniskowych.

³⁵ Jedyne wykonawca biorący udział w przetargu.

- odbieranie i transport odpadów komunalnych zebranych z koszy ulicznych na terenie Gminy.

Umowa została zawarta na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. i przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 36,65 tys. zł miesięcznie. Poniesione w tym okresie wydatki wyniosły 439,8 tys. zł³⁶ (w tym 183,3 tys. w 2013 r. i 256,5 tys. w 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str. 191-224, 316)

Po przeprowadzeniu kolejnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (również w trybie przetargu nieograniczonego) Gmina zawarła 18 czerwca 2014 r. następną umowę ze spółką Elwoz³⁷ na kwotę 766,6 tys. zł (miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 42,59 tys. zł). Umowę zawarto na okres od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r., a jej przedmiotem było:

- odbieranie i transport odpadów komunalnych zmieszanych i segregowanych powstałych i zebranych na wszystkich nieruchomościach zamieszkałych i niezamieszkałych;
- odbieranie i transport odpadów komunalnych powstałych i zebranych w PSZOK;
- odbieranie i transport odpadów komunalnych zebranych z koszy ulicznych na terenie Gminy, odpadów wielkogabarytowych, odpadów zebranych przez osoby pracujące społecznie (w tym podczas różnych akcji).

Wzrost wartości ww. umowy w stosunku do umowy z 11 czerwca 2013 r. wynikał z dłuższego o sześć miesięcy okresu na który została zawarta, jak również ze zwiększenia ilości wywozu odpadów zmieszanych w sezonie letnim z jednego na dwa razy w miesiącu (zwiększenie częstotliwości zostało również zapisane w uchwale Rady Gminy z 10 grudnia 2013 r. nr XXVI/234/2013).

Z tytułu ww. umowy od 1 lipca do 30 września 2014 r. wydatkowano 85,2 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 243-283, 316)

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły pisemne oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁸ (dalej: „Pzp”). Przedmiot zamówień został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący (art. 29) a jego wartość określono zgodnie z art. 32 ustawy. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano zgodnie z art. 40 i 41 Pzp, a wyboru wykonawców dokonano w oparciu o kryteria oceny ofert określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”). Wykonawca wносił zabezpieczenie należytego wykonania umów, którego wartość ustalano zgodnie z art. 150 ust. 2 Pzp. SIWZ zawierał informacje wymagane przez art. 6d ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 191-224, 243-283)

W ww. umowach wskazano zakres przedmiotowy działalności PSZOK, który był zgodny z uchwałami Rady Gminy w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 91-116, 199-219, 257-283, 314)

Zadania w zakresie: zagospodarowania odpadów, osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów oraz ograniczenie masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do

³⁶ Szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 491,5 tys. zł (brutto)

³⁷ Jedyny oferent biorący udział w przetargu, kwota złożonej oferty 766,6 tys. zł

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

składowania zostały zlecone Elwoz sp. z o.o. w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust.1 pkt 1 lit. a Pzp)³⁹ na podstawie umów:

- z 25 czerwca 2013 r., zawartej na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., na kwotę nie większą niż 220 tys. brutto;
- z 27 czerwca 2014 r. (zawartej na okres od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.), na kwotę nie większą niż 285.930 zł brutto.

Wydatki z tytułu wymienionych umów wyniosły odpowiednio: 184,9 tys. zł (z tego 71,8 tys. zł w 2013 r.) oraz 50,3 tys. zł (w okresie do września 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 238-242, 288-305, 590)

Wójt poinformował, że trudności związane z gospodarką odpadami dotyczą głównie odbioru odpadów z terenów letniskowych w wyniku ich okresowego i niesystematycznego wykorzystywania. Składane przez właścicieli deklaracje zawierają informacje, że nieruchomości są nieużytkowane, a faktycznie są wykorzystywane w weekendy lub sporadycznie. Sytuacja taka dotyczy również miesięcy późno jesiennych, zimowych i wiosennych. Stan taki wymaga odbioru odpadów wystawionych sporadycznie w miejscach określonych w Regulaminie poza harmonogramem co wiąże się z podwyższeniem kosztów funkcjonowania systemu oraz niemożliwości ściągania należności za wytworzone odpady. Brak jest jednocześnie możliwości ze strony Urzędu prowadzenia kontroli rzetelności składanych deklaracji (tj. brak możliwości technicznych i prawnych umożliwiających wyegzekwowanie opłaty śmieciowej; próby wyegzekwowania administracyjnego pochłaniają dużo czasu i są nieadekwatne do odzyskanych należności).

(dowód: akta kontroli str. 286-287)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Stwierdzono, że w przypadku zamówienia w sprawie wyłonienia podmiotu odbierającego odpady komunalne w 2013 r., Urząd, zamiast niezwłocznie, zwrócił wykonawcy wadium w wysokości 5 tys. zł dopiero po 48 dniach od dnia zawarcia z nim umowy, co było niezgodne z przepisem art. 46 ust. 1a Pzp.

Wójt wyjaśnił, że opóźnienie w zwrocie wadium nastąpiło w wyniku przeoczenia pracownika realizującego zadania z zakresu zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 191-198, 220-224, 317, 334-335)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

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

W okresie od stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. przeprowadzono 38 kontroli, w tym: 22 kontrole podmiotu odbierającego odpady komunalne oraz 16 kontroli właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych. Kontrole te były prowadzone przez pracowników Urzędu odpowiedzialnych za gospodarkę odpadami i w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁹ Przesłanką do udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki był fakt prowadzenia RIPOK w wyniku udzielenia zamówienia publicznego przez Gminę Potęgowo.

Przedmiotem kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne było w szczególności: przestrzeganie godzin odbioru odpadów z nieruchomości zamieszkałych, prawidłowość segregacji odpadów, ilość odbieranych odpadów z nieruchomości, sposób zabezpieczania mieszkańców przez odbiorcę odpadów w worki na odpady plastikowe i szklane, zabezpieczenie pracowników w odzież roboczą. Przedmiotem kontroli PSZOK (prowadzonego przez odbiorcę odpadów) był w szczególności: stan ilościowy odpadów udokumentowany w ewidencji, prawidłowość opisanie pomieszczeń i kontenerów do przechowywania odpadów, sposób dezynfekcji kontenerów, stan utrzymania terenu PSZOK oraz terenu przyległego, przestrzeganie godzin otwarcia, sposób prowadzenia segregacji odpadów, zabezpieczenie pracownika PSZOK w odzież roboczą.

Przedmiotem kontroli RIPOK było funkcjonowanie składowiska – dokonano oględzin: linii technologicznej do produkcji paliwa alternatywnego; kwatery składowiska odpadów i jej wypełnienia; inwestycji uszczelnienia III kwatery oraz linii technologicznej sortowni odpadów.

Przedmiotem kontroli właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych było w szczególności utrzymywanie czystości na nieruchomościach – w ich trakcie stwierdzano porzucanie odpadów. W wyniku tych kontroli skierowano cztery zawiadomienia na Policję (w jednym przypadku sprawa została skierowana do sądu, w jednym umorzona; w pozostałych dwóch sprawach Urząd nie posiadał wiedzy o sposobie ich załatwienia) oraz wszczęto jedno postępowanie administracyjne. Z prowadzonych czynności również nie sporządzano protokołów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 122, 339-342, 364-381, 384-391)

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

(dowód: akta kontroli str. 122, 378-379, 488, 565, 710-711)

Na terenie Gminy funkcjonowały dwa „dzikie wysypiska”, które wpisano do założonej w Urzędzie ewidencji. Jedno z nich (na granicy miejscowości Borek-Lemany) zostało zlikwidowane poprzez dodanie zadania usuwania odpadów z tego miejsca przez podmiot odbierający odpady z terenu Gminy (zalegały na nim odpady komunalne zmieszane o symbolu 20 03 01). W przypadku drugiego, w miejscowości Mściszewice (na którym zalegały głównie opakowania szklane i plastikowe), podjęto działania zmierzające do jego likwidacji. W dniu 24 marca 2014 r. wszczęto postępowanie administracyjne przeciwko właścicielom działki na której było ono zlokalizowane. Wójt decyzją z 14 kwietnia 2014 r. zobowiązał właścicieli działki do usunięcia odpadów komunalnych; potwierdzeniem wykonania tego obowiązku miały być dokumenty odbioru odpadów przez RIPOK. 28 kwietnia 2014 r. właściciele działki złożyli odwołanie od decyzji Wójta do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku, które do dnia rozpoczęcia kontroli nie zostało rozpatrzone.

