NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-026-03/2014
P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@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 Krakowie
Kontrolerzy	1. Aleksandra Trojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92154 z 1 października 2014 r. 2. Marcin Stolarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92153 z 1 października 2014 r. oraz nr 92183 z 21 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 550-551)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (*UMK*)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] wdrażanie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków (*Gminy*).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Z odpowiednim wyprzedzeniem, zapewniającym wdrożenie od 1 lipca 2013 r. nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przedłożono Radzie Miasta Krakowa projekty stosownych uchwał. Aktami prawa miejscowego uregulowano wszystkie zagadnienia wynikające z przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[2] (*ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*).

Rozwiązania organizacyjne, polegające na powierzeniu Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie (*MPO*) wykonywania zadań z zakresu gospodarki odpadami, umożliwiły prawidłowe gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nadzór strategiczny nad systemem gospodarowania tymi odpadami był należycie sprawowany przez UMK i adekwatny do obowiązków nałożonych na Gminę przepisami ustawy. Ponadto rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych.

Działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności dotyczące selektywnego zbierania takich odpadów, zostały skierowane do różnych środowisk społecznych i umożliwiły wdrożenie tego nowego systemu w aglomeracji krakowskiej.

Wdrożone mechanizmy kontrolne w zakresie przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku były skuteczne, bowiem nie tylko ujawniały niedociągnięcia i nieprawidłowości dotyczące zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości i odbierania takich odpadów przez przedsiębiorców, ale pełniły także funkcję prewencyjną. NIK nie wnosi zastrzeżeń do stosowanych procedur rozpatrywania skarg na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

NIK zwraca uwagę na potrzebę monitorowania wysokości pobieranych opłat za gospodarowanie odpadami w odniesieniu do ponoszonych kosztów funkcjonowania systemu w celu podejmowana działań zmierzających do bilansowania się przychodów i kosztów.

---

[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. Rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego sytemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenie prawa miejscowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku Rada Miasta Krakowa (*RMK*) uchwaliła 19 grudnia 2012 r. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy[3]. Regulamin ten zawierał ustalenia określające wymagania i zasady o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1-3 ww. ustawy, dotyczące m.in. prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwach domowych oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. RMK z odpowiednim wyprzedzeniem, zapewniającym w pełni wdrożenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dniem 1 lipca 2013 r., podjęła również uchwały m.in. w sprawie:

- postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne[4];
- określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Gminie Miejskiej Kraków i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi[5];
- określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości[6];
- wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty[7];
- określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości[8].

Wszystkie te uchwały zawierały unormowania określone w przepisach art. 6k, art. 6l ust. 1, art. 6n ust. 1 pkt 1 i pkt 2, art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

(dowód: akta kontroli str. 21-90)

1.2. Przy ustalaniu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami wzięto pod uwagę wszystkie dane wymienione w art. 6k ust. 2 pkt 1-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Łącznie ustalono 72 stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na nieruchomościach:

- na których zamieszkują mieszkańcy – 28 stawek opłat miesięcznych w kwotach zróżnicowanych od 19,50 zł do 119,00 zł w zależności od: rodzaju zabudowy (jednorodzinna/wielorodzinna), liczby osób w gospodarstwie domowym (gospodarstwa: jednoosobowe, dwuosobowe, trzyosobowe, czteroosobowe, pięcioosobowe, sześcioosobowe, siedmioosobowe i większe), sposobu zbierania i odbierania odpadów (selektywny/nieselektywny),
- na których nie zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomościach, które tylko w części zamieszkują mieszkańcy – 44 stawki opłat za jednokrotny odbiór odpadów komunalnych z pojemnika, zróżnicowane w kwotach od 16,00 zł do 4 599,63 zł w zależności od objętości pojemnika[9] oraz sposobu zbierania i odbierania odpadów (selektywny/nieselektywny).

---

[3] Uchwała Nr LXIII/917/12 Rady Miasta Krakowa w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków (zmieniona uchwałą Nr LXXI/1047/13 z dnia 10 kwietnia 2013 r. oraz uchwałą Nr LXXXVII/1296/13 z dnia 23 października 2013 r.).

[4] Uchwała Nr LII/699/12 RMK z dnia 11 lipca 2012 r.

[5] Uchwała Nr LXIII/918/12 RMK z dnia 19 grudnia 2012 r.

[6] Uchwała Nr LXIII/919/12 RMK z dnia 19 grudnia 2012 r.

[7] Uchwała Nr LXIX/996/13 RMK z dnia 13 marca 2013 r.

[8] Uchwała Nr LXIX/999/13 RMK z dnia 13 marca 2013 r. ze zm.

[9] 22 rodzaje pojemników.

