



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-019-01/2014
P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/007 Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu,
Kontroler	Klaudia Dziamska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91015 z 9 września 2014 r. [Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Wronki, ul. Ratuszowa 5, 64-510 Wronki, (dalej również „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Wieczór, Burmistrz Miasta i Gminy Wronki, (dalej „Burmistrz”) [Dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wdrożenie w Mieście i Gminie Wronki nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają działania podjęte w celu wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w szczególności:

- zapewnienie od 1 lipca 2013 r. niezbędnej infrastruktury do funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- dokonanie, w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy oraz podmiotu prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- wywiązywanie się z obowiązku sprawozdawczego.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieuchwalenia przez Radę Miasta i Gminy Wronki warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- nieokreślenia przez Burmistrza, w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli stosownej deklaracji o wysokości opłaty,
- niewymierzenia przez Burmistrza dwóm podmiotom odbierającym odpady komunalne kar pieniężnych za przekazanie po terminie kwartalnych sprawozdań.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowione w gminach rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami

1.1. Rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami

Opis stanu
faktycznego

Struktura organizacyjna Urzędu została dostosowana do zadań związanych z nowym systemem gospodarowania odpadami. Z dniem 15 lutego 2013 r. w regulaminie organizacyjnym Urzędu realizację zadań wynikających z wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami powierzono Referatowi Techniczno – Inwestycyjnemu². Zarządzeniem z 30 grudnia 2013 r. utworzono Referat Ochrony Środowiska, któremu przypisano realizację wszystkich zadań związanych z nowym systemem gospodarowania odpadami³.

[Dowód: akta kontroli str. 7-95]

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. za realizację zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi odpowiedzialne były trzy osoby. W 2014 r. zatrudnienie wzrosło o jedną osobę na stanowisku ds. egzekucji. W okresie objętym kontrolą, wszyscy pracownicy posiadali pisemne zakresy obowiązków. Zdaniem Marty Orzeł, Kierownika Referatu Ochrony Środowiska, liczba pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi była wystarczająca. Pracownicy Urzędu uczestniczyli w 2012 r. w 12 szkoleniach, w 2013 r. w 13, a do 30 września 2014 r. w 11 szkoleniach z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi⁴. W latach 2012-2014 (do 30 września) na szkolenia wydatkowano odpowiednio 3.525,00 zł, 1.455,00 zł i 2.869,00 zł. W ocenie Kierownika Referatu Ochrony Środowiska, wszystkie szkolenia były przydatne z punktu widzenia nowych zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 146-190, 554-555]

W Gminie Wronki (dalej: Gmina), zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵ (dalej „ucpg”) w latach 2013-2014 (do 30 września) przeprowadzono 78 różnego rodzaju działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi (w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów). Działania te polegały m.in. na: zorganizowaniu 22 zebrań z mieszkańcami, 14 imprez masowych (ekopikniki, wystawy), rozprowadzaniu ulotek, ogłaszaniu konkursów np. „Eko-gazetka szkolna”, „Strój ekologiczny”.

[Dowód: akta kontroli str. 183, 191-195]

² Zarządzeniem Burmistrza Nr 6/2013

³ Zarządzeniem Burmistrza Nr 33/2013

⁴ M.in.: w 2012 r. – Naliczanie opłat, organizacja przetargów i systemu w związku z ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 1 lipca 2011 r.,

- System regionalnych rozwiązań w gospodarce odpadami,

w 2013 r. – Obowiązki organów gmin w zakresie dochodzenia i egzekwowania dochodów na rzecz gmin,

- Projektowanie skutecznego systemu gospodarowania odpadami na obszarze gminy,

w 2014 r. – Czystość w gminie – ewidencja, sprawozdawczość,

- Księgowość i egzekucja administracyjna opłaty śmieciowej.

⁵ Dz. U. nr. 2013 r., poz. 1399 ze zm.

Na stronie internetowej Urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. na tablicy ogłoszeń, udostępniono informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 a-e ucpg. Informacje zamieszczane na stronie internetowej były systematycznie aktualizowane. W okresie od 1 czerwca do 23 września 2014 r. odnotowano 4.657 wejść użytkowników na stronę www.odpady.wronki.pl.

[Dowód: akta kontroli str. 201-209, 254-255]

Gmina opracowała analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg. Analiza ta - przygotowana przez Kierownika Referatu Ochrony Środowiska i podinspektora ds. gospodarki odpadami Urzędu - zawierała elementy wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 10 a-g ucpg. Przedstawiono i omówiono ją na posiedzeniu Komisji Budżetu, Finansów oraz Rozwoju Gospodarczego Miasta i Gminy Rady Miasta i Gminy Wronki.