(dowód: akta kontroli str. 122, 257-283, 371-374, 379-381, 384-389, 488, 565)

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

W latach 2013-2014 (do końca II kwartału) sprawozdania, o których mowa w art. 9n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, składały wszystkie podmioty odbierające odpady komunalne wpisane do rejestru działalności regulowanej,

z tego trzy wykazały w tym okresie odbieranie odpadów stałych⁴⁰. Według wyjaśnień Wójta systemową wiarygodność danych podawanych w wymienionych sprawozdaniach zapewniono poprzez możliwość ich porównywanie z dowodami ważenia odpadów nie przekazanych do składowania w RIPOK Czarnówko oraz analizę ilości zebranych odpadów komunalnych w PSZOK.

Jeden z podmiotów złożył sprawozdanie za II kwartał 2013 r. 14 dni po terminie wskazanym w art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Według wyjaśnień podmiotu składającego sprawozdanie, przyczyną opóźnienia było zwiększenie obowiązków wynikających z wprowadzenia nowych zasad gospodarki odpadami z dniem 1 lipca 2013 r. Wójt nie nałożył kary za złożenie sprawozdania po terminie z uwagi na to, że było to zdarzenie jednostkowe.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 85-86, 122-123, 318, 336, 343-344, 356-357)

Sprawozdania kwartalne zawierały informacje wymagane art. 9n ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości. Jeden z podmiotów w sprawozdaniach za 2013 r. nie wykazał odpadów biodegradowalnych, pomimo ich dostarczenia na składowisko odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 319-324, 337-338, 347-348, 356-363)

W Urzędzie funkcjonował system umożliwiający weryfikację danych wykazanych w sprawozdaniach kwartalnych w sposób wskazany w art. 9p ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości⁴¹.

W trakcie kontroli NIK pracownicy Urzędu dokonali weryfikacji danych wykazywanych w sprawozdaniach kwartalnych i raportach wagowych Spółki z dowodami ważenia odpadów – ustalono, że spółka Elwóz wykazała w sprawozdaniu za III kwartał 2013 r. nierzetelne dane dotyczące odpadów o kodzie 20 03 01 – zaniżono je o 22,9 tony. Urząd w dniu 25 września 2014 r., skierował do Spółki pismo w sprawie wyjaśnienia powstałych różnic – korektę sprawozdania kwartalnego otrzymano od Spółki 2 października 2014 r. (według Spółki przyczyną powstałej nieprawidłowości była pomyłka) – korektę sprawozdania rocznego sporządzono 7 października 2014 r.

W wyniku weryfikacji danych dotyczących odpadów płynnych polegającej na ich porównaniu z danymi pozyskanymi z Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Sierakowicach nie stwierdzano nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 343-344, 347-348, 356-363, 382-383, 392, 394-399)

Wójt sporządził i przekazał sprawozdanie roczne Marszałkowi Województwa oraz Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w dniu 24 marca 2014 r., tj. w terminie o którym mowa w art. 9q ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Sprawozdanie zawierało dane wymagane art. 9q ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości. W sprawozdaniu rocznym wykazano m.in. odpady przekazane do RIPOK w Czarnówku w ilości 208,6 ton, tj. tyle samo co w sprawozdaniach kwartalnych podmiotów odbierających odpady; wykazano również 11.548 m³ ścieków bytowych, tj. tyle samo ile w sprawozdaniach kwartalnych o których mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości. Nie wykazano w szczególności kompletnych danych dotyczących odpadów

⁴⁰ Usługi Transportowe Stanisław Staubach, Elwóz sp. z o.o. Oddział Sierakowice i Wywóz Nieczystości Stałych i Ciekłych Kazimierz Kukowski. Odpady płynne odbierały dwa podmioty: Wywóz Nieczystości stałych i Ciekłych Kazimierz Kukowski oraz Usługi Transportowe – Prace Ziemne Marian Gawin, które składały sprawozdania o których mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości.

⁴¹ Elwóz sp. z o.o. składała w Urzędzie miesięczne raporty ważenia odpadów; Urząd zapewnił sobie możliwość kontroli tych danych poprzez ich porównanie z wartościami wynikającymi z ważenia kontrolnego dokonywanego na składzie opałowym w Sulęczynie. Ważenie kontrolne było prowadzone na podstawie umowy zlecenia zawartej przez Gminę z właścicielem składu.

ulegających biodegradacji jak również odpadów przekazanych innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 75-78, 319-333, 336-338, 345-346, 350-354, 394-399)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Niezgodnie z art. 9p ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości Urząd nie wezwał Elwoz sp. z o.o. do poprawienia wadliwych sprawozdań. Powyższa spółka w sprawozdaniu za III i IV kwartał 2013 r. nie wykazała odpadów biodegradowalnych w ilości ogółem 4,6 ton, mimo ich przekazania do RIPOK w Czarnówku.

Wójt wyjaśnił, że nie wzywano podmiotu do złożenia poprawnych sprawozdań ponieważ zapewniono w Urzędzie poprawność danych na podstawie dodatkowych dokumentów złożonych przez ww. spółkę: informacji RIPOK w Czarnówku z 8 października 2013 r. jak również dostarczonego przez Elwoz sp. z o.o. dowodu ważenia odpadów z 3 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 319-324, 337-338, 347-348, 358-359)

2. Zgodnie z art. 9u ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, do sprawowanych przez Wójta kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy zastosowanie ma m.in. przepis art. 380 Prawa ochrony środowiska, który nakazuje z czynności kontrolnych sporządzić protokół kontroli. Pracownicy Urzędu z prowadzonych czynności kontrolnych takich protokołów nie sporządzali.

Wójt wyjaśnił, że kontrole są odnotowywane w tzw. „zeszytach” z uwagi na to, że pracownicy wykonują kontrolę w trakcie innych czynności służbowych w związku z czym jest ona ograniczona czasem, a prowadzenie „zeszytów” skraca zaangażowanie czasu w tych czynnościach. Dodatkowo wyjaśnił, że wdrożenie nowego systemu gospodarki odpadami jest nowym tematem dla Urzędu i konieczność sporządzania protokołów kontroli uszło uwadze pracowników wykonujących te czynności.

(dowód: akta kontroli str. 122, 339, 341, 364-370, 375-381, 390-391, 424-426)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Wystąpiły nieznaczne różnice pomiędzy wartościami wynikającymi ze sprawozdań kwartalnych, a wartościami wpisanymi do sprawozdania rocznego przekazanego Marszałkowi Województwa Pomorskiego oraz Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r. I tak w sprawozdaniu rocznym:

- wykazano 958,7 ton, tj. o 1,47 tony mniej (0,15 %), niż odbiorcy odpadów wykazali w sprawozdaniach kwartalnych za 2013 r. (łącznie 960,17 ton odpadów);
- nie wykazano odpadów (stłuczki szklanej) przekazanych podmiotowi z Torunia (0,32 tony z I kw. 2013 r. i 0,41 tony z II kw. 2013 r.), a wykazanych w sprawozdaniach za I i II kwartał przez Usługi Transportowe Stanisław Staubach,
- nie wykazano masy odpadów ulegających biodegradacji wykazanych w sprawozdaniu kwartalnym firmy Usługi Transportowe Stanisław Staubach.

Wójt wyjaśnił, że różnice w sprawozdaniach wynikają z niedopatrzeń pracownika sporządzającego sprawozdanie. Jednocześnie zobowiązał się do wprowadzenia systemu kontrolnego zapewniającego poprawność danych w kolejnym sprawozdaniu rocznym. W wyniku kontroli NIK w dniu 29 września została sporządzona korekta sprawozdania za 2013 r. i w tym samym dniu wysłana Marszałkowi Województwa Pomorskiego oraz Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 71-78, 319-333, 336-338, 343-348, 350-354, 356-363)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie kontroli podmiotów odbierających odpady, jak i właścicieli nieruchomości oraz wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.

4. Rozpatrywanie skarg skierowanych do Wójta odnoszących się do spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁴² rejestr skarg i wniosków był prowadzony na stanowisku ds. kancelaryjnych, które podlegało Sekretarzowi Gminy. Format danych rejestru, został wprowadzony zarządzeniem Wójta⁴³ i obejmował dane umożliwiające bezkolizyjne ustalenie przebiegu i terminów spraw⁴⁴.

Na tablicy informacyjnej Urzędu znajdowała się informacja, że przyjmowaniem skarg i wniosków zajmuje się Wójt (art. 253 § 2-3 kpa⁴⁵). W siedzibie Urzędu brak było informacji wskazujących: komórki organizacyjne lub pracowników Urzędu, przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski (§ 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴⁶).

Wójt poinformował, że obsługę osób przyjmowanych przez Wójta w ramach skarg i wniosków prowadzi sekretarka oraz, że informacja taka została zamieszczona w siedzibie Urzędu w trakcie kontroli NIK – w dniu 13 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 400, 413-423, 479-480, 481-486)

Przeanalizowano 10 pism⁴⁷ dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi (spośród 179, które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu). Wszystkie 10 badanych pism zostało rozpatrzonych w terminie od jednego do 31 dni. Wszystkie rozpatrzono odmownie. Wymienione zawiadomienia były podpisywane przez Wójta i zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne.

(dowód: akta kontroli str. 401-412, 431-463, 468-478, 481-487)

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴⁸ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

⁴² Zarządzenie Wójta z 13 lipca 2012 r. nr 52/2012.

⁴³ Zarządzenie Wójta z 28 grudnia 2011 r. nr 107/2011.

⁴⁴ Zawierał takie dane jak: data wpływu sprawy, podmiot składający skargę / wniosek, przedmiot skargi / wniosku, data zlecenia załatwienia sprawy, osoba której zlecono załatwienie sprawy, termin załatwienia, sposób załatwienia, data wysłania zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy, podmiot któremu udzielono informacji o sposobie załatwienia sprawy.

⁴⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)

⁴⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

⁴⁷ Pisma nr: OŚ.1510.3.55.2013 z 4 lipca 2013 r., OŚ.1510.3.54.2013 z 15 lipca 2013 r., OŚ.1510.3.85.2013 z 23 lipca 2013 r., OŚ.1510.3.68.2013 z 30 sierpnia 2013 r., OŚ.1510.3.86.2013 z 25 listopada 2013 r., FO.262.4.45.2014 z 22 maja 2014 r., FO.262.4.44.2014 z 9 czerwca 2014 r., FO.262.4.51.2014 z 20 czerwca 2014 r., FO.262.4.59.2014 z 4 lipca 2014 r., FO.262.4.62.2014 z 14 lipca 2014 r.,

⁴⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 1) wystąpienie do Rady Gminy o podjęcie uchwały umożliwiającej ponoszenie przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi jedynie za okres, w którym na danej nieruchomości powstają odpady komunalne, tj. zgodnie z przepisem art. 6i pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości;
- 2) wystąpienie do Rady Gminy o podjęcie uchwały określającej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi pochodzącymi z nieruchomości niezamieszkałych na poziomie rzeczywistych kosztów;
- 3) weryfikowanie podawanych w deklaracjach przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych danych dotyczących powierzchni nieruchomości;
- 4) przestrzeganie postanowień przepisu art. 380 Prawa ochrony środowiska w zakresie sporządzania protokołów z czynności kontrolnych;
- 5) przestrzeganie przepisu art. 9p ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie wzywania do poprawienia nierzetelnie sporządzonych sprawozdań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, 12 stycznia 2015 r.

Kontrolerzy
Mariusz Syrek
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
Włodzimierz Zegadło

Mariusz Syrek
.....
podpis

Michał Thomas
doradca ekonomiczny

Michał Thomas
.....
podpis

P.O. DYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Włodzimierz Zegadło
.....
podpis