



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.018.04.2017
P/17/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/006 – Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 9 listopada 2017 r., z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych mających wpływ na kontrolowaną działalność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Marek Raczkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/139/2017 z dnia 7 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Łuków, 21-400 Łuków, ul. Świderska 12 (dalej: Urząd lub UG)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Osiak, Wójt Gminy Łuków (dalej: Gmina) ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² realizację przez Gminę Łuków zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- stworzenie przez Gminę warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jej terenie, w tym ustalenie zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający osiągnięcie lepszych od wymaganych poziomów recyklingu oraz poziomu ograniczenia masy składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- rzetelne szacowanie kosztów zagospodarowania odpadów i ustalanie opłat. W kwietniu 2016 r., w wyniku dokonanej kalkulacji, zwiększono stawkę opłaty o 1 zł, co skutkowało zmniejszeniem deficytu dochodów nad wydatkami w stosunku do poprzedniego roku,
- zapewnienie szczelności wdrożonego systemu zagospodarowania odpadów, poprzez m.in. rzetelną identyfikację wszystkich miejsc powstawania odpadów na terenie Gminy oraz wyeliminowanie „dzikich wysypisk”.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- opóźnień w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych właścicielom nieruchomości, nieterminowo regulującym opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- niezapewnienia przyjmowania przez Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK) następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, szkła, metali, tworzyw sztucznych.

¹ Zatrudniony na stanowisku Wójta Gminy od 9 grudnia 2010 r.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Osiąganie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

Opis stanu
faktycznego

1.1. W badanym okresie Gmina realizowała zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku, określone w art. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (dalej: u.c.p.g.). Obowiązki w zakresie nadzoru nad realizacją tych zadań zostały określone w szczególności w zakresach czynności pracowników Referatu Gospodarki i Przedsiębiorczości UG, realizujących ww. zadania oraz w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 7-32)

Uchwalone, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Łukowie, regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy⁴ zawierały zasady wskazane w art. 4. ust. 2 u.c.p.g. Obowiązujący regulamin, przyjęty uchwałą Rady Gminy z 30 listopada 2016 r., został w wyznaczonym terminie dostosowany do Planu gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego 2022 (dalej: WPGO).

Dostosowanie dotyczyło w szczególności: określenia przynależności Gminy do Regionu Północno-Zachodniego, któremu przypisane zostało korzystanie z instalacji zastępczej, administrowanej przez Zakład Zagospodarowania Odpadów Komunalnych w Adamkach k. Radzyna Podlaskiego (dalej: ZZOK); udziału Gminy w projekcie pt. „Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego, w ramach szwajcarsko-polskiego programu współpracy”, wzmocnionym sprawnym monitoringiem ilości oraz kontroli ich usuwania i unieszkodliwiania; przystąpienia Gminy do programu dofinansowania kolektorów słonecznych dla mieszkańców, w celu promowania produkcji czystej energii, która ogranicza powstawanie odpadów typu popioły; promowania zakładania przydomowych kompostowników.

Gmina współpracowała z Marszałkiem Województwa Lubelskiego przy uchwalaniu WPGO, poprzez udzielanie informacji w formie ankiety dla potrzeb wykonania „Aktualizacji planu gospodarki odpadami województwa lubelskiego 2022 wraz z planem inwestycyjnym” oraz ankiety dla potrzeb wykonania sprawozdania z realizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego za lata 2014 - 2016”.

(dowód: akta kontroli str. 33-46, 254-270)

Na terenie Gminy nie istnieją instalacje oraz zakłady zagospodarowania odpadów, w związku z czym 17 kwietnia 2009 r. Rada Gminy podjęła uchwałę o przystąpieniu do związku międzygminnego pod nazwą „Związek Komunalny Gmin Powiatu Radzyńskiego, w celu realizacji inwestycji „Budowa Zakładu Zagospodarowania Odpadów Komunalnych Adamki” w miejscowości Biała k. Radzyna Podlaskiego. Zgodnie z WPGO, Gmina wchodzi w skład Regionu Północno-Zachodniego gospodarki odpadami, dla którego instalacją spełniającą warunki zastępczej instalacji regionalnej jest ww. ZZOK.

(dowód: akta kontroli str. 47-75)

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.

⁴ „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków” był przyjmowany następującymi uchwałami Rady Gminy: nr II/17/2014 z 16 grudnia 2014 r.; nr XX/163/2016 z 11 marca 2016 r.; nr XXI/177/2016 z 28 kwietnia 2016 r.; nr XXXII/233/2016 z 30 listopada 2016 r. (obowiązujący od 31 grudnia 2016 r.).

Rada Gminy podjęła uchwały w sprawie:

- postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stosownie do art. 6c ust. 2 u.c.p.g⁵,
- wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, a także ustalenia stawki opłaty za pojemnik, stosownie do art. 6k ust.1 pkt 1 i 2, ust. 3 w związku z art. 6c ust.1 i 2, art. 6j ust. 1 pkt. 1, ust. 3 i 4 u.c.p.g⁶,
- określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, zgodnie z art. 6r ust. 3 u.c.p.g⁷,
- określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, zgodnie z wymogami art. 6n ust.1 pkt 1 i 2 u.c.p.g⁸,
- określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6l ust.1 u.c.p.g⁹.

Ponadto, na podstawie art. 6l ust. 2 u.c.p.g., Rada podjęła uchwałę w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wyznaczania inkasentów, wynagrodzenia za inkaso oraz terminów płatności dla inkasentów¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 76-98)

1.2. Gmina prowadziła działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym selektywnego zbierania odpadów komunalnych, polegające w szczególności na: rozpowszechnianiu ulotek informacyjnych, szczegółowo opisujących system segregowania odpadów, harmonogram ich odbioru, godziny pracy PSZOK itp., (cztery wersje ulotek przekazywano bezpośrednio każdej posesji przy pierwszym objeździe w danym roku); przeprowadzaniu edukacji w szkołach poprzez: organizację apeli, wydawanie plakatów i gazetek szkolnych, zaangażowanie szkół w corocznych akcjach „Sprzątanie Świata”, „Dzień Ziemi”; poruszaniu problematyki segregowania odpadów podczas zebrań wiejskich; zamieszczaniu aktualnych informacji, sprawozdań i raportów odnośnie systemu gospodarowania odpadami w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. na tablicach ogłoszeń, stronie internetowej, BIP, w lokalnej prasie; zapewnieniu udziału pracowników administracyjnych w szkoleniach z zakresu gospodarowania odpadami; organizowaniu przez sołtysów akcji sprzątania okolicznych lasów. Według wyjaśnień Wójta Gminy, *zachowanie ciągłości w informowaniu mieszkańców skutkuje zwiększoną świadomością ekologiczną, co do segregacji odpadów i gospodarowania nimi. Efektem tego jest wystawianie większej ilości rzetelnie posegregowanych odpadów przy ich zbiórce, o czym świadczą uzyskane wysokie poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów.*

(dowód: akta kontroli str. 99-109, 181-182, 254-266)

1.3. Gmina, z dniem 1 stycznia 2017 r., wdrożyła wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów¹¹.

⁵ Uchwała nr V/37/2015 Rady Gminy z dnia 5 marca 2015 r.

⁶ Uchwała nr XX/165/2016 Rady Gminy z dnia 11 marca 2016 r.

⁷ Uchwała nr XXXII/234/2016 Rady Gminy z dnia 30 listopada 2016 r.

⁸ Uchwała nr XXIV/189/2016 Rady Gminy z dnia 27 czerwca 2016 r.

⁹ Uchwała nr XXIV/187/2016 Rady Gminy z dnia 27 czerwca 2016 r.

¹⁰ Uchwały Rady Gminy z dnia 25 października 2013 r. oraz 27 czerwca 2016 r.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 19 (dalej: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r.).

Mieszkańcy Gminy zostali zobowiązani do selektywnego zbierania: papieru, szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz odpadów ulegających biodegradacji w pojemnikach (workach) w wymaganym kolorze.

(dowód: akta kontroli str. 37-46, 62-75, 85-87, 271-273)

1.4. Gmina osiągnęła, wymagane przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych¹², poziomy recyklingu dotyczące papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła (w 2015 r. – 45%, w 2016 r. – 32,49%) oraz innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (w 2015 r. – 100%, w 2016 r. – 93,63%)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

1.5. Łączna masa odpadów komunalnych, podana w Mg, odebranych z obszaru Gminy wyniosła:

- w 2015 r. – 1 628,3, w tym: 1 189,1 niesegregowanych (zmieszanych) i 395,4 zebranych selektywnie,
- w 2016 r. – 1 740,9, w tym: 979,73 niesegregowanych i 606,7 zebranych selektywnie,
- w I połowie 2017 r. – 1 314,79, w tym: 301,26 niesegregowanych i 703,11 zebranych selektywnie.

Masa zebranych w PSZOK odpadów komunalnych (w Mg) ogółem wyniosła: w 2015 r. – 38,3; w 2016 r. – 58,665, w I połowie 2017 r. – 31,31. Dane w tym zakresie były uwzględnione w wykazanej uprzednio łącznej masie odpadów komunalnych odebranych z obszaru Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

Gmina nie przekroczyła, wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów¹⁴, dopuszczalnego poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r., tj. 50% w 2015 r. oraz 45% w 2016 r., osiągając odpowiednio 37,9% i 29,81%.

(dowód: akta kontroli str. 47-75)

Analiza dokumentacji dotyczącej sposobu wyliczenia za 2016 r. przez Gminę poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła; innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, dokonana przy udziale pracownika Urzędu, wykazała poprawność wyliczenia ww. poziomów. Zostały one wykazane (odpowiednio: 32,49%, 93,63% oraz 29,81%) w sprawozdaniu Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. przekazanym Marszałkowi Województwa Lubelskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Lublinie. Poprawnie kwalifikowano odpady

¹² Dz. U. poz. 2167.

¹³ Do 30 grudnia 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 645, a od 31 grudnia 2016 r. rozporządzenie o tym samym tytule z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz. U. poz. 2167). Według ww. rozporządzenia, wymagany poziom recyklingu dotyczący papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła wynosił: w 2015 r. - 16%, w 2016 r. - 18%, a wymagany poziom recyklingu dotyczący innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych wynosił odpowiednio: 40% i 42 %.

¹⁴ Dz. U. poz. 676.

z właściwej grupy (z katalogu odpadów) oraz przyjmowano właściwe dane odnośnie odpadów, służące wyliczeniu tych poziomów.

Wskaźnik Um_{pmts} określający łączny udział odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych został oznaczony na podstawie aktualnego Krajowego Planu Gospodarki Odpadami i wynosił dla Gminy 31,8%. Dla obliczenia poziomu recyklingu ww. frakcji odpadów przyjęto liczbę mieszkańców Gminy na dzień 31 grudnia 2016 r. wynoszącą 17 976 oraz właściwą masę wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie województwa lubelskiego w 2016 r. wynoszącą 179 kg.

(dowód: akta kontroli str. 166-173, 357-358)

1.6. Na terenie Gminy nie funkcjonowały punkty skupu „surowców wtórnych”.

(dowód: akta kontroli str. 258)

1.7. Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (firma Ekolider) składał Wójtowi w obowiązującym terminie półroczne sprawozdania¹⁵, zawierające wymagane informacje określone w art. 9n ust. 3-5 u.c.p.g.

Firma Ekolider (Wykonawca) realizowała zadanie „Odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych z terenu Gminy Łuków” w latach 2015-2016 na podstawie zawartej z Gminą umowy nr 271.1.2014 z 30 grudnia 2014 r., w której określono, że za wykonanie przedmiotu umowy Wykonawcy przysługuje ryczałt miesięczny brutto w kwocie 22 680 zł oraz cena ofertowa brutto w wysokości 544 320 zł (za cały okres obowiązywania umowy). Ww. kwoty uwzględniały wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia. Aneksiem z dnia 27 maja 2016 r. wprowadzono dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 5 400 zł miesięcznie (obowiązujące w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.) za dodatkową usługę w postaci zbiórki popiołu i odpadów biodegradowalnych, zgodnie z nowym harmonogramem odbioru odpadów.

Odbiór odpadów przez firmę Ekolider w latach 2017-2018 jest realizowany na podstawie umowy nr 271.1.2016 zawartej w dniu 30 grudnia 2016 r., w której określono, że za wykonanie przedmiotu umowy Wykonawcy przysługuje ryczałt miesięczny brutto w kwocie 28 080 zł oraz cena ofertowa brutto w wysokości 673 920 zł (za cały okres obowiązywania umowy). Ww. kwoty (równe kwotom po aneksowaniu poprzedniej umowy) uwzględniały wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia.

Z treści zawartych umów wynikało, że Wykonawca jest zobowiązany do przekazywania odebranych od mieszkańców odpadów do ZZOK oraz że integralną częścią umów były: złożona oferta Wykonawcy; specyfikacja istotnych warunków zamówienia, będąca podstawą rozstrzygniętego trybu zamówienia publicznego; opis przedmiotu zamówienia; opłacona polisa ubezpieczeniowa Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 110-130, 291-301)

1.8. Przedsiębiorstwo Usług i Inżynierii Komunalnej Sp. z o.o. w Łukowie (dalej: PUIK), prowadzące PSZOK, złożyło Wójtowi w obowiązującym terminie sprawozdanie za 2016 r., zawierające informacje wymagane art. 9na ust. 3 u.c.p.g.

PUIK (Wykonawca) prowadziło PSZOK w latach 2016 - 2017 na podstawie zawartych z Gminą odpowiednio 22 stycznia 2016 r. oraz 2 stycznia 2017 r. umów, w których ustalono, że za wykonanie przedmiotu umowy Wykonawcy przysługuje

¹⁵ Za I i II półrocze 2016 r. oraz I półrocze 2017 r.

wynagrodzenie ryczałtowe brutto za każdy miesiąc kalendarzowy w kwocie 10 800 zł. Ww. wynagrodzenie przysługiwało za wykonanie przez Wykonawcę wszystkich obowiązków niezbędnych do zrealizowania przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 131-137, 285-290)

1.9. ZZOK, prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: RIPOK) przekazywał Gminie w obowiązującym terminie informacje o przekazanych mu odpadach z terenu Gminy, które poddano procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazano w tym celu innemu posiadaczowi odpadów. Informacje zawierały wymagane elementy określone w art. 90a ust. 2 u.c.p.g.

ZZOK (Wykonawca) przyjmował i zagospodarowywał w latach 2015-2017 wszystkie odpady komunalne zebrane i odebrane przez firmę Ekolider od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, z terenu Gminy, na podstawie umów zawartych z Gminą odpowiednio 20 stycznia 2015 r. oraz 24 stycznia 2017 r. W załączniku do każdej z tych umów ustalono ceny jednostkowe za każdy Mg przyjętych odpadów.

ZZOK stanowi - dla Regionu Północno-Zachodniego - RIPOK w zakresie: instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub części do odzysku; instalacji przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzania z nich produktów o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie R 10¹⁶, spełniającego stosowne wymagania.

(dowód: akta kontroli str. 138-141, 302-325)

1.10. Gmina prowadziła weryfikację danych zawartych w sprawozdaniach. Sprawdzano w szczególności, czy ilość odpadów odebranych od mieszkańców, ujęta w sporządzanych przez podmiot odbierający odpady sprawozdaniach półrocznych i rocznych, zgadzała się z przekazanymi do RIPOK ilościami, potwierdzonymi kartami przekazania odpadu i kwitami wagowymi. W przypadku PSZOK sprawozdanie weryfikowano na podstawie miesięcznych raportów o ilości i masie przyjętych odpadów.

Analiza otrzymywanych przez UG kart przekazania odpadów za 2016 r. i I połowę 2017 r. sporządzanych w ujęciu miesięcznym przez firmę Ekolider, odbierającą odpady od mieszkańców Gminy, wykazała ich zgodność z otrzymywanymi przez UG raportami wagowymi za te lata, sporządzanymi w okresach miesięcznych przez ZZOK w Adamkach, dokumentującymi fakt odebrania odpadów od firmy Ekolider. Zgodna była łączna masa odpadów odebranych w danym miesiącu przez firmę Ekolider z łączną masą odpadów odebranych przez ZZOK, jak również masa poszczególnych frakcji, w podziale na: zmieszane odpady opakowaniowe, inne nie wymienione frakcje zbierane w sposób selektywny, odpady ulegające biodegradacji, niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 110-141, 254-266, 326-348, 357-358)

1.11. Wójt Gminy przekazał Marszałkowi Województwa Lubelskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Lublinie w obowiązującym terminie¹⁷ roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, zawierające informacje określone w art. 9q ust. 3 u.c.p.g.

¹⁶ Obróbka na powierzchni ziemi przynosząca korzyści dla rolnictwa lub poprawę stanu środowiska, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.).

¹⁷ 25 marca 2016 r. oraz 22 marca 2017 r.

Do sprawozdania Gminy za 2015 r. Marszałek Województwa Lubelskiego zgłosił uwagi dotyczące: zweryfikowania sposobu zagospodarowania odpadów o kodzie 20 03 01; wskazania nazwy i adresu instalacji, do której zostały przekazane odpady komunalne znajdujące się w PSZOK; sposobu wyliczenia osiągniętego poziomu: ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji; recyklingu odpadów zbieranych selektywnie; recyklingu innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Skorygowane sprawozdanie przekazano w terminie wyznaczonym przez Marszałka Województwa Lubelskiego¹⁸. Do sprawozdania za 2016 r. Marszałek Województwa Lubelskiego nie zgłaszał uwag, natomiast, w wyniku zauważonych błędów, dokonano jego korekty, w części dotyczącej osiągniętego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego odzysku odpadów rozbiórkowych i budowlanych. Skorygowane sprawozdanie przekazano 11 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 142-178, 259, 274)

1.12. Na Gminę i gminne jednostki organizacyjne nie nałożono kar pieniężnych w związku z okolicznościami wskazanymi w art. 9y ust. 1 i 2 oraz art. 9z ust. 1, 2 i 4 u.c.p.g. Wójt Gminy nie wymierzał, w trybie w art. 9x ust. 1 i 2 u.c.p.g., kar pieniężnych przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Wójt Gminy nie nakładał na podmiot prowadzący PSZOK kar pieniężnych, o których mowa w art. 9xa u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 259-260)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹⁹ pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat oraz efektywność egzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami

Opis stanu
faktycznego

2.1. Gmina sporządziła w wymaganym terminie i opublikowała²⁰ analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015-2016, udostępnione na stronach internetowych UG oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, stosownie do postanowień art. 9tb ust. 2 i 3 u.c.p.g. Analizy te zawierały wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w art. 9tb ust. 1 u.c.p.g. i były spójne z dokumentami źródłowymi wymienionymi w tym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 47-75, 179-180)

2.2. Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Rada Gminy, w uchwale, ustaliła, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobierana przez Gminę od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, będzie obliczana w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, tj. według metody określonej w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Stosownie do wymogów art. 6k ust. 2a u.c.p.g., Rada ustaliła stawki opłaty za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny, wynoszące: 5 zł miesięcznie od jednego mieszkańca w zadeklarowanej nieruchomości do czterech osób i 2 zł za każdą następną osobę - w okresach od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r.

¹⁸ 11 maja 2016 r.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁰ Odpowiednio: 21 kwietnia 2016 r. oraz 28 kwietnia 2017 r.

oraz od 6 kwietnia 2016 r.; 4 zł miesięcznie od jednego mieszkańca w zadeklarowanej nieruchomości do czterech osób i 2 zł za każdą następną osobę – w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 5 kwietnia 2016 r. Ww. stawki opłat nie przekraczały stawek maksymalnych, określonych w art. 6k ust. 2a pkt 1 u.c.p.g.²¹

(dowód: akta kontroli str. 77-79)

Od 6 kwietnia 2016 r. stawka opłaty za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wzrosła z 4 zł do 5 zł. Było to następstwem dokonanej 8 marca 2016 r. kalkulacji, z której wynikało, że:

- koszt zagospodarowania odpadów w 2015 r. na jednego mieszkańca Gminy wyniósł 4,67 zł, a przewidywany koszt w 2016 r. określono na kwotę 4,94 zł,

- przypisany dochód z opłat wnoszonych przez mieszkańców, przy niezmienionej stawce 4 zł, wynosił 796 tys. zł i nie pokrywał przewidywanych w 2016 r. kosztów (896 tys. zł). Według kalkulacji, podniesienie stawki do 5 zł skutkowało osiągnięciem dochodu (908 tys. zł) umożliwiającego sfinansowanie przewidywanych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

2.3. Zgodnie z postanowieniami art. 6k ust. 3 u.c.p.g., za odpady komunalne które nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny Rada ustaliła wyższą stawkę opłaty, wynoszącą w badanym okresie 12 zł miesięcznie od jednego mieszkańca, nieprzekraczającą stawki maksymalnej²².

(dowód: akta kontroli str. 77-79)

2.4. Rada, w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ustaliła opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosownie do wymogów określonych w art. 6j ust. 3 u.c.p.g. Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 2 Rada ustaliła, w drodze uchwały, stawkę opłaty uzależnioną od wielkości pojemnika. W okresie objętym kontrolą stawki za pojemnik nie uległy zmianie i wynosiły: w przypadku pojemników na segregowane odpady komunalne od 5 zł za pojemnik 110-litrowy do 311 zł za pojemnik 7000-litrowy; dla pojemników na niesegregowane odpady komunalne odpowiednio od 12 zł do 600 zł.

2.5. Rada określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała w tej sprawie zawierała wszystkie elementy określone w art. 6r ust. 3-3d u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 80-87)

2.6. W dniu 8 marca 2016 r. Gmina dokonała kalkulacji wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która obowiązywała w okresie od 6 kwietnia 2016 r. do zakończenia kontroli NIK (9 listopada 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

2.7. W analizie systemu gospodarki odpadami komunalnymi za 2015 r. określono, że na podstawie wezwań do złożenia pierwszej deklaracji dokument ten złożyło dziewięciu właścicieli nieruchomości. 18 właścicielom, którzy nie złożyli stosownej deklaracji, pomimo wezwania, naliczono opłatę w formie decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

²¹ Zgodnie z tym przepisem maksymalna stawka opłaty, w przypadku metody wybranej przez Gminę, wynosiła 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za mieszkańca, tj. w: 2014 r. 26,80 zł (1 340 zł x 2%); 2015 r. 27,72 zł (1 386 zł x 2%); 2016 r. 29,50 zł (1 475 zł x 2%). Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w poszczególnych latach był określany w obwieszczeniach Prezesa GUS, publikowanych w Monitorze Polskim (za lata 2014-2016 odpowiednio: z 2015 r. poz. 295, z 2016 r. poz. 297, z 2017 r. poz. 293).

²² Zgodnie z art. 6k ust. 3 u.c.p.g. stawka maksymalna, stanowiąca dwukrotność stawki maksymalnej za odpady zbierane w sposób selektywny, wynosiła w: 2014 r. – 53,60 zł, 2015 r. – 55,44 zł, 2016 r. – 59 zł.

W rocznej analizie systemu gospodarki odpadami komunalnymi za 2016 r. określono, że na podstawie wezwań do złożenia pierwszej deklaracji dokument ten złożył jeden właściciel. W 2016 r. i 2017 r., w wyniku wezwań do wyjaśnienia danych zawartych w deklaracjach, które budziły uzasadnione wątpliwości, właściciele złożyli stosowne deklaracje zmieniające. Analiza dokumentacji dotyczącej 280 nieruchomości, z tego: wszystkich oddanych do użytku w 2016 r. (92), wszystkich oddanych do użytku w pierwszej połowie 2017 r. (44) oraz 144 wybranych losowo z pozostałych (po cztery z 36 wsi wchodzących w skład Gminy), co stanowiło ok. 6,2% wszystkich nieruchomości objętych ewidencją na terenie Gminy (4500) wykazała, że właściciele 273 nieruchomości (97,5%) złożyli stosowną deklarację. W pozostałych siedmiu przypadkach nieruchomości nie były zamieszkane (nie powstawały w nich odpady komunalne, co ustalono w szczególności na podstawie informacji od podmiotu odbierającego odpady).

(dowód: akta kontroli str. 47-75, 261-262, 357-358)

2.8. Mieszkańcy Gminy mają obowiązek dokonywania wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w następujących terminach: do 15 marca za miesiące od stycznia do marca; do 15 maja za miesiące od kwietnia do czerwca; do 15 września za miesiące od lipca do września; do 15 listopada za miesiące od października do grudnia. Przypis opłaty jest dokonywany na początku roku za cały bieżący rok.

Ustalono, że zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły:

- na dzień 31 grudnia 2015 r. – 76 981 zł, stanowiąc 9,7% dochodów uzyskanych w 2015 r. (796 486 zł),
- na dzień 31 grudnia 2016 r. – 85 432 zł, stanowiąc 9,5% dochodów uzyskanych w 2016 r. (895 109 zł),
- na dzień 30 czerwca 2017 r. – 101 552 zł, stanowiąc 19% dochodów uzyskanych w I połowie 2017 r. (535 637 zł).

Stwierdzono opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych, co szczegółowo omówiono w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

2.9. W badanym okresie dane w zakresie przychodów (dochodów) oraz kosztów (wydatków) Gminy z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi przedstawiały się następująco:

- przychody (osiągnięte wyłącznie z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi): w 2015 r. – 810 877 zł; w 2016 r. – 904 382 zł; w I połowie 2017 r. – 951 437 zł,
- koszty: w 2015 r. – 851 085 zł; w 2016 r. – 926 620 zł; w I połowie 2017 r. – 458 984 zł,
- dochody: w 2015 r. – 796 486 zł; w 2016 r. – 895 109 zł; w I połowie 2017 r. – 535 637 zł,
- wydatki: w 2015 r. – 843 731 zł; w 2016 r. – 930 676 zł; w I połowie 2017 r. – 502 451 zł.

Ww. dane wynikały z ewidencji księgowej Urzędu i były zgodne (w zakresie dochodów i wydatków) ze sprawozdaniami Rb-27S oraz Rb-28S z wykonania odpowiednio planu dochodów i wydatków budżetowych.

W latach 2015-2016 Gmina nie odnotowała wystąpienia nadwyżki przychodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nad kosztami. Sytuacja finansowa w tym zakresie w I półroczu 2017 r. była nieporównywalna, z uwagi na

fakt, że przypis opłaty jest dokonywany na początku roku za cały rok, a koszty dotyczą tylko I półrocza tego roku.

Gmina, uwzględniając:

- sumę należności na początek roku oraz uzyskanych przychodów, pomniejszoną o kwotę zobowiązań na początek roku i poniesionych kosztów, osiągnęła w 2016 r. nadwyżkę w kwocie 6 898 zł, a w 2015 r. deficyt na kwotę 19 486 zł,
- uzyskane przychody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomniejszone o poniesione koszty, skutkowały w 2016 r. deficytem w kwocie 22 238 zł, mniejszym o 17 970 zł od występującego w 2015 r. (40 208 zł).

Ww. wyniki były efektem większej nadwyżki stanu należności nad zobowiązaniami w roku 2016 (29 136 zł), w porównaniu do 2015 r. (20 722 zł) oraz większego przyrostu przychodów (93 505 zł) w stosunku do przyrostu kosztów (75 535 zł).

Zwiększenie przychodów było efektem podwyższenia od 6 kwietnia 2016 r. miesięcznej opłaty od mieszkańca za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny z kwoty 4 zł do 5 zł.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w związku z deficytem w tym zakresie, niezbędne wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami były pokrywane ze środków własnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 217-253, 262)

2.10. Według Wójta Gminy, wdrożenie nowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r., skutkuje zwiększeniem ogólnych kosztów systemu, dotyczących w szczególności funkcjonowania:

- RIPOK - ze względu na konieczność dostosowania instalacji do większej liczby frakcji,
- podmiotu odbierającego odpady – w związku z potrzebą zatrudnienia nowych pracowników oraz koniecznością zakupu dodatkowych samochodów, jak również worków, pojemników itp.

(dowód: akta kontroli str. 262-263)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wystąpieniu przypadków nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych dla zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z zarządzeniem nr 120.16.2015 Wójta Gminy z dnia 15 maja 2015 r. upomnienia i tytuły wykonawcze dla zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia²³, winne być wystawiane po terminie płatności za okres I-VI w miesiącu lipcu i za okres VII-XII w styczniu roku następnego.

Z uwagi na fakt, że opłata za miesiące od października do grudnia danego roku winna być uregulowana w terminie do 15 listopada, działania w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych dla należności przekraczających dziesięciokrotność kosztów upomnienia powinny być podjęte najpóźniej w trzeciej dekadzie grudnia²⁴.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1526) wskazuje wysokość kosztów upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które wynoszą 11,60 zł.

²⁴ Uwzględniono czas niezbędny na ustalenie przez Gminę faktu powstania zaległości oraz podjęcie działań informacyjnych.

Analiza sposobu postępowania wobec 20 dłużników posiadających najwyższe kwotowo zaległości w spłacie należnych zobowiązań, przekraczające dziesięciokrotność kosztów upomnienia (z tego: 10 na 31 grudnia 2015 r., którzy posiadali zaległości na łączną kwotę 2 564 zł i 10 na 31 grudnia 2016 r., posiadający zaległości na łączną kwotę 1 982 zł) wykazała, że:

- w przypadku zaległości na dzień 31 grudnia 2015 r. upomnienia dla sześciu właścicieli nieruchomości wystawiono 1 marca 2016 r., tj. z opóźnieniem około dwóch miesięcy (cztery osoby uregulowały zaległości – w kwotach od 140 zł do 366 zł – bez kierowania do nich upomnień). Cztery osoby, spośród sześciu, którym wystawiono upomnienie, uregulowały zaległości – w kwotach od 180 zł do 360 zł - w okresie od 2 marca do 18 kwietnia 2016 r., natomiast wobec dwóch osób, które nie uregulowały należności w wyznaczonym terminie, wystawiono tytuły wykonawcze po sześciu miesiącach od bezskutecznego upływu siedmiodniowego terminu określonego w upomnieniach. Od jednej z tych osób komornik sądowy wyegzekwował zaległość wynoszącą 264 zł w dwóch ratach po 132 zł, w dniach 5 sierpnia 2016 r. oraz 13 czerwca 2017 r., a od drugiej urząd skarbowy wyegzekwował część zaległości w kwocie 144 zł w dniu 22 marca 2016 r., a pozostałą zaległość w kwocie 144 zł uregulował płatnik samodzielnie w dniu 22 listopada 2016 r.,
- w przypadku zaległości na dzień 31 grudnia 2016 r. upomnienia dla pięciu właścicieli nieruchomości wystawiono 27 lutego 2017 r., tj. z opóźnieniem około dwóch miesięcy (pięć osób uregulowało zaległości – w kwotach od 144 zł do 288 zł – bez wezwania). Trzy osoby, spośród pięciu, którym wystawiono upomnienie, uregulowały zaległości – w kwotach od 180 zł do 252 zł - w okresie od 22 marca do 18 maja 2017 r., natomiast wobec dwóch osób wystawiono tytuły wykonawcze po sześciu miesiącach od bezskutecznego upływu siedmiodniowego terminu określonego w upomnieniach. Zaległe opłaty od tych osób zostały wyegzekwowane przez urząd skarbowy: 1 sierpnia 2017 r. (104 zł) oraz 16 października 2017 r. (144 zł).

W ww. przypadkach wyegzekwowano koszty upomnienia, wynoszące 11,60 zł. Odsetek nie naliczano, z uwagi na ich kwotę²⁵.

Z ustaleń kontroli wynika, że zarządzenie Wójta z dnia 15 maja 2015 r. miało zastosowanie do działań windykacyjnych podejmowanych wobec wszystkich zaległości, w tym przekraczających kwotę dziesięciokrotności kosztów upomnienia.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²⁶ wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie:

- niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne,
- nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

Stosownie do § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MF z dnia 30 grudnia 2015 r. upomnienie zawiera m.in. wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

²⁵ Odsetek nie pobiera się w sytuacji, gdy ich wartość nie przekracza kwoty 8,70 zł.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 (dalej: rozporządzenie MF z dnia 30 grudnia 2015 r.).

Pracownicy UG odpowiedzialni za egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyjaśnili, że czas na zrealizowanie działań informacyjnych wobec dłużników wynosi około miesiąca. Działając na korzyść płatnika i dając mu szansę na dobrowolne wykonanie obowiązku opłacenia zaległości postanowiono, że upomnienia wysyłane są dla wszystkich dłużników w jednym terminie, mając wiedzę, że duża część dłużników zapłaci zaległość do końca stycznia. Jednocześnie sugerowano się stosunkowo niewielkimi kwotami zaległości na poszczególnych kontach oraz ogólną czasochłonnością pracy przy wysyłaniu upomnień. Sytuacja analogicznie powtarza się przy wystawianiu tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 275-282)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

3.1. Gmina, w ramach obowiązującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewniła rzetelną identyfikację na swoim terenie wszystkich miejsc powstawania odpadów. W przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, właściciele nieruchomości byli wzywani do złożenia tego dokumentu. Uzyskaniu danych dotyczących wywiązania się właścicieli nieruchomości z obowiązku złożenia deklaracji służyły działania w postaci: analizy ewidencji nieruchomości w powiatowym systemie informacji przestrzennej ERGO; wywiadów środowiskowych z sołtysami wsi; analizy map w systemie GEOPORTAL oraz Google Earth; analizy danych posiadanych przez inne komórki organizacyjne UG (ewidencja ludności, USC, wymiar podatkowy, księgowość podatkowa) lub jednostki organizacyjne Gminy (Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej).

(dowód: akta kontroli str. 47-75, 261-264, 357-358)

3.2. Gmina objęła wszystkie podmioty systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, co skutkowało nieprowadzeniem ewidencji umów na odbieranie odpadów, zawartych z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność regulowaną w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 263)

3.3. W okresie objętym kontrolą Urząd, na podstawie art. 9u u.c.p.g., skontrolował odbierającą odpady komunalne od mieszkańców Gminy firmę Ekolider w zakresie spełniania przez nią wymagań określonych w art. 9d ust. 1 u.c.p.g. Kontrolę przeprowadzono 30 sierpnia 2016 r. i objęto nią okres od 1 września 2015 r. do 30 sierpnia 2016 r. Kontroli poddano: spełnianie wymagań, jakie winien spełniać przedsiębiorca wykonujący działalność polegającą na odbiorze odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; posiadanie aktualnych zezwoleń na prowadzenie działalności (pozwolenia wodno-prawne, zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie, transport odpadów, pozwolenia/zgłoszenia na wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego); posiadanie umowy z RIPOK; posiadanie wpisu do rejestru działalności regulowanej; przestrzeganie warunków umowy z Gminą; ewidencję odpadów (karty ewidencji, karty przekazania, raporty miesięczne); przestrzeganie harmonogramu odbioru odpadów (terminów i częstotliwości); wyposażenie w pojemniki i utrzymywanie ich stanu technicznego; weryfikację półrocznych sprawozdań.

Nieprawidłowości nie stwierdzono, jak również nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

Gmina w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach i bieżącej kontroli firmy odbierającej odpady, dokonywała comiesięcznego sprawdzania dowodów ważenia z kartami przekazania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 193-204, 265-266)

3.4. Na terenie Gminy nie występowały podmioty nieobjęte systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, w związku z czym bezprzedmiotowe było kontrolowanie podmiotów w zakresie zawierania i realizacji umów na odbieranie odpadów i wydawanie decyzji na podstawie art. 6 ust. 7 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 263)

3.5. Nadzór nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi, wynikających z art. 5 ust. 6 u.c.p.g oraz prawa miejscowego, Gmina sprawowała poprzez podmiot odbierający odpady komunalne. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, stanowiącej integralną część umowy z ww. podmiotem, określono, że wykonawca jest zobowiązany do niezwłocznego przekazania zamawiającemu informacji o niezgodnym z regulaminem utrzymaniu czystości i porządku na terenie Gminy gromadzeniu odpadów, w szczególności ich mieszaniu lub przygotowaniu do odbierania w niewłaściwych pojemnikach lub przekazywaniu odpadów niezgodnie z deklaracją w zakresie selektywnego zbierania. Dotychczas nie było sygnałów świadczących o niedopełnieniu przez właścicieli nieruchomości ww. obowiązków. Ponadto, pracownicy Urzędu dokonywali wizji lokalnych w terenie i pouczali mieszkańców o zasadach właściwej segregacji odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 263)

3.6. PSZOK, zlokalizowany w Łukowie przy ul. Świderskiej, został utworzony i był prowadzony i utrzymywany wspólnie z miastem Łuków, na podstawie porozumienia, zawartego 19 września 2013 r. Był on administrowany przez PUIK. Według wyjaśnień Wójta Gminy, funkcjonujący PSZOK umożliwia zaspokojenie rzeczywistych potrzeb Gminy i jej mieszkańców. Nadzór nad realizacją obowiązków PSZOK w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi był sprawowany poprzez kontrole na miejscu, przeprowadzane przez pracowników UG, które nie były protokolowane. Wyniki tych kontroli wykazały, że teren PSZOK jest ogrodzony i zabezpieczony przed dostępem osób nieuprawnionych, a zbierane odpady są utylizowane przez odpowiednie firmy, co potwierdzone jest w sprawozdaniu rocznym. Ponadto, PSZOK przedkłada miesięczne raporty o ilości zebranych odpadów, które są analizowane przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 38-46, 208-212, 264, 283-290)

3.7. Stosownie do § 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy oraz rozdziału 4 Regulaminu PSZOK, podmiot ten zapewniał przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych, jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne. W rozdziale 3 Regulaminu PSZOK określono, że zakres usług świadczonych przez ten punkt obejmuje przyjmowanie i zagospodarowanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych, które nie są objęte powszechnym odbiorem odpadów z nieruchomości. W PSZOK przyjmowane były właściwie wysegregowane odpady komunalne, wymienione w grupie dwudziestej katalogu odpadów.

Dodatkowo organizowane były na terenie Gminy zbiórki akcyjne, które pozwalały mieszkańcom pozbyć się odpadów wielkogabarytowych, takich jak: meble, duże opakowania (w tym ze styropianu), sprzęt AGD-RTV o dużych rozmiarach, zabawki o dużych rozmiarach, materace, wykładziny, rowery, wózki dziecięce, dywany.

(dowód: akta kontroli str. 38-46, 208-212)

3.8 Podmiot odbierający odpady (firma Ekolider) został wpisany do rejestru działalności regulowanej z dniem 09.07.2012 r. pod numerem 2.RDR.2012. Wpis zawierał wszystkie informacje wymagane art. 9b ust. 4 u.c.p.g.

W badanym okresie nie wystąpiły okoliczności określone w art. 9j u.c.p.g., skutkujące obowiązkiem wykreślenia podmiotu z rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 193-206, 266)

3.9 Gmina, w załączeniu do pisma z dnia 28 stycznia 2016 r., przekazała Marszałkowi Województwa Lubelskiego wykaz podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz podmiotów wykreślonych z tego rejestru w roku 2015. Przekazana informacja zawierała wymagane dane określone w art. 9b ust. 4 u.c.p.g. Informacji za 2016 r. nie wysłano. Wójt Gminy wyjaśnił, że w 2016 r. w Gminie nie wystąpiły przypadki nowych wpisów i wykreśleń podmiotów z rejestru działalności regulowanej.

(dowód: akta kontroli str. 187-190, 264)

3.10 Przeprowadzona przez Gminę kontrola wykazała, że podmiot odbierający odpady spełniał wymagania określone przepisami art. 9d ust.1 u.c.p.g., rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²⁷ oraz umową zawartą z Gminą. Posiadał odpowiedni transport i bazę magazynowo transportową, przestrzegał częstotliwości odbioru, wykorzystując do tego odpowiedni transport, umożliwiający selektywne zbieranie odpadów. Dla potrzeb odbierania i transportu odpadów z terenu Gminy firma Ekolider przeznaczyła następujące pojazdy: trzy samochody bezpyłne do odbierania zmieszanych odpadów komunalnych z funkcją kompaktującą, w tym jeden dwukomorowy; dwa samochody do odbioru odpadów segregowanych; dwa samochody bez funkcji kompaktującej; jeden lekki samochód do odbioru odpadów z nieruchomości trudnodostępnych oraz odbioru kontenerów typu KP-7. Właściciel firmy EKOLIDER poinformował, że parametry konstrukcyjne ww. pojazdów zapewniają odbieranie i transport poszczególnych frakcji odpadów w sposób zapobiegający ich mieszanii.

(dowód: akta kontroli str. 193-206)

3.11. Firma Ekolider, przekazywała zebrane odpady do odpowiedniej instalacji, wskazanej w WPGO, eksploatowanej przez ZZOK w Adamkach, co potwierdzały miesięczne karty przekazania odpadu.

Odpady dostarczone do PSZOK były przyjmowane w sposób selektywny i w takim stanie przechowywane, w celu ich dalszego transportu do instalacji przetwarzania, posiadających odpowiednie zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności. Poszczególne rodzaje odpadów były przekazywane do siedmiu instalacji, w szczególności do: Lubelskiej Agencji Ochrony Środowiska w Świdniku (opakowania zawierające pozostałości substancji niebezpiecznych lub nimi zanieczyszczone, szkło, papa odpadowa, inne materiały izolacyjne, zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu); Zakładu Zagospodarowania Odpadów

²⁷ Dz. U. poz. 122.

Komunalnych w Adamkach (odpady ulegające biodegradacji, opakowania z tworzyw sztucznych); firmy HONEST w Świdniku (tworzywa sztuczne, farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze, żywice). Odpady betonu, gruz betonowy z rozbiórek i remontów, żużle, popioły paleniskowe i pyły z kotłów (z wyłączeniem pyłów z kotłów wymienionych w kodzie 10 01 04) były przeznaczane na rekultywację składowiska odpadów zlokalizowanego na obszarze funkcjonowania PSZOK.

(dowód: akta kontroli str. 47-75, 201, 205, 208-216)

3.12. Gmina kontrolowała sposób realizacji obowiązków w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi przez podmiot odbierający odpady i PSZOK.

(dowód: akta kontroli str. 193-204, 254-266)

3.13. Analiza danych zawartych w załącznikach do sprawozdań SG-01 za lata 2015-2016 wykazała, że na terenie Gminy nie odnotowano występowania „dzikich wysypisk”.

(dowód: akta kontroli str. 266, 357-358)

3.14. Wójt Gminy wyjaśnił, że działający system zagospodarowania odpadów komunalnych w Gminie, oparty o przepisy prawa miejscowego, w pełni gwarantuje sprawne jego funkcjonowanie, w związku z czym Gmina nie podejmuje innych niestandardowych działań w zakresie kontroli przepływu strumienia odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości do ostatecznego zagospodarowania

(dowód: akta kontroli str. 266)

3.15. W maju 2016 r. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie przeprowadził kontrolę w Urzędzie w zakresie przestrzegania wymagań ochrony środowiska, w wyniku której stwierdzono dwie nieprawidłowości i zarządzono przeprowadzenie kontroli przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne (z terminem realizacji 31 sierpnia 2016 r.) oraz ustanowienie i wprowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących odpady: papieru, metalu, tworzywa sztucznego i opakowań wielomateriałowych (również z terminem realizacji 31 sierpnia 2016 r., zmienionym na wniosek UG na dzień 7 lutego 2017 r.). Oba wnioski pokontrolne zostały zrealizowane w ww. terminach, o czym poinformowano podmiot kontrolujący.

(dowód: akta kontroli str. 351-356)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu przyjmowania przez PSZOK odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a u.c.p.g., do czego Gmina była zobowiązana przepisem art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Na podstawie art. 4a u.c.p.g. Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2016 r., zobowiązujące do selektywnego zbierania papieru, szkła, metali, tworzyw sztucznych. Regulamin PSZOK, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr XXXII/234/2016 Rady Gminy Łuków z dnia 30 listopada 2016 r., nie przewidywał przyjmowania ww. frakcji odpadów. Osobą odpowiedzialną za wystąpienie tej nieprawidłowości był Wójt Gminy, który, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸, przygotowuje projekty uchwał rady gminy. Skutkiem ww. nieprawidłowości było pozbawienie mieszkańców Gminy możliwości bieżącego pozbywania się ww. frakcji odpadów, gdyż podmiot odbierający odpady komunalne odbierał papier, metale, tworzywa sztuczne raz w miesiącu, a szkło raz na kwartał. Wójt Gminy wyjaśnił, że przyczyną tej nieprawidłowości było przeoczenie, będące rezultatem dużych zmian w tamtym czasie w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Wójt Gminy wyjaśnił,

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875.

że w najbliższym czasie przedstawi do uchwalenia Radzie Gminy projekt zmiany regulaminu PSZOK, w celu uzupełnienia brakujących zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 38-46, 208-212, 349-350)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

- 1) terminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych wobec właścicieli nieruchomości, posiadających zaległości we wnoszeniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 2) przedstawienie do uchwalenia Radzie Gminy projektu zmiany regulaminu PSZOK, w celu zapewnienia przyjmowania przez ten podmiot również odpadów, objętych powszechnym odbiorem z nieruchomości.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykonania wniosków
pokontrolnych

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 1 grudnia 2017 r.

Kontroler
Marek Raczkowski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 (dalej: ustawa o NIK).