Stawki opłat odnoszące się do odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób selektywny były niższe o około 33% w stosunku do stawek opłat za gospodarowanie odpadami w sposób nieselektywny.
RMK w listopadzie 2013 r. zadecydowała o zmianie wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pozostawiając takie same metody ustalania tej opłaty[10]. Z dniem 1 stycznia 2014 r. stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały obniżone w granicach: od 9,2% do 20% dla gospodarstw domowych w nieruchomościach w zabudowie jednorodzinnej[11], od 21% do 25,5% dla gospodarstw domowych w nieruchomościach w zabudowie wielorodzinnej[12] oraz od 11,9% do 19,7% dla nieruchomości rozliczanych na podstawie liczby pojemników[13].
Powodem zmiany stawek opłat były mniejsze koszty obsługi systemu odbioru odpadów komunalnych niż pierwotnie zakładano, wynikające głównie z korzystnych rozstrzygnięć przetargów na odbiór odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 46-51, 65-85, 91)

W II połowie 2013 r. dochody związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły ogółem 94 287,5 tys. zł[14] i były wyższe o 82% od wydatków (51 705,2 tys. zł[15]). Od stycznia do września 2014 r. tego rodzaju dochody wyniosły ogółem 124 839,2 tys. zł[16] i były wyższe o 31% od poniesionych w tym czasie wydatków (95 317,4 tys. zł[17]).
Nadwyżka dochodów nad wydatkami Gminy na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. wyniosła łącznie 73 056,5 tys. zł[18].
Przyczynami powstania takiej nadwyżki, według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej, było m.in.:

- zebranie z terenu Gminy w II półroczu 2013 r. o 10% odpadów komunalnych mniej niż zakładano,
- poniesienie kosztów odbioru odpadów komunalnych niższych o ok. 45% od przewidywanych;
- przyjęcie przy kalkulacji opłaty założenia, że 100% mieszkańców miasta będzie zbierać odpady w sposób selektywny ze względu na niższe opłaty za odbiór takich odpadów, natomiast około 16% nieruchomości zadeklarowało gromadzenie odpadów w sposób nieselektywny.

W toku kontroli nie stwierdzono faktów i okoliczności które wskazywałyby, iż stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały zawyżone na etapie ich ustalania.
Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że system gospodarowania odpadami jeszcze się nie ustabilizował. Miesięczne wahania kosztów sięgały nawet 60%, natomiast miesięczne wahania w przychodach wynosiły do 10% wpływów. Oszacowano, że dopiero po upływie pełnych dwóch lat funkcjonowania systemu strumień odpadów ustabilizuje się i będzie możliwe poznanie struktury odpadów oraz kosztów. Dla bezpieczeństwa funkcjonowania systemu nadwyżka finansowa powinna utrzymywać się na poziomie od 2 do

---

[10] Uchwała Nr LXXXVIII/1313/13 RMK z dnia 18 listopada 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty.
[11] Kwotowo stawki były obniżone w przedziałach: od 6,50 zł do 11,50 zł dla gospodarstw zbierających odpady w sposób selektywny i od 8,50 zł do 16,00 zł dla gospodarstw zbierających odpady w sposób nieselektywny.
[12] Kwotowo stawki były obniżone w przedziałach: od 4,50 zł do 17,50 zł dla gospodarstw zbierających odpady w sposób selektywny i od 7,00 zł do 27,50 zł dla gospodarstw zbierających odpady w sposób nieselektywny
[13] Kwotowo najniższa obniżka stawek odnosiła się do opłat za pojemnik 0,12 m^3 i wynosiła 2,00 zł przy selektywnej zbiórce odpadów i 2,84 zł przy nieselektywnej zbiórce odpadów, a najwyższa obniżka stawek odnosiła się do opłat za pojemnik o poj. 40 m^3 i wynosiła 463,00 zł przy selektywnej zbiórce odpadów i 663,63 zł przy nieselektywnej zbiórce odpadów.
[14] Z tego: 94 135,1 tys. zł z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 9,6 tys. zł - z tytułu kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorców odbierających odpady, 27 tys. zł - z grzywien nałożonych na właścicieli nieruchomości, 115,8 tys. zł - z tytułu odsetek za zwłokę i kosztów upomnienia.
[15] W tym m.in.: 5 075,6 tys. zł na obsługę administracyjną systemu, 43 980,7 tys. zł na odbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, 2 184,9 tys. zł na tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów.
[16] Z tego: 124 496,9 tys. zł - z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 18,9 tys. zł - z tytułu kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorców odbierających odpady, 39,7 tys. zł - z grzywien nałożonych na właścicieli nieruchomości, 283,7 tys. zł – z tytułu odsetek za zwłokę i kosztów upomnienia.
[17] W tym m.in.: 9 097,4 tys. zł na obsługę administracyjną systemu, 81 928,6 tys. zł na odbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, 3 680,9 zł na tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów.
[18] Kwota wyliczona z pominięciem w wydatkach środków na likwidację "dzikich wysypisk", które są ponoszone w ramach zadania budżetowego pn. Oczyszczanie miast i wsi. Ustalono, iż środki te nadal „pozostawały" w systemie i nie zostały przeznaczone na inne cele.

3 miesięcznych wpływów z opłat. W związku z planowaną kolejną nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku Gmina wstrzymała się z planowanymi zmianami w systemie gospodarowania odpadami. Zakładano m.in. wyposażenie nieruchomości w pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych, co mogłoby wpłynąć na zmniejszenie istniejącej nadwyżki finansowej.
Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że w związku z dynamicznymi zmianami ilości i morfologii odpadów komunalnych, wahaniami w ilości składanych deklaracji oraz ich korekt, a także w związku z wdrożeniem nowych technologii zagospodarowania odpadów nie jest możliwe zbilansowanie wpływów i wydatków Gminy przy założeniu utrzymania stabilizacji systemu gospodarowania odpadami. Po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku Gmina przeprowadzi kolejne analizy ekonomiczne i na ich podstawie podejmie działania zmierzające do utrzymania wpływów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo i ciągłość funkcjonowania systemu.

(dowód: akta kontroli str. 253-254, 287-290, 295-297, 552-554)

1.3. RMK powierzyła MPO wykonywanie zadania własnego gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku w granicach administracyjnych Gminy na 20 lat, licząc od 1 października 2012 r.[19], w tym m.in.:

- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie Krakowa systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,
- nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi,
- selektywnego zbierania odpadów komunalnych[20], tworzenie punktów selektywnego zbierania tych odpadów, zapewnianie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu,
- prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- udostępnianie na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o: podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Krakowa, miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych,
- dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi,
- przygotowanie i przeprowadzanie przetargów na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Zgodnie z postanowieniami Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego[21] MPO było zobowiązane realizować zadania jako podmiot zarządzający gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy.
Jednocześnie RMK upoważniła Zarząd Spółki MPO[22] do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 6m, art. 6o, art. 6p, art. 9n ust. 1, art. 5 ust. 7 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt. 1 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, art. 11 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu

---

[19] Uchwała Nr LII/697/12 RMK z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

[20] System ten powinien obejmować co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, oraz dodatkowo prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania 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.

[21] Uchwała Nr XXV/397/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 2 lipca 2012 r.

[22] Uchwała Nr LII/698/12 RMK z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[23] oraz art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[24]. Upoważnienie to dotyczyło m.in. przyjmowania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości takiej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji, dokonywania oględzin lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu, za zgodą właściciela nieruchomości, jeżeli jest to niezbędne do zweryfikowania zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi z deklaracji.
Sposób wykonywania zadań, w tym zakresy obowiązków i praw Gminy oraz Spółki związanych z zarządzaniem systemem gospodarowania odpadami komunalnymi określała umowa wykonawcza zawarta 7 czerwca 2013 r. pomiędzy Gminą a MPO o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Wcześniej 21 lutego 2013 r. zawarto umowę o świadczenie usług publicznych w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy[25].

(dowód: akta kontroli str. 197-246, 272-276, 356-358)

W UMK zadania związane z nowym system gospodarki odpadami komunalnymi przypisano:

- Wydziałowi Gospodarki Komunalnej – Referatowi Infrastruktury Komunalnej Miasta, do którego należał nadzór strategiczny nad utrzymaniem czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków oraz nad Zintegrowanym Systemem Gospodarowania Odpadami Komunalnymi, rozliczanie finansowe umów, sporządzanie sprawozdania rocznego,
- Wydziałowi Podatków i Opłat, do którego należało m.in. ewidencjonowanie i księgowanie wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Liczba stałych pracowników UMK, bezpośrednio związanych z realizacją tych zadań, wzrosła z 33 osób (29,25 etatów) wg stanu na 1 lipca 2013 r. do 36 osób (34,67 etatów) na 30 września 2014 r. Dodatkowo na podstawie umów zleceń na wykonywanie prac o charakterze pomocniczym (kopertowanie pism, rejestracja korespondencji, udzielanie informacji telefonicznych, itp.) zatrudniano na okresy od 2 do 6 miesięcy: 8 osób w II połowie 2013 r. i 10 osób w 2014 r. (do 30 września)[26].
Pracownicy Gminy uczestniczyli w 16 szkoleniach z zakresu problematyki gospodarowania odpadami komunalnymi, których tematami były m.in.: opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nadpłaty w tej opłacie, księgowość i egzekucja administracyjna opłaty śmieciowej, stosowanie ordynacji podatkowej w sprawach z zakresu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wydatki na te szkolenia wyniosły 47 tys. zł.

Zadania w zakresie kontroli gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości realizowała wydzielona od lipca 2013 r. grupa 16 funkcjonariuszy Straży Miejskiej Miasta Krakowa (*Straż Miejska*) oraz MPO, w sposób uregulowany porozumieniem zawartym 1 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 190-191, 253, 277-280, 544, 546-549)

1.4. Gmina prowadziła działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które były kierowane do wszystkich mieszkańców Krakowa. Realizowano je w formie m.in.: sesji Rady Miasta Krakowa z udziałem

---

[23] Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.
[24] Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.
[25] Celem umowy było ustalenie zasad wykonywania przez MPO na rzecz Gminy Miejskiej Kraków zadań własnych Gminy powierzonych na mocy Uchwały RMK nr LII/697/12, polegających na: utrzymaniu czystości i porządku na drogach publicznych i wewnętrznych położonych na nieruchomościach będących własnością i pozostających we władaniu Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa oraz placach i terenach otwartych; utrzymaniu czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Miejska Kraków, a które położone są przy drogach publicznych bez względu na kategorie tych dróg; zbieraniu, transporcie i unieszkodliwianiu zwłok bezdomnych zwierząt oraz znakowania obszarów dotkniętych lub zagrożonych chorobą zakaźną zwierząt.
[26] Według stanu na 30 września 2014 r. zadania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi wykonywało w UMK w ramach umów zleceń 6 osób.

mieszkańców (od stycznia 2012 r. do września 2014 r. było 13 takich sesji), a także przygotowania i kolportażu ulotek informacyjnych dla mieszkańców Krakowa, informacji poprzez lokalne media oraz strony internetowe prowadzone przez UMK i MPO[27], cyklicznych imprez okolicznościowych, różnych akcji i programów, jak np.: „Dni Ziemi", „Krakowski Festiwal Recyclingu", „Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu", „Czysta Akcja", urządzenie ścieżki edukacyjnej na składowisku odpadów „Barycz".
W latach 2012-2014 w działania informacyjno-edukacyjne dotyczące prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi zaangażowanych było również ponad 200 placówek oświatowych, które m.in.:

- uczestniczyły w ogólnopolskim programie edukacyjnym „Moje miasto bez elektrośmieci", programie „Od segregacji nie ma wakacji" oraz kampanii „Sprzątanie świata",
- organizowały konkursy o tematyce ekologicznej, np. pod nazwą „Drugie życie odpadów",
- organizowały zbiórki makulatury, puszek i zakrętek plastikowych.

(dowód: akta kontroli str. 191, 281-284)

1.5. *Raport z Analizy Stanu Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Gminie Miejskiej Kraków w II półroczu 2013 r.* został sporządzony przez MPO w lutym 2014 r. Opracowanie to zawierało wszystkie wymagane informacje, o jakich mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. a-g ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Raport ten wykorzystany został m.in. do przeprowadzenia analizy ekonomicznej funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz do przygotowania projektów nowych uchwał, które RMK podjęła 23 kwietnia 2014 r. w sprawie:

- określenia rodzajów usług dodatkowych świadczonych przez Gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi,
- określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 36-42, 195-196, 284-286, 338-350)

1.6. „Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miejskiej Kraków" (*Rejestr działalności regulowanej*) prowadzono rzetelnie i zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Rejestr ten udostępniony był na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz na stronie www.ekocentum.krakow.pl. Od stycznia 2012 r. do września 2014 r. zaewidencjonowano w nim ogółem 123 przedsiębiorców, z których 19 zostało wykreślonych.

(dowód: akta kontroli str. 92-102, 289)

1.7. Na terenie Krakowa funkcjonują m.in. dwie regionalne instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, dwie sortownie zmieszanych odpadów komunalnych przewidziane do zastępczej obsługi regionu, dwie instalacje regionalne – kompostownie odpadów oraz jedna regionalna instalacja do składowania odpadów[28].
Zadanie zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, niezbędnej do funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy, powierzone zostało MPO. Spółka ta zarządza m.in. zlokalizowanymi przy ul. Krzemienieckiej w Krakowie:

- regionalną instalacją mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych,

[27] Odpowiednie zakładki na stronach: bip.krakow.pl, www.mpo.krakow.pl, www.ekcentrum.krakow.pl., w których m.in. udostępniono wszystkie informacje wymagane art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, bieżąco aktualizowane.
[28] Zgodnie z uchwałą nr XXV/398/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego" i uchwałami w sprawie zmian ww. uchwały.

- regionalną instalacją przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i bioodpadów – Kompostownią odpadów zielonych „Barycz",
- regionalnym składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętnych „Barycz".

Umowy na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości na terenie Krakowa, zawarte przez MPO z przedsiębiorcą wybranym w drodze przetargu (Konsorcjum firm), zobowiązywały przedsiębiorcę m.in. do przekazywania selektywnie zebranych odpadów do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, a zmieszanych odpadów komunalnych do odpowiednich instalacji.

Na terenie Krakowa funkcjonują dwa stacjonarne punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych[29] oraz 559 tzw. „gniazd" z pojemnikami na papier, szkło, metal, tworzywa sztuczne. Informacje o możliwości oddawania do tych punktów różnego rodzaju odpadów „problemowych", nieodpłatnie przez mieszkańców i odpłatnie przez przedsiębiorców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie Gminy, zamieszczone były na stronie internetowej MPO.

(dowód: akta kontroli str. 194, 274, 290-294, 354-355)

1.8. Gmina przy wdrożeniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi korzystała ze wsparcia Ministerstwa Środowiska poprzez wykorzystanie zamieszczonych na jego stronach internetowych interpretacji przepisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także poprzez udział w pracach Zespołu Unii Metropolii Polskich do spraw Odpadów Komunalnych, w których uczestniczyli przedstawiciele tego Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 183-187, 291-292)

1.9. W toku kontroli NIK przeprowadzono badanie ankietowe, w którym uczestniczyło 90 mieszkańców Krakowa – interesantów UMK. Z udzielonych odpowiedzi wynika m.in., że:

- stawki opłat za odpady komunalne 42 ankietowanych uznało za zbyt wysokie[30], 2 – za niskie lub na odpowiednim poziomie, a 44 ankietowanych zaznaczyło, że ustalone stawki ani nie są za wysokie ani zbyt niskie;
- podana przez Gminę informacja o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych na terenie Krakowa była: wystarczająca dla 80 ankietowanych, a dla pozostałych 10 – niewystarczająca;
- 87 ankietowanych uznało, że posiada wiedzę o obowiązkach ciążących na mieszkańcach w związku z przejęciem gospodarki odpadami komunalnymi przez Gminę, przy czym 15 ankietowanych nie wiedziało co zrobić z odpadami takimi jak: lekarstwa, baterie, sprzęt elektroniczny i AGD, opony, meble, odpady poremontowe, popiół, skoszona trawa;
- dostęp do punktów selektywnego zbierania odpadów 18 ankietowanych określiło jako niedogodny, ze względu m.in. na: małą liczebność stałych punktów, ich lokalizację na obrzeżach miasta i czas pracy, brak możliwości osobistego dowozu odpadów (np. skoszonej trawy) przy niedysponowaniu własnym środkiem transportu;
- 9 ankietowanych zgłosiło inne uwagi na temat działań Gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 359-539)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej UMK wyjaśnił m.in., że lokalizacja gniazd pojemników do selektywnej zbiórki niektórych odpadów komunalnych jest dostosowana do potrzeb mieszkańców najbliższej okolicy. Gmina zapewniła właścicielom/zarządcom nieruchomości dostarczenie do punktów selektywnego zbierania odpadów (w ramach opłaty) wszelkich odpadów powstających w gospodarstwie domowym, a także możliwość skorzystania z usług dodatkowych, na podstawie umowy cywilnoprawnej. Informacje na ten temat zostały ujęte w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy oraz na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 540-543)

---

[29] „Lamusownia" i Punkt Gromadzenia Odpadów Wielkogabarytowych, zarządzane przez MPO.

[30] 22 ankietowanych podało powody takiej oceny: znaczne zawyżenie opłat w stosunku do ponoszonych przed 1 lipca 2013 r. lub stawek w gminach sąsiednich, trudności z uiszczaniem opłat wynikające z sytuacji materialnej rodziny, wysokie kwoty stawek przy nieodbieraniu z posesji niektórych rodzajów odpadów jak np. trawy lub gruzu, duże zróżnicowanie stawek.

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność stałego monitorowania wysokości uzyskiwanych dochodów i ponoszonych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w przypadku dalszego wzrostu nadwyżki, podjęcia działań zmierzających do odpowiedniego skorygowania stawek opłat pobieranych za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Mając na względzie bezpieczeństwo funkcjonowania systemu należy zmierzać do takiego wyrównania przychodów, a co za tym idzie takiego korygowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zapewnią ciągłość jego funkcjonowania przy równoczesnym zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów[31].

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte na terenie Gminy rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i sposób ich realizacji w zakresie przyporządkowanym UMK.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Od 1 lipca 2013 r. na terenie Gminy prowadzone były następujące działania o charakterze kontrolnym, dotyczące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi:

- kontrole w zakresie wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości z obowiązków nałożonych ustawą ustawa o utrzymaniu czystości i porządku, realizowane przez MPO oraz Straż Miejską[32],
- interwencje Wydziału Gospodarki Komunalnej dotyczące problemów z realizacją usług odbioru odpadów komunalnych zgłaszanych przez mieszkańców pisemnie, e-mailem lub telefonicznie[33],
- kontrole w zakresie spełniania przez przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej wymogów niezbędnych do odbioru odpadów komunalnych[34],
- bieżące kontrole sprawozdań kwartalnych podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości[35].

Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku sprawowane były z zastosowaniem przepisów art. 379 i art. 380 Prawa ochrony środowiska[36].

(dowód: akta kontroli str. 192, 259-269, 546-549)

W ramach nadzoru strategicznego nad systemem gospodarowania odpadami komunalnymi Wydział Gospodarki Komunalnej analizował przedkładane przez MPO faktury, kosztorysy, różne informacje dot. ilości odebranych odpadów komunalnych i ich zagospodarowania, a także informacje o skargach.

(dowód: akta kontroli str. 272-313, 322-330)

W I połowie 2014 r. został przeprowadzony audyt wewnętrzny w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie. Wykazał on m.in., że Referat Infrastruktury Komunalnej

[31] Patrz art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)

[32] Straż Miejska przeprowadziła (częściowo przy współudziale pracowników MPO) w 2013 r. 4.123 kontrole, a w okresie od stycznia do września 2014 r. – 5.153 kontroli. Dane te nie obejmują kontroli realizowanych odrębnie przez MPO.

[33] W rejestrze interwencji, prowadzonym w Wydziale Gospodarki Komunalnej UMK przez Referat Infrastruktury Komunalnej Miasta, odnotowano w 2013 r. 48 spraw, a w 2014 r. (stan na dzień 3 października) 35 spraw.

[34] W latach 2013-2014 (stan na dzień rozpoczęcia kontroli) pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej UMK przeprowadzili łącznie 3 kontrole. W dniach 15-16 października 2014 r. przeprowadzono czynności kontrolne w ramach czwartej kontroli.

[35] Kontrola sprawozdań składanych przez podmioty wpisane do rejestru działalności regulowanej była prowadzona przez pracowników Referatu Infrastruktury Komunalnej Miasta w Wydziale Gospodarki Komunalnej UMK.

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

Miasta do dnia rozpoczęcia audytu nie kontrolował przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej. W związku z tym zalecono przeprowadzanie takich kontroli.
Pierwszą kontrolę Referat Infrastruktury Komunalnej Miasta przeprowadził w sierpniu 2014 r. Kolejne kontrole wykonywane były według harmonogramów, w których przewidziano przeprowadzenie kontroli u wszystkich przedsiębiorców wpisanych do *Rejestru działalności regulowanej*, w terminie rekomendowanym przez audyt wewnętrzny.
Do 31 października 2014 r. skontrolowano łącznie 4 podmioty, w zakresie spełniania wymogów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[37]. U trzech podmiotów stwierdzono nieprawidłowości takie jak: niewystarczającą dbałość o utrzymanie stanu sanitarnego pojazdów, niespełnianie niektórych wymagań technicznych przez część pojazdów służących do odbierania odpadów komunalnych oraz brak prawidłowego oznakowania pojazdów w zakresie danych określających przedsiębiorcę. Podmiotom tym wydane zostały stosowne zalecenia pokontrolne mające na celu wyeliminowanie tych nieprawidłowości w określonym czasie. Termin udzielenia informacji o sposobie wykonania zaleceń wyznaczony został na 30 listopada lub 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 92-102, 260-262, 267-269, 331-337)

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że podjęcie przedmiotowych kontroli wymagało wcześniejszego przygotowania (m.in. opracowania procedury kontroli, zatrudnienia i przeszkolenia pracowników), co spowodowało, że kontrole te rozpoczęto dopiero w sierpniu 2014 r. Od tego czasu kontrole przeprowadzano sukcesywnie, aby w ciągu 3 lat zostali nimi objęci wszyscy przedsiębiorcy posiadający aktualny wpis do *Rejestru działalności regulowanej*.

(dowód: akta kontroli str. 255, 257)

2.2. W okresie od lipca 2013 r. do września 2014 r. na 22 przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie Krakowa nałożone zostały kary pieniężne w łącznej kwocie 35,1 tys. zł. W 19 przypadkach kary w wysokości ogółem 15,1 tys. zł nałożone były za opóźnienia w złożeniu sprawozdań kwartalnych. W dwóch przypadkach nałożono kary w kwotach po 5 tys. zł za wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów komunalnych bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej. Jednego przedsiębiorcę ukarano kwotą 10 tys. zł za mieszanie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi.
Ponadto MPO nałożyło na Konsorcjum firm odbierających odpady komunalne na terenie Gminy Miejskiej Kraków kary umowne w łącznej kwocie 89,3 tys. zł, w tym 10 tys. zł za mieszanie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi, a pozostałe kary związane były m.in. z nieterminowością odbioru odpadów, opóźnieniami w dostarczaniu worków do segregacji odpadów, przekazaniem odpadów do instalacji innych niż wskazane dla danego sektora. Wszystkie zdarzenia będące podstawą nałożenia tych kar wystąpiły w III kwartale 2013 r. UMK uwzględniał kwoty kar (MPO potrącało je z faktur wystawianych przez Konsorcjum) przy wypłacie wynagrodzenia dla MPO za lipiec i wrzesień 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 262-269, 320-321, 351-352)

W latach 2013-2014 (do 30 września) Straż Miejska nałożyła na właścicieli nieruchomości 1 250 mandatów karnych za naruszenie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

(dowód: akta kontroli str. 192, 253-254)

2.3. W latach 2013-2014 (do 30 września) MPO zaewidencjonowało 1613 tzw. „dzikich wysypisk", zlokalizowanych na nieruchomościach Gminnych i Skarbu Państwa na obszarze Krakowa. MPO zajmowało się bieżącą likwidacją tych „wysypisk", w ramach zadania budżetowego *Oczyszczanie miast i wsi*, na podstawie umowy wykonawczej z 21 lutego 2013 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie utrzymania czystości i porządku na

[37] Dz. U. z 2013 r., poz. 122.

terenie Gminy. Usunięto ok. 16 tys. m^3 odpadów (były to m.in.: odpady materiałów i elementów budowlanych oraz infrastruktury drogowej, odzież, opony, części samochodowe, meble, skoszona trawa, ścięte krzewy i gałęzie, styropian), na co Gmina wydatkowała 953,8 tys. zł.
Sprawy dotyczące „dzikich wysypisk" na terenach prywatnych prowadziła Straż Miejska[38].

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 254-258, 264-266, 545)

2.4. Masa odpadów komunalnych odebranych z nieruchomości na terenie Krakowa wyniosła 300 920 Mg w 2012 r. i 291 636 Mg w 2013 r. Od lipca 2013 r. Wydział Gospodarki Komunalnej UMK otrzymywał sprawozdania kwartalne od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie Krakowa. Sprawozdania te złożyły wszystkie podmioty, które w danym kwartale figurowały w rejestrze działalności regulowanej[39]. Badanie kontrolne przeprowadzone na próbie 319 sprawozdań z II i IV kwartału 2013 r. oraz II kwartału 2014 r. wykazało, że 12 z tych sprawozdań wpłynęło z opóźnieniem od 3 do 16 dni w stosunku do terminu wymaganego art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Wobec każdego przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne, który przekazał sprawozdanie kwartalne po terminie, wszczynano postępowanie w celu nałożenia kary pieniężnej, o jakiej mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5 ww. ustawy. Wysokości kar obliczano prawidłowo, tj. w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia. Od lipca 2013 r. do dnia kontroli NIK (16 październik 2014 r.) kary takie nałożono na 21 podmiotów odbierających odpady, w kwocie łącznej 17 tys. zł[40].
Badanie sprawozdań sporządzonych przez 6 podmiotów odbierających odpady za II i IV kw. 2013 r. oraz II kw. 2014 r.[41] nie wykazało nieprawidłowości. W 10 sprawozdaniach zawarte były wszystkie informacje i dane określone w art. 9n ust. 3 pkt 1-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a wątpliwości w zakresie niewypełnionych niektórych rubryk w 8 sprawozdaniach zostały wyjaśnione przez Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 103-136, 247-251, 314-317)

Sprawozdanie Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r. zawierało wszystkie informacje i dane określone w art. 9q ust. 3 pkt 1-6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, które ustalono na podstawie sprawozdań kwartalnych oraz danych uzyskanych dodatkowo z MPO i Straży Miejskiej. Sprawozdanie przekazano Marszałkowi Województwa Małopolskiego oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w terminie wymaganym art. 9q ust. 2 tej ustawy, po czym 3 czerwca 2014 r. przesłano im korektę tego sprawozdania[42]. Ze sprawozdania tego wynikało m.in., że w Gminie w 2013 r.:

- odebrano odpady komunalne o łącznej masie 291 635 Mg, z której 279 381,7 Mg (95,8%) poddane zostało innym niż składowanie procesom przetwarzania;
- selektywnie zebrano 12 933 Mg odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, z których do recyklingu przekazano 12 929,3 Mg (99,97%);
- osiągnięto 6,8% ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r.;
- odebrano frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła o łącznej masie 39 317,6 Mg, z której recyklingowi poddano 39 186,1 Mg (99,7%) –

[38] Straż Miejska w latach 2013-2014 (do 30 września) ujawniła ogółem 410 „dzikich wysypisk" zlokalizowanych na działach Gminy, Skarbu Państwa i działkach należących do osób fizycznych.

[39] Około połowa z tych podmiotów przedstawiała sprawozdania „zerowe", np. za IV kw. 2013 r. – 44 z ogólnej liczby 108 podmiotów figurujących w *Rejestrze*, za I kw. 2014 r. – 55 z ogólnej liczby 110 podmiotów, za II kw. 2014 r. – 55 ze 108 podmiotów.

[40] 12,2 tys. zł z tej kwoty podmioty uiściły w terminie do 30 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary stała się ostateczna.

[41] Sprawozdania: Małopolskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Krakowie, Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych van Gansewinkel w Krakowie Sp. z o.o., SITA Małopolska Sp. z o.o. w Krakowie, A.S.A. Eko Polska Sp. z o.o. oddział EKO-SMOK, Kraków, Zakładu Urządzania i Utrzymania Zieleni A. Popek, J. Franek Sp. J. oraz Zakładu Produkcyjno-Usługowo-Handlowego PRO-ZIEL Z. Paluch.

[42] W sprawozdaniu pierwotnym przy obliczaniu osiągniętego poziomu recyklingu dla frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przyjęto niewłaściwe wartości wskaźnika Mw (masy wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie województwa – pierwotnie przyjęto 0,406 Mg a winno być 0,3 Mg) i Um_{pmts} (udział łączny odpadów papieru, metali tworzyw sztucznych i szkła w składzie morfologicznym odpadów komunalnych – pierwotnie przyjęto 0,3% a dla gminy miejskiej pow. 50 tys. mieszkańców powinno być 0,469), co spowodowało zmianę podanego w dziale V sprawozdania rocznego osiągniętego poziom recyklingu z 42,4% na 36,7%.

osiągnięto 36,7% poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia tych frakcji odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 137-155, 194, 317-319, 353)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane na terenie Gminy działania kontrolne w ramach funkcjonującego od 1 lipca 2013 r. systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz rzetelność wywiązywania się z obowiązku sprawozdawczego.

3. Rozpatrywanie skarg dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

W UMK rozpatrywaniem skarg i wniosków zajmował się Referat Skarg i Wniosków, funkcjonujący w Biurze Kontroli Wewnętrznej. Do zakresu działania tego Referatu należało m.in.[43]:

- prowadzenie postępowań wyjaśniających oraz przygotowanie projektów zawiadomień o sposobie załatwienia skargi lub wniosku,
- przyjmowanie skarg dotyczących ewentualnych nieprawidłowości we wszystkich komórkach organizacyjnych UMK i miejskich jednostkach organizacyjnych utworzonych przez Gminę oraz przyjmowanie wniosków i petycji,
- prowadzenie rejestru skarg i wniosków.

Rejestr skarg i wniosków prowadzono w formie elektronicznej, w sposób zapewniający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania, zgodnie z postanowieniami art. 254 Kodeksu postępowania administracyjnego[44]. Zawierał on m.in. pozycje: identyfikator sprawy, znak sprawy, jej rodzaj (skarga, wniosek lub petycja), opis, termin załatwienia, data wszczęcia, data zakończenia.

Od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. zarejestrowano łącznie 1532 skargi, z których 83 (5,4%) odnosiły się do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze Krakowa. Nie stwierdzono przypadków nierejestrowania złożonych w UMK skarg i wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 156-182)

Badanie kontrolne 10 losowo wybranych skarg, związanych z nowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,[45] wykazało m.in., że były one rozpatrywane zgodnie z ustalonymi procedurami, terminowo i w sposób określony w art. 237 i art. 238 Kodeksu postępowania administracyjnego. Skargi te w 7 przypadkach uznano za zasadne lub częściowo zasadne, a 3 zakwalifikowano do kategorii ostatecznie załatwionych w inny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 158-167)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozpatrywanie skarg skierowanych do UMK w sprawach gospodarowania odpadami komunalnymi.

[43] Zgodnie z Zarządzeniem nr 1154/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura Kontroli Wewnętrznej.

[44] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267).

[45] Skargi złożone przez: 7 mieszkańców Krakowa, 1 spółdzielnię mieszkaniową, 1 zarząd wspólnoty mieszkaniowej i 1 przedsiębiorstwo prywatne.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[46] 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 Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Krakowie, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych w związku z tym 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.

Kraków, dnia listopada 2014 r.

Kontrolerzy:
Aleksandra Trojak
główny specjalista kontroli państwowej

.....

Marcin Stolarczyk
specjalista kontroli państwowej

.....

[46] Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.