[Dowód: akta kontroli str. 244-260]

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ucpg Gmina objęła systemem gospodarowania odpadami wszystkich właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Gminnym systemem gospodarowania odpadami nie objęto 290 niezamieszkałych nieruchomości. Właściciele nieruchomości nieobjętych systemem gospodarki odpadami, podpisali umowy na odbiór odpadów z podmiotami wpisanymi do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Wronki, o którym mowa w art. 9b ucpg. Wszystkie umowy (290) zostały ujęte w prowadzonej przez Gminę ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wskazanej w dyspozycji art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg. Wykonanie obowiązku podpisania umowy na odbiór odpadów, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ucpg oraz w § 3 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku⁶, sprawdzano podczas kontroli prowadzonych przez straż miejską. Informacje gromadzone w rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zawierały dane, o których mowa w art. 9b ust. 4 pkt 1-5 ucpg. Wykazy podmiotów wpisanych do przedmiotowego rejestru były przekazywane Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, co było zgodne z treścią art. 9c ust. 9 ucpg. Według stanu na 29 września 2014 r. w Rejestrze ujęto 16 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 100-112, 261-285, 486]

W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. dochody Gminy uzyskane z opłat za gospodarowanie odpadami wyniosły 2.223.537,40 zł (706.743,82 zł w 2013 r. i 1.516.793,62 zł w 2014 r. - do 30 września) Wydatki na pokrycie kosztów funkcjonowania nowego systemu wyniosły w 2013 r. 590.095,08 zł i do 30 września 2014 r. - 1.040.131,56 zł. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. dochód Gminy przekraczający koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynosił łącznie 599.236,40 zł (117.984,34 zł w 2013 r. i 481.252,06 zł do 30 września 2014 r.). Różnica pomiędzy dochodami z opłat mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi a wydatkami przeznaczonymi na funkcjonowanie systemu była efektem wyłonienia najkorzystniejszej oferty w postępowaniu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, której wartość była niższa od szacowanej wartości przedmiotu zamówienia⁷. Koszty dotyczące odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów były najwyższymi kosztami funkcjonowania systemu i stanowiły około 80% wszystkich kosztów.

⁶ Stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXVIII/243/2013 Rady Miasta i Gminy z dnia 27 lutego 2013 r.

⁷ Wynagrodzenie odbiorcy odpadów wynikające z umowy było niższe o 1.795.991,40 zł od szacunkowej wartości zamówienia.

Nadwyżka ma zostać przeznaczona na pokrycie kosztów egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami oraz nakłady inwestycyjne związane z punktem selektywnego zbierania odpadów komunalnych i doposażenia w pojemniki do selektywnej zbiórki. Zdaniem Roberta Dorny, Zastępcy Burmistrza, elementem równoważenia wydatków i dochodów było także wprowadzenie różnicowania stawki opłaty za odpady w zależności od ilości osób zamieszkujących nieruchomość.

[Dowód: akta kontroli str.146-148, 556-557]

Do zarządzania systemem gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina wykorzystywała program Ewidencja i Rozliczenie Gospodarowania Odpadami (ERGO) oraz pomocniczo system Ekonom. Na zakup sprzętu komputerowego oraz zakup oprogramowania wraz ze szkoleniem z zakresu jego obsługi wydatkowano w 2013 r. łącznie 8.518,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 146-148a, 286-289]

W Gminie utworzono niezbędną infrastrukturę do funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dnia 1 lipca 2013 r. zawarta została umowa⁸ z konsorcjum firm: Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Trans-Kom sp. z o.o. i Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych Clean City sp. z o.o., zabezpieczającą interes Gminy. Przedmiotem umowy, zgodnie z art. 6d ust. 1 ucpg, było świadczenie usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych stałych pochodzących z terenu gminy Wronki. Uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego⁹ Clean City sp. z o.o. została wyznaczona regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej „RIPOK”). Ponadto, Trans-Kom sp. z o.o. 3 stycznia 2013 r. zawarła umowę z Clean City sp. z o.o., której przedmiotem był odbiór i unieszkodliwianie odpadów zmieszanych i selektywnie zebranych w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 290-310]

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy funkcjonował punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). W PSZOK, na mocy trzech kolejnych umów¹¹, zawartych pomiędzy Gminą oraz wyłonionymi w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych wykonawcami, zapewniono odbieranie wszystkich odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, w tym m.in.: odpadów zielonych, tworzyw sztucznych, papieru i tektury, zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, zużytych opon, odpadowych tonerów drukarskich, opakowań po środkach ochrony roślin.

[Dowód: akta kontroli str. 377-381, 403-408, 430-435]

Przy wdrażaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wykorzystywano materiały informacyjno-edukacyjne zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska. Ponadto, za pośrednictwem strony internetowej zwrócono się do tego ministerstwa o opinię prawną.

[Dowód: akta kontroli str. 196-200]

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁸ Umowa TI.272.14.2013

⁹ Nr XXV/440/12 z 27 sierpnia 2012 r.⁹ w sprawie uchwalenia planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012-2017

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

¹¹ Z 14 czerwca 2013 r. z Sanus ZHU Paweł Kmiecik oraz z 2 września 2013 r. i 2 stycznia 2014 r. z Trans-Kom sp. z o.o.

1. Burmistrz, do dnia 30 września 2014 r., tj. przez półtora roku nie podjął działań, mających na celu określenie w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec 344 właścicieli znajdujących się na terenie Gminy nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości tej opłaty - do czego był zobligowany dyspozycją art. 6o ucpg. W świetle treści § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr XXIII/197/2012 r. Rady Miasta i Gminy Wronki (dalej „Rada Miasta”) z 30 października 2012 r.¹², mieszkańcy zobowiązani byli złożyć dane deklaracje najpóźniej do dnia 31 marca 2013 r. W gminie Wronki, deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie złożyło na dzień 30 czerwca 2013 r. - 519, na dzień 31 grudnia 2013 r. - 431 oraz na dzień 30 września 2014 r. - 344 właścicieli nieruchomości.

2. Wobec czterech właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do dnia 1 października 2014 r. Burmistrz wszczął, ale nie zakończył postępowań trwających od 373 do 411 dni. Do dnia 1 października 2014 r. nie zakończono też trzech postępowań w sprawie wyjaśnienia danych zawartych w deklaracji, trwających od 205 do 257 dni (sprawy wszczęto 17 stycznia 2014 r. i 10 marca 2014 r.).

Burmistrz Miasta i Gminy Wronki wyjaśnił, że działania podejmowane są etapowo i wymagają zebrania pełnego i zweryfikowanego materiału dowodowego. Trudnością przy weryfikacji obowiązku złożenia deklaracji jest niespójne pojęcie właściciela nieruchomości pomiędzy ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a ordynacją podatkową. W związku z koniecznością stosowania art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa¹³, konieczne jest ustalenie rzeczywistego właściciela nieruchomości, co wydłuża proces wydawania przedmiotowych decyzji. Z kolei Paweł Cypel, podinspektor w Referacie Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśnił, że proces weryfikacji danych niezbędnych do prowadzenia postępowań jest czasochłonny.

Z tytułu niezłożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości Gmina nie uzyskała potencjalnego dochodu w łącznej wysokości 196.029,00 zł, w tym według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. - 89.217,00 zł oraz według stanu na 30 września 2014 r. - 106.812,00 zł. W dniach od 9 do 17 października 2014 r. wszczęto 256 postępowań wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zweryfikowano 88 przypadków niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty. W tych przypadkach nie wszczęto postępowań w sprawie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in. z powodu złożenia deklaracji przez użytkownika lub nowego właściciela nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 117, 215-243, 553]

1.2. Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta, stosownie do treści art. 4 ust. 1 ucpg, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwaliła „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wronki”. Zapisy tego regulaminu

¹² W sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości z terenu Gminy Wronki.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

były zgodne z wymogami art. 4 ust. 2 ucpg oraz - stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 3 ucpg - został on dostosowany do Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012 - 2017 .

[Dowód: akta kontroli str. 100-116]

Zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ucpg Rada Miasta określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości. Uchwałą tą¹⁴ mieszkańcy zostali zobowiązani do złożenia deklaracji w Urzędzie do 31 marca 2013 r. Wzór deklaracji o wysokości opłaty obejmował objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

[Dowód: akta kontroli str. 117-122]

Na dzień 1 lipca 2013 r. w programie ERGO ujętych zostało 4.016 właścicieli nieruchomości, zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dane zaimportowano z komputerowych programów podatkowych: „Podatek od nieruchomości dla osób fizycznych” i „Podatek rolny, leśny, od nieruchomości dla osób fizycznych”. Na dzień 30 września 2014 r. w bazie ERGO było 4.067 właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Z poszczególnych baz danych przejęto informacje dotyczące 3.338 osób, a ręcznie dopisano kolejnych 729. Do bazy ERGO najczęściej dopisywano z powodu: przeprowadzenia się danej osoby do gminy Wronki, zmiany właściciela nieruchomości, zamieszkania nieruchomości dotychczas niezamieszkałej, prowadzenia na nieruchomości kilku gospodarstw domowych.

[Dowód: akta kontroli str. 215-217]

Zgodnie z wymogiem z art. 6r ust. 3 ucpg, Rada Miasta 28 listopada 2012 r. określiła w drodze uchwały (Nr XXIV/217/2012) szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów .

[Dowód: akta kontroli str. 143-145]

W okresie objętym kontrolą, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalano w oparciu o iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz ustalonej stawki opłaty, tj. stosownie do wymogu określonego w art. 6j ust. 1 pkt 1 ucpg. W uzasadnieniu uchwały Nr XXIV/215/2012 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty z 28 listopada 2012 r. podano, że metoda ta jest najbardziej zasadna, gdyż ilