



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4112-001-04/2014
S/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/14/007 – wybrane aspekty gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania podejmowane przed 1 stycznia 2012 r., jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90211 z dnia 2 lipca 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy i Miasta w Chęcinach, Pl. 2 Czerwca 4, 26-060 Chęciny (dalej: UGiM).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Robert Jaworski, Burmistrz Gminy i Miasta Chęciny (dalej: Burmistrz). [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższą ocenę uzasadnia negatywna ocena realizacji umowy z wybranym w 2013 r. wykonawcą usługi odbioru i zagospodarowania odpadów od właścicieli nieruchomości oraz kontroli i nadzoru nad tym podmiotem. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na: – niewyegzekwowaniu od ww. wykonawcy realizacji obowiązku umownego, umożliwiającego rzetelne monitorowanie sposobu realizacji umowy; – niesprawowaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach², w szczególności wobec wykonawcy usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od mieszkańców, w sytuacji otrzymywania przez UGiM informacji o nieprawidłowościach podczas ich świadczenia; – niedokonaniu analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy i Miasta Chęciny, wymaganej art. 3 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy; – nieprzekazaniu marszałkowi województwa świętokrzyskiego (w 11 przypadkach na 18) comiesięcznego wykazu podmiotów wpisanych do prowadzonego w UGiM rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wybór wykonawców usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od mieszkańców i realizacja umowy z wybranym podmiotem

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z uregulowaniami organizacyjnymi UGiM, zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Chęciny realizował Referat Gospodarki Nieruchomościami, Ochrony Środowiska i Rolnictwa UGiM (dalej: Referat). Osobą odpowiedzialną za wykonywanie przedmiotowych obowiązków była Anna Makulska, podinspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki nieruchomościami. Kierownikiem Referatu była Zuzanna Kurczyńska. Bezpośredni nadzór nad Referatem sprawował Zastępca Burmistrza Gminy i Miasta Chęciny (dalej: Zastępca Burmistrza) Mariusz Nowak. [dowód: akta kontroli str. 5-38]

Rada Miejska w Chęcinach uchwaliła 23 czerwca 2014 r. oraz 21 grudnia 2012 r., odpowiednio aktualny oraz wcześniej obowiązujący regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Chęciny, co było zgodne z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Regulaminy te spełniały wymogi określone w art. 4 ust. 2 i 3 ww. ustawy. Projekty ww. regulaminów, sporządzone przez Referat, zostały zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach. Według przedstawionej opinii, odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych powinien się odbywać co dwa tygodnie, natomiast projekt UGiM stanowił, iż co najmniej jeden raz w miesiącu. Ponadto Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Kielcach zaproponował wprowadzenie w regulaminach zapisów stanowiących o zakazie gromadzenia odpadów komunalnych poza pojemnikami i w przypadkowych miejscach, a także o ewentualnym ponoszeniu odpowiedzialności przez osoby niestosujące się do tego wymogu. W pismach opiniujących projekty regulaminów podano, że propozycje są wynikiem licznych interwencji mieszkańców Gminy i Miasta Chęciny w Inspekcji Sanitarnej, dotyczących tzw. dzikich składowisk śmieci. W projektach przedstawionych Radzie Miejskiej Referat nie uwzględnił przedstawionej przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach opinii oraz jego propozycji. Kierownik Referatu Zuzanna Kurczyńska wyjaśniła, że uwzględnienie zgłoszonego zastrzeżenia spowodowałoby zwiększenie wydatków UGiM na świadczenie usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów od mieszkańców, natomiast nieuwzględnienie propozycji było wynikiem przeoczenia. [dowód: akta kontroli str. 39-123, 548-549]

Zgodnie z wymogiem art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w UGiM zostały przeprowadzone dwa przetargi nieograniczone na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy (pierwszy w 2013 r., natomiast drugi w 2014 r.). W obydwu przypadkach jedyne kryterium wyboru ofert stanowiła cena.

W dniu 21 czerwca 2013 r. udzielono zamówienia publicznego firmie Ekom w Kielcach (wykonawca), z terminem realizacji od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., za wynagrodzeniem ryczałtowym 471.990,00 zł brutto (437.027,76 zł netto), rozliczanym miesięcznie. W dniu 1 lipca 2014 r. udzielono natomiast zamówienia publicznego Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Fart – Bis Sp. z o.o. w Kielcach (wykonawca), za wynagrodzeniem ryczałtowym 1.931.740,00 zł i okresem realizacji od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. Według wyjaśnień Anny Makulskiej, wynagrodzenie ryczałtowe zapewniało Gminie gwarancję utrzymania wysokości opłaty za odpady komunalne na ustalonym poziomie finansowym, natomiast w przypadku wprowadzenia rozliczeń za 1 Mg istniało niebezpieczeństwo niekontrolowanego wzrostu ilości odpadów odbieranych z terenu Gminy, skutkujące wzrostem wynagrodzenia.

Specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zawierały elementy wymienione w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ oraz w art. 6d ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. [dowód: akta kontroli str. 164-229, 379-445 i 534-536]

Załącznikiem do poszczególnych SIWZ był szczegółowy opis przedmiotu zamówienia. Zgodnie z nim wykonawcy byli zobowiązani zapewnić jeden raz w miesiącu odbiór niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych z zabudowy jednorodzinnej oraz selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, natomiast dwa razy w miesiącu odbiór niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych z zabudowy wielorodzinnej (zabudowanej budynkami wielokolalowymi, w których ustanowiono zarząd nieruchomością wspólną). Obowiązek odbioru odpadów z większą częstotliwością wprowadzono w przypadku bloków położonych w Chęcinach przy ulicy Czerwona Góra oraz na Osiedlu Sosnówka, bowiem wykonawcy byli zobowiązani do odbioru niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych cztery razy w miesiącu, natomiast selektywnie zbieranych odpadów komunalnych – dwa razy w miesiącu. Na wykonawców zamówień nałożono obowiązek odbioru odpadów komunalnych z gminnego punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i punktów selektywnej zbiórki odpadów z częstotliwością niedopuszczającą do przepełnienia pojemników i kontenerów, w których gromadzone są odpady. [dowód: akta kontroli str. 176-187 i 396-405]

Na etapie przygotowania pierwszego postępowania, ze strony UGiM ustalenia wartości zamówienia w wysokości 634.644,43 zł (netto), tj. 685.415,98 zł brutto dokonała 18 kwietnia 2013 r. Anna Makulska. Ustalając wartość zamówienia przyjęto, iż odebranych i zagospodarowanych zostanie 1.500 Mg odpadów, co stanowi 34% ilości odpadów wytworzonych w gminie, wynikającej z *Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012 – 2018*⁴. Według ustalenia wartości zamówienia, wydatek z tytułu odbioru i zagospodarowania 1 Mg odpadów komunalnych stanowił kwotę 456 zł. Wartość zamówienia została ustalona na podstawie szczegółowej kalkulacji kosztów, uwzględniającej koszty odbioru, transportu odpadów i zagospodarowania w regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), a także koszty związane z wprowadzeniem pojemników na odpady.

W SIWZ (w oparciu o dane otrzymane od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne) zamieszczono informację, iż w 2011 r. oraz w 2012 r. odebrano z terenu Gminy i Miasta Chęciny odpowiednio 1.016 Mg oraz 878 Mg odpadów komunalnych. Wynagrodzenie wykonawcy z tytułu odbioru i zagospodarowania 1.016 Mg oraz 878 Mg tych odpadów, z uwzględnieniem kwoty 456 zł, wyniosłoby odpowiednio 463.296 zł i 400.368 zł, tj. 98% i 84% kwoty określonej umową o udzielenie zamówienia publicznego. [dowód: akta kontroli str. 151-153, 215 i 222-229]

Na etapie przygotowania drugiego postępowania 31 marca 2014 r. Anna Makulska ustaliła wartość zamówienia w wysokości 1.569.444,44 zł, tj. 1.695.000,00 zł brutto w trzyletnim okresie jego realizacji (565.000 zł na rok). Ustalenia dokonano poprzez zwiększenie o ok. 20% kwoty określonej w umowie z Ekom, z uwzględnieniem trzyletniego okresu realizacji zamówienia. Przyjęty powyższy wskaźnik wynikał z przewidywanego wzrostu kosztów stałych (paliwo, opłaty z tytułu zagospodarowania odpadów). [dowód: akta kontroli str. 368-371]

Analogicznie jak w postępowaniu przeprowadzonym w 2013 r., w SIWZ w oparciu o dane otrzymane od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, zamieszczono informację stanowiącą, iż z terenu Gminy i Miasta Chęciny odebrano w poszczególnych latach następujące ilości odpadów komunalnych: 2011 r. – 1.029 Mg, 2012 r. – 895 Mg oraz 2013 r. – 698 Mg. Wynagrodzenie wykonawcy z tytułu odbioru i zagospodarowania tych ilości odpadów, z uwzględnieniem kwoty 456 zł za odbiór i zagospodarowanie 1 Mg

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁴ *Plan gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012 – 2018* określał szacunkowe wytworzenie w 2010 r. przez mieszkańca województwa świętokrzyskiego średnio 310 kg odpadów, zatem przy uwzględnieniu tej ilości, 14.170 osoby zamieszkujące Gminę i Miasto Chęciny wytworzyłyby 4.392 Mg odpadów komunalnych. Z przyjętego przez UGiM założenia odbioru i zagospodarowania 1.500 Mg odpadów komunalnych wynikało, iż od mieszkańca zostanie odebranych celem zagospodarowania 240 kg odpadów komunalnych.

odpadów, wynikającej z ustalenia wartości zamówienia przez UGiM w 2013 r., powiększonej o 20%, wyniosłoby w trzyletnim okresie trwania umowy odpowiednio: 1.689.206 zł, 1.469.232 zł oraz 1.145.836 zł (87%, 76% oraz 59% wynagrodzenia określonego umową o udzielenie zamówienia publicznego). [dowód: akta kontroli str. 151-153, 368-370 i 429]

Zgodnie z dokumentami przedłożonymi przez Ekom do UGiM celem otrzymania wynagrodzenia, wykonawca w okresie realizacji umowy odebrał i zagospodarował 623 Mg odpadów, co stanowiło 41% ilości odpadów szacowanych przez UGiM, iż zostaną odebrane i zagospodarowane w trakcie realizacji pierwszego zamówienia publicznego oraz 14% szacunkowej ilości odpadów wytworzonych, wynikającej z *Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012 – 2018*. [dowód: akta kontroli str. 249-355]

Anna Makulska (ustalająca wartość zamówień oraz członek komisji przetargowych) nie potrafiła wyjaśnić, dla jakich ilości odpadów wykonawcy ubiegający się o udzielenie w 2013 r. i w 2014 r. zamówień publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie Gminy i Miasta Chęciny ustalili wynagrodzenia przedstawione w złożonych ofertach. Podała, iż nie było to wyjaśniane na etapie postępowań przetargowych. [dowód: akta kontroli str. 154-161, 371-378, 534-536]

Do zakończenia kontroli w UGiM nie przeprowadzono analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy i Miasta Chęciny, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych w zakresie gospodarowania tymi odpadami, w tym w szczególności ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na jej terenie oraz kosztów poniesionych w związku z ich odbiorem. [dowód: akta kontroli str. 555-556]

W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia (załącznik do SIWZ) w postępowaniu przeprowadzonym w 2013 r., na Ekom zostały nałożone następujące obowiązki:

- a) *zapewnienie, aby wszystkie pojazdy wykorzystywane do realizacji przedmiotu zamówienia były wyposażone w urządzenia monitorujące umożliwiające automatyczne zapisywanie w nieulotnej pamięci czas pracy, aktualnej lokalizacji i przebytej drogi pojazdów z rzeczywistym, jednoznacznie wykazanym wykonaniem czynności (załadowanie odpadów, wyładowanie odpadów) co 6 sekund lub częściej, pamięć danych powinna być przechowywana i odczytywalna minimum przez okres 30 dni, przy czym odczytanie danych nie może powodować kasowania zawartości urządzenia monitorującego,*
- b) *zapewnienie przez cały okres realizacji zamówienia w uzgodnieniu z Zamawiającym systemu monitorowania pracy sprzętu obejmującego:*
 - *bieżące śledzenia pozycji pojazdów w oparciu o wykorzystanie systemu GPS i komunikowanie się z nimi w dowolnym momencie w celu odczytu w/w danych, pamięć danych powinna być przechowywana i odczytywana minimum przez okres 30 dni, przy czym odczytanie danych nie może powodować kasowania zawartości pamięci urządzenia monitorującego,*
 - *odzwzorowanie aktualnej pozycji i przebytej trasy pojazdu na cyfrowej mapie gminy Chęciny, z dokładnością umożliwiającą jednoznaczne określenie miejsca (adresu) wykonywania prac,*
 - *odtworzenie i analizę „historii” pracy sprzętu z okresu realizacji umowy oraz prowadzenie jej rozliczenia na podstawie danych odczytanych z urządzeń monitorujących pracę sprzętu,*
 - *wyposażenie wszystkich pojazdów wykorzystywanych do realizacji przedmiotu zamówienia w urządzenia monitorujące ich pracę.*
- c) *utrzymywanie i wyposażenie stanowiska dyspozytorskiego w odpowiedni sprzęt komputerowy i telekomunikacyjny umożliwiające wykonanie funkcji wyżej opisanych, a także zapewnienie nieprzerwanego dostępu Zamawiającemu w dowolnym czasie jego pracy do danych opisanych w ppkt b poprzez sieć internetową,*
- d) *wyposażenie stanowiska dyspozytora w niezbędne dla funkcjonowania systemu elementy zapewniające ciągłą i niezawodną pracę, w szczególności w zasilanie awaryjne typu UPS umożliwiające pracę systemu przez min. 1 godzinę po zaniku napięcia w sieci energetycznej,*
- e) *wyposażenie Zamawiającego na czas trwania umowy w oprogramowanie zainstalowane na co najmniej 1 stanowisku komputerowym będącym własnością Zamawiającego obsługującym Gminę Chęciny: bieżącą kontrolę pracy sprzętu wykorzystywanego przez*

Wykonawcę do wykonania usług związanych z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych, z odwzorowaniem na monitorze na aktualnej cyfrowej mapie Gminy Chęciny miejsca prowadzenia prac, w zakresie obejmującym co najmniej informacje o których mowa w ppkt b, poprzez odczyt i analizę danych bezpośrednio z urządzeń monitorujących zamontowanych na sprzęcie, za pośrednictwem sieci internetowej z komputera bazowego (serwera), codzienne archiwizowanie danych. [dowód: akta kontroli str. 176-187]

Stosownie do § 3 ust. 8 umowy z Ekom, osobą uprawnioną ze strony UGiM do bieżących kontaktów z wykonawcą w okresie jej realizacji była Anna Makulska. Firma Ekom nie wywiązała się z obowiązku, określonego w punkcie e), natomiast UGiM nie sprawdzał, czy wykonawca wywiązał się z obowiązków określonych w punktach a) – d). [dowód: akta kontroli str. 222-229 i 534-536]

Powyższych obowiązków, określonych w punktach a) – e), nie wprowadzono w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym w roku 2014. Anna Makulska wyjaśniła, że ich nałożenie spowodowałyby, iż jedna osoba zajmowałaby się obsługą przedmiotowego oprogramowania, dlatego UGiM zrezygnował z wprowadzenia ww. obowiązków. [dowód: akta kontroli str. 371-457, 534-536]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. UGiM wydatkował środki publiczne w łącznej wysokości 407.077,50 zł na rzecz firmy Ekom, tytułem wynagrodzenia za wykonanie od lipca 2013 r. do maja 2014 r. usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od mieszkańców Gminy i Miasta Chęciny, mimo że wykonawca nie wywiązał się z obowiązku określonego w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącym załącznik do SIWZ. Obowiązek ten polegał na wyposażeniu UGiM na czas trwania umowy w oprogramowanie umożliwiające bieżącą kontrolę pracy sprzętu wykorzystywanego do odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. UGiM nie sprawdził ponadto, czy wykonawca wywiązał się z obowiązków nałożonych na niego w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia w zakresie wyposażenia sprzętu wykorzystywanego do jego realizacji w urządzeniach monitorujących wraz z prowadzeniem przez firmę Ekom systemu jego monitorowania. Do realizacji powyższych obowiązków wykonawca był zobowiązany postanowieniami § 3 ust. 2 umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od mieszkańców, zawartej 21 czerwca 2013 r. pomiędzy Gminą Chęciny a firmą Ekom. Zgodnie z § 7 ust. 5 umowy, wynagrodzenie wykonawcy obejmowało wszystkie koszty związane z wykonaniem zamówienia, ujęte w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia. UGiM na podstawie § 4 ust. 6 umowy posiadał możliwość podjęcia wobec wykonawcy czynności kontrolnych, w celu zapewnienia właściwej jakości świadczonych przez niego usług, czego jednak nie wykorzystał. [dowód: akta kontroli str. 222-363 i 534-536]

Odpowiedzialność za wydatkowanie środków ponoszą Anna Makulska, która na fakturach wystawionych przez firmę Ekom potwierdziła, iż usługi zostały wykonane zgodnie z umową, nadzorująca jej pracę kierownik Referatu Zuzanna Kurczyńska oraz zatwierdzający kwoty do wypłaty Zastępca Burmistrza Mariusz Nowak, a także – z tytułu nadzoru – Burmistrz Robert Jaworski. [dowód: akta kontroli str. 5-26, 29 i 222-229]

W złożonym wyjaśnieniu Anna Makulska podała, że podczas dokonywania sprawdzenia dokumentów przedłożonych przez firmę Ekom, w tym faktur, kwestia dotycząca niespełnienia przez wykonawcę obowiązków określonych umową jej umknęła. Kierownik Referatu Zuzanna Kurczyńska wyjaśniła, że pracownik odpowiedzialny w kierowanym przez nią Referacie, odpowiedzialny za właściwe monitorowanie umowy z firmą Ekom, nie informował jej o zaistniałej sytuacji, w związku z czym nie wiedziała, że do niej doprowadzono. Burmistrz Robert Jaworski wyjaśnił, że do czasu kontroli NIK nie otrzymał żadnych sygnałów ze strony Referatu o wystąpieniu sytuacji, iż nie został spełniony przez wykonawcę obowiązek określony w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia. [dowód: akta kontroli str. 534-536, 549-550, 557-559]

2. Do zakończenia kontroli nie przeprowadzono analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy i Miasta Chęciny, czym naruszono art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl tego przepisu, corocznie

powinna zostać dokonana analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym: możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, liczby mieszkańców, liczby 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. 555-556]

Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość ponosi kierownik Referatu oraz Burmistrz. Zuzanna Kurczyńska nie potrafiła wyjaśnić, dlaczego przeoczono przedmiotową kwestię, natomiast Robert Jaworski podał, że dotychczas nie otrzymywał z Referatu sygnałów o obowiązku dokonania powyższej analizy. [dowód: akta kontroli str. 555-559]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, rzetelne wykorzystywanie przez UGiM oprogramowania wymaganego w pierwszym postępowaniu na usługę odbioru i zagospodarowania odpadów od właścicieli nieruchomości, pozwalałoby wiarygodnie ustalić sposób postępowania wykonawcy z odpadami komunalnymi od momentu ich odbioru do zagospodarowania, w tym czy nie dochodzi do złamania zakazu określonego w art. 20 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵, poprzez wywóz i przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych lub pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, przeznaczonych do składowania, a także odpadów zielonych poza obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi, wyznaczony przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego, obejmujący teren Gminy i Miasta Chęciny.

Ocena częściowa

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

2. Kontrola i nadzór nad podmiotami odbierającymi odpady komunalne

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą ze strony Burmistrza nie została przeprowadzona kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne. [dowód: akta kontroli str. 548-549]

Z tytułu realizacji usług za okres 11 miesięcy UGiM wypłacił firmie Ekom 407.077,50 zł. Nie dokonano płatności (do 24 lipca 2014 r.) wynagrodzenia za usługi w czerwcu 2014 r., jednocześnie zobowiązując Ekom do uzupełnienia złożonych w załączeniu do faktury dokumentów. Wynagrodzenie wynikające z umowy zostało pomniejszone łącznie o 25.580,00 zł z tytułu naliczenia kar umownych, spowodowanego nieuzasadnionym niedostarczeniem właścicielom nieruchomości pojemników (711 przypadków) oraz nieuzasadnionym nieodebraniem odpadów od właścicieli nieruchomości w terminie wynikającym z harmonogramu (85 przypadków). Kary umowne były naliczane comiesięcznie, w związku z wystąpieniem nieprawidłowości w realizacji umowy przez firmę Ekom. Realizację usług przez wykonawcę Ekom w poszczególnych miesiącach każdorazowo potwierdziła Anna Makulska, w następstwie sprawdzenia otrzymanych od niego wykonawcy miesięcznych raportów o wykonaniu usług i załączonych do nich kserokopii kart przekazania poszczególnych rodzajów odpadów do miejsc zagospodarowania, a także wyjaśnień złożonych przez firmę Ekom. Naliczenie kar nastąpiło na podstawie otrzymanych przez UGiM informacji od właścicieli nieruchomości. [dowód: akta kontroli str. 151-153, 222-229 i 245-363]

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

W sprawie przyczyn nierozwiązania umowy z firmą Ekom, w sytuacji występowania nieprawidłowości w świadczeniu usług przez wykonawcę, Robert Jaworski wyjaśnił, że zastosowano wobec niego kary umowne, mając na względzie iż umowa została zawarta jedynie na rok i ewentualne jej rozwiązanie mogłoby skutkować wzrostem wydatków na wynagrodzenie potencjalnego wykonawcy. [dowód: akta kontroli str. 557-559]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu obowiązku określonego w art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem nie była prowadzona kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne. UGiM otrzymując informacje od mieszkańców odnośnie nieprawidłowości w świadczeniu usług przez firmę Ekom ograniczył się jedynie do naliczenia i pobrania kary umownych od wykonawcy, odstępując od skontrolowania podmiotu. Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość ponosi kierownik Referatu oraz Burmistrz. [dowód: akta kontroli str. 5-26, 29, 222-229, 245-363, 548-549]

Zuzanna Kurczyńska wyjaśniła, iż kontroli nie przeprowadzono, bowiem wykonywanie czynności kontrolnych jest zadaniem bardzo trudnym i skomplikowanym, a w jej ocenie pracownik, który w kierowanym przez nią Referacie realizował zadania dotyczące odpadów komunalnych, w jej ocenie nie był dostatecznie przygotowany do ich przeprowadzenia. Ponadto wyjaśniła, że sama kierując Referatem nie była w stanie dodatkowo jeszcze osobiście przeprowadzić kontroli z uwagi na liczne inne sprawy wymagające załatwienia, w tym nadzorowanie pracowników Referatu. Podała ponadto, że obecnie podejmie działania, aby kontrole były prowadzone i to w sposób skrupulatny. Burmistrz Robert Jaworski wyjaśnił, że dotychczas Referat nie zgłaszał do niego wniosków o przeprowadzenie przedmiotowej kontroli. Podał, że obecnie zostaną podjęte wnikliwe kontrole podmiotu świadczącego usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów. [dowód: akta kontroli str. 548-549, 557-559]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na występowanie znaczących dysproporcji pomiędzy ilościami odpadów komunalnych przewidywanych do odbioru i zagospodarowania a sprawozdawanych przez wykonawcę zadania. Firma Ekom w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. odebrała i zagospodarowała 623 Mg odpadów komunalnych, co stanowiło jedynie 41% ilości odpadów przewidywanej przez UGiM podczas ustalenia wartości zamówienia. W świetle dokumentów przedstawionych przez firmę Ekom, mieszkańiec Gminy i Miasta Chęciny przeciętnie wytworzył w roku zaledwie 43 kg odpadów, następnie zagospodarowanych przez wykonawcę. Jednocześnie *Plan gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego 2012-2018*, uchwalony przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego, stanowił o przeciętnym wytworzeniu w 2010 r. przez mieszkańca województwa 310 kg odpadów rocznie. Wskazuje to na potrzebę sprawowania szczególnego nadzoru nad sposobem zagospodarowania odebranych od mieszkańców odpadów komunalnych.

Ocena częściowa

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

3. Obowiązki sprawozdawcze w zakresie gospodarki odpadami

Opis stanu
faktycznego

UGiM terminowo przekazał marszałkowi województwa świętokrzyskiego sprawozdanie za rok 2013 z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zostało ono sporządzone na podstawie zsumowania danych w sprawozdaniach przekazanych do UGiM przez podmioty odbierające z terenu Gminy i Miasta Chęciny odpady komunalne. [dowód: akta kontroli str. 537-547]

W prowadzonym przez Referat rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zamieszczono informacje wymagane art. 9b ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. [dowód: akta kontroli str. 492-500]

UGiM terminowo przekazał marszałkowi województwa świętokrzyskiego wykaz podmiotów wpisanych w danym miesiącu do rejestru oraz wykreślonych z niego, za listopad 2013 r. oraz styczeń - czerwiec 2014 r. (ogółem 7 miesięcy). Powyższy wykaz nie został natomiast przekazany za miesiące styczeń – październik oraz grudzień 2013 r. (łącznie 11 miesięcy). [dowód: akta kontroli str. 492-523]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzekazaniu przez UGiM marszałkowi województwa świętokrzyskiego wykazu podmiotów wpisanych w danym miesiącu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za miesiące: styczeń – październik oraz grudzień 2013 r. (ogółem 11 miesięcy), wbrew art. 9c ust. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na skutek zaniechania nie przekazano marszałkowi województwa informacji o 11 podmiotach, wpisanych do rejestru w okresie od stycznia do października 2013 r. Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość ponoszą: pracownik Referatu realizujący te zadania, kierownik Referatu oraz – z tytułu nadzoru – Burmistrz. [dowód: akta kontroli str. 5-26, 29, 222-229, 492-523]

Kierownik Referatu Zuzanna Kurczyńska wyjaśniła, że Anna Makulska, podinspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki nieruchomościami, była przekonana o prawidłowości swojego postępowania i nie informowała jej o wystąpieniu tej sytuacji. Burmistrz Robert Jaworski wyjaśnił, że do czasu kontroli NIK nie otrzymywał żadnych sygnałów z Referatu o wystąpieniu powyższej sytuacji. [dowód: akta kontroli str. 548-549, 557-559]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Rozpatrywanie skarg dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Kierownik Referatu Zuzanna Kurczyńska wyjaśniła, że w UGiM nie prowadzono ewidencji skarg dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, gdyż nie wpłynęły żadne pisma, których treść stanowiłyby, iż można je zakwalifikować do rozpoznania jako skargi. UGiM otrzymywał jedynie prośby o interwencje (przede wszystkim telefoniczne) od mieszkańców Gminy i Miasta Chęciny, w związku z niedostarczeniem właścicielom nieruchomości pojemników na odpady lub nieuzasadnionym nieodebraniem w terminie wynikającym z harmonogramu odpadów komunalnych, w okresie gdy usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów wykonywała firma Ekom. Wyjaśniła ponadto, że UGiM w przypadkach zasadnych informacji naliczył firmie Ekom kary umowne. [dowód: akta kontroli str. 550]

Ocena częściowa

Z uwagi na niewystępowanie zjawiska będącego przedmiotem kontroli, NIK odstępuje od formułowania oceny w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, iż przeoczenie przez Referat propozycji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach, przedstawionych na etapie opiniowania regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Chęciny, a także stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad pracą Referatu.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

1. Egzekwowanie realizacji postanowień umów zawieranych na usługi odbioru i zagospodarowania odpadów od właścicieli nieruchomości.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
3. Dokonywanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy i Miasta Chęciny, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
4. Comiesięczne przekazywanie marszałkowi województwa świętokrzyskiego wykazu podmiotów wpisanych do prowadzonego w UGiM rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru, zgodnie z art. 9c ust. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

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.

Kielce, dnia sierpnia 2014 r.

Kontroler
Zbigniew Jurkowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis