



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.03.2021

Pan
Tadeusz Borkowski
Wójt
Gminy Lutomiersk
95-083 Lutomiersk
plac Jana Pawła II 11

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/002 Identyfikacja i likwidacja dzikich wysypisk odpadów w województwie łódzkim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lutomiersk („Urząd”), pl. Jana Pawła II 11, 95-083 Lutomiersk.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Borkowski – Wójt Gminy Lutomiersk, wybrany w wyborach bezpośrednich, które odbyły się w dniu 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Identyfikacja dzikich wysypisk i nadzór nad usuwaniem odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2019- do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/157/2021 z 22 września 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Lutomiersk, co do zasady rzetelnie egzekwowała usuwanie odpadów ze zidentyfikowanych nielegalnych miejsc ich składowania, jak również podejmowała działania mające na celu zapobieganie ich powstawaniu. Wyznaczyła pracownicy Urzędu niezwłocznie od chwili powzięcia informacji o lokalizacji odpadów w miejscach do tego nieprzewidzianych, wszczynali postępowania w sprawie składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. W wyniku podjęcia ww. działań, w związku z usunięciem odpadów przez ich posiadaczy w trakcie prowadzonych przez Urząd postępowań, w połowie przypadków nie wystąpiła konieczność wydania decyzji w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³. W okresie objętym kontrolą prowadzono osiem postępowań, z których sześć doprowadziło do usunięcia odpadów, a w dwóch kolejnych – termin na usunięcie odpadów określony został w decyzjach na 31 grudnia 2021 r. (przy czym w stosunku do jednej z decyzji - właściciel nieruchomości złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi⁴, a sprawa ta nie została jeszcze przez ten organ rozpatrzona). Urząd prawidłowo zidentyfikował wszystkich posiadaczy odpadów. W kontrolowanej jednostce stwierdzono nieprawidłowość sprowadzającą się do niedostatecznego wyjaśnienia przez organ stanu faktycznego sprawy w celu zbadania czy zostały spełnione przesłanki do wydania decyzji umarzającej postępowanie w sprawie składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Urząd podejmował szereg działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do mieszkańców, w celu usystematyzowania zasad odbioru oraz zagospodarowania odpadów komunalnych, jak również wzrostu świadomości w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Identyfikacja dzikich wysypisk i nadzór nad usuwaniem odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym likwidacją dzikich wysypisk, przypisane zostało w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁶, do zadań Referatu Gospodarki Komunalnej i Lokalowej („Referat”). Szczegółowe zadania związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi, określone zostały w „zakresach obowiązków i upoważnień” kierownika oraz pracownika Referatu. Ponadto, Kierownik Referatu⁷ został upoważniony do wydawania w imieniu Wójta decyzji administracyjnych w sprawach określonych w zakresie obowiązków.

(akta kontroli str. 3-23)

2. Pracownicy Urzędu pozyskiwali informacje o nielegalnym składowaniu odpadów w formie telefonicznej oraz poprzez e-maile. Jednocześnie, służby komunalne Urzędu, w związku z objazdem głównych ciągów komunikacyjnych na terenie Gminy

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm. – zwana dalej „ustawą o odpadach”.

⁴ Dalej: „SKO”.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Nadany Zarządzeniem Nr 93/W/20 Wójta Gminy Lutomiersk z dnia 9 grudnia 2020 r., następnie zmieniony z dniem 1 marca 2021 r. Zarządzeniem Nr 110/W/21 Wójta Gminy Lutomiersk z dnia 24 lutego 2021 r.

⁷ Będący z dniem 1 czerwca 2019 r. jednocześnie Zastępcą Wójta Gminy Lutomiersk.

Lutomiersk, w ramach bieżącego sprzątania - na bieżąco usuwały porzucone śmieci przy drogach. W kontrolowanym okresie Urząd prowadził osiem postępowań w związku z powzięciem informacji o składowanych odpadach w miejscach do tego nieprzeznaczonych (cztery w 2019 roku, trzy w 2020 roku oraz jedno w 2021 roku – do dnia rozpoczęcia kontroli NIK). W każdym przypadku zidentyfikowano wszystkich posiadaczy odpadów.

(akta kontroli str. 24, 26, 29-30)

3. Na osiem prowadzonych postępowań, w czterech Wójt wydał decyzje nakładające na posiadacza odpadów obowiązek ich usunięcia z terenu objętego decyzją. W pozostałych czterech przypadkach, wobec usunięcia, w trakcie prowadzonego przez organ postępowania, przez właścicieli nieruchomości zgromadzonych odpadów, Wójt wydał decyzje umarzające ww. postępowanie administracyjne. Z ww. ośmiu postępowań - w sześciu przypadkach, postępowania zakończyły się usunięciem odpadów.

Do dnia 27 września 2021 r. nie usunięto jeszcze odpadów z dwóch nieruchomości, przy czym:

- w jednym postępowaniu, właściciel nieruchomości złożył w dniu 25 sierpnia 2021 r. odwołanie do SKO od decyzji nakładającej na posiadacza odpadów obowiązek ich usunięcia z terenu objętego decyzją. Do dnia zakończenia kontroli NIK, decyzja SKO nie została wydana;
- w jednym postępowaniu, organ w decyzji nakładającej na posiadacza odpadów obowiązek ich usunięcia z terenu objętego decyzją określił termin jej wykonania na 31 grudnia 2021 r. Decyzja jest ostateczna.

(akta kontroli str. 24, 26, 29-137)

4. Analiza ośmiu prowadzonych przez Urząd postępowań wykazała, że:

- postępowania wszczynane były niezwłocznie po otrzymaniu informacji o zaleganiu odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych;
- Urząd prawidłowo ustalił właścicieli nieruchomości, na których składowano odpady;
- właściciele nieruchomości, na których znajdowały się nielegalne odpady informowani byli pisemnie o wszczętym postępowaniu;
- decyzje administracyjne wydawane przez organ określały m.in. termin usunięcia odpadów, rodzaj odpadów oraz sposób ich usunięcia;
- w czterech na sześć prowadzonych postępowań w sprawie składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym, przeprowadził oględziny terenu, celem ustalenia czy odpady zostały usunięte. Przeprowadzenie oględzin zostało potwierdzone w formie protokołu oraz zdjęciami z miejsca oględzin. W dwóch przypadkach Urząd nie przeprowadził oględzin, jak również nie posiadał żadnego dokumentu świadczącego o dokonanych usunięciach odpadów. Przeprowadzone w dniu 11 października 2021 r. przez kontrolera NIK w obecności Zastępcy Wójta oględziny dwóch nieruchomości leśnych potwierdziły realizację przez właścicieli obowiązku usunięcia odpadów;

(akta kontroli str.29-138)

3. W okresie objętym kontrolą, w związku z wywiązywaniem się właścicieli z obowiązku usuwania odpadów nielegalnie zdeponowanych, nie wystąpiła konieczność prowadzenia egzekucji wydanych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 29-31, 147)

4. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przypadki konieczności podjęcia przez organ, ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska działania polegającego na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi.

(akta kontroli str. 29-31)

5. Urząd podejmował działania mające na celu likwidację nielegalnych wysypisk, jak również wyeliminowanie tego procederu w przyszłości. Nielegalnie porzucone odpady w rowach przydrożnych oraz w ciągach komunikacyjnych były na bieżąco usuwane przez pracowników komunalnych. Działania te były podejmowane przez Urząd z własnej inicjatywy. W kontrolowanym okresie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi nie wydawał i nie przekazywał do Urzędu decyzji w sprawie likwidacji miejsc nielegalnego deponowania odpadów. Urząd podejmował również działania informacyjno-edukacyjne polegające m.in. na: organizacji akcji sprzątania świata wśród młodzieży szkolnej oraz wśród mieszkańców, propagowaniu selektywnej zbiórki odpadów w formie akcji „Serduszka na nakrętki”, odbiór odpadów wielkogabarytowych, kolportaż plakatów oraz ulotek za pośrednictwem sołtysów, zamieszczanie artykułów w lokalnej prasie oraz na stronie internetowej Urzędu.

Na stronie internetowej Urzędu, jak i na tablicach ogłoszeniowych znajdowały się wszelkie regulaminy, instrukcje oraz harmonogramy odbioru odpadów, zapewniające mieszkańcom Gminy pełną informację w zakresie odbioru i gospodarowania odpadami.

Urząd dysponował danymi w zakresie liczby podpisanych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstawały odpady, umów na korzystanie z usług odbioru odpadów komunalnych. Od 1 stycznia 2021 roku gminnym systemem gospodarowania odpadami objęte zostały również nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowe. Wszystkie szkoły posiadały podpisane umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów z podmiotami zajmującymi się odbiorem odpadów komunalnych, zaś Gminny Ośrodek Kultury – z racji lokalizacji – korzystał z pojemników przeznaczonych dla budynku Urzędu. Pracownicy Referatu, w badanym okresie, przeprowadzali kontrole właścicieli nieruchomości wyłączonych ze zorganizowanego przez Gminę systemu odbioru odpadów komunalnych, w zakresie posiadania przez nich umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W 2019 roku przeprowadzono 61 takich kontroli, w 2020 roku w związku z pandemią covid-19 odstąpiono od kontroli, a w 2021 roku – przeprowadzono 11 kontroli.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸, Rada Gminy Lutomiersk uchwaliła⁹ Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lutomiersk. W dokumencie tym zobowiązano właścicieli nieruchomości do prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych w podziale na poszczególne frakcje (m.in.: papier, szkło, zużyte opony, chemikalia, odpady budowlane i rozbiórkowe). Zgodnie z ww. Regulaminem część odpadów (jak np.: metale, opony, sprzęt elektryczny i elektroniczny, bioodpady i odpady zielone) – miała być odbierana od właścicieli nieruchomości przez uprawniony podmiot, zgodnie z określonym harmonogramem, a pozostałe (takie jak: leki, chemikalia, odpady budowlane i rozbiórkowe) – samodzielnie

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 888.

⁹ Uchwała Nr LIV/347/18 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 27 lutego 2018 r. – obowiązująca do 30 czerwca 2020 r.; uchwała Nr XXIV/183/2020 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 15 kwietnia 2020 r. obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., uchwała Nr XXXI/235/20 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 19 listopada 2020 r.

przekazywane przez właściciela - do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych („PSZOK”¹⁰). W dokumencie tym określono również pojemności poszczególnych pojemników i worków na odpady komunalne, w tym również dla nieruchomości na których znajdowały się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele wypoczynkowo-rekreacyjne. Pomimo, iż gminny PSZOK utworzony został w 2017 roku¹¹, to do dnia zakończenia niniejszej kontroli, był nadal w organizacji. Mieszkańcy mogli dostarczać: opakowania z papieru i tektury, tworzywa sztuczne i szkło, opakowania wielomateriałowe, odpady zielone i ulegające biodegradacji, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, przeterminowane leki, odpady wielogabarytowe, odpady budowlane oraz zużyte opony, przy czym odpady wielogabarytowe, akumulatory oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny zbierany był podczas zbiórek objazdowych.

Gmina na mocy uchwały określiła¹² szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych zarówno mieszkańcom, jak i właścicielom nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjne.

W okresie objętym kontrolą miesięczne opłaty za odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców z terenu Gminy wynosiły:

- w 2019 r.: od 1 stycznia do 30 czerwca - 10 zł od każdego mieszkańca w przypadku nie gromadzenia odpadów w sposób selektywny oraz 7 zł od każdego mieszkańca gdy odpady były segregowane, a od 1 lipca do 31 grudnia - w wysokości odpowiednio: 36 zł i 18 zł;
- w 2020 r.: od 1 stycznia do 30 września - 48 zł od każdego mieszkańca w przypadku nie gromadzenia odpadów w sposób selektywny oraz 24 zł od każdego mieszkańca gdy odpady były segregowane, a od 1 października do 31 grudnia - w wysokości odpowiednio: 62 zł i 31 zł; Dodatkowo w ciągu roku mieszkańcy budynków jednorodzinnych, którzy posiadali przydomowe kompostowniki, podlegali częściowemu zwolnieniu z opłaty: 1 zł w okresie od 1 lipca do 30 września, a następnie w wysokości 5 zł – do 31 grudnia;
- w 2021 r.: od 1 stycznia do 31 lipca - 62 zł od każdego mieszkańca w przypadku nie gromadzenia odpadów w sposób selektywny oraz 31 zł od każdego mieszkańca gdy odpady były segregowane, a od 1 sierpnia - w wysokości odpowiednio: 72 zł i 36 zł; Podobnie jak w roku poprzednim, mieszkańcy budynków jednorodzinnych, którzy posiadali przydomowe kompostowniki, podlegali częściowemu zwolnieniu z opłaty w wysokości 5 zł;

Właściciele nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe od 1 stycznia 2021 r. objęci zostali gminnym systemem odbioru i zagospodarowania

¹⁰ Powołany uchwałą Nr XXXI/234/17 Rady Gminy Lutomiersk

¹¹ Uchwałą Nr XXXIX/237/17 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 28 marca 2017 r. przyjęty został regulamin Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych na terenie Gminy Lutomiersk.

¹² Uchwała Nr XXXVII/219/17 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Lutomiersk oraz zagospodarowania tych odpadów – obowiązująca do 30 czerwca 2020 r.; Uchwała XXIV/184/20 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną od właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.; Uchwała Nr XXXI/234/20 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną od właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

odpadami komunalnymi. Właściciele ww. nieruchomości dokonywali opłat w wysokości 181,90 zł za rok.

(akta kontroli str.24-27, 138-146)

8. W okresie objętym kontrolą Urząd nie występował o środki finansowe na likwidację dzikich wysypisk ze źródeł zewnętrznych (takich jak np. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi). Zbieranie porzuconych odpadów głównie z ciągów komunikacyjnych na terenie Gminy zapobiegało powstawaniu dzikich wysypisk, a koszty z tym związane pokrywane były w ramach gospodarki odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt, wbrew art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., w ramach dwóch prowadzonych postępowań administracyjnych, w niedostateczny sposób wyjaśnił stan faktyczny sprawy w celu zbadania czy zostały spełnione przesłanki wydania decyzji umarzającej postępowanie w sprawie składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Organ przed wydaniem decyzji nie przeprowadził bowiem oględzin nieruchomości jak również nie weryfikował czy odpady zostały prawidłowo przekazane podmiotom odbierającym odpady komunalne, w sytuacji gdy w myśl ww. przepisów, organy administracji są obowiązane do zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, a następnie ocenę faktu udowodnienia poszczególnych okoliczności na podstawie całego materiału dowodowego.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy, w jednym przypadku, ponieważ nie przeprowadzone zostało postępowanie spadkowe, potencjalni spadkobiercy uprzątnęli nieruchomość, co zostało potwierdzone przez pracowników Urzędu podczas objazdu terenu, natomiast w przypadku nieruchomości należącej do Lasów Państwowych – uzyskano jedynie telefoniczną informację o sposobie zagospodarowania odpadów, co również zostało potwierdzone przez pracowników Urzędu podczas objazdu terenu.

(akta kontroli str. 29-31, 148-149)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje wniosków pokontrolnych, natomiast przedstawia następującą uwagę:

- Uwagi NIK wskazuje na konieczność przeprowadzania oględzin nieruchomości w każdym wypadku uzyskania informacji o usunięciu przez właściciela nielegalnych odpadów oraz weryfikacji dokumentów potwierdzających odbiór tych odpadów przez podmioty do tego uprawnione.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

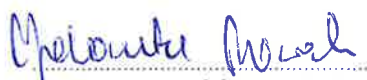
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Łódź, 29 października 2021 r.

Kontroler
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

Piotr Walczak

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.


Przemysław Szewczyk
p.o. wicedyrektora

¹³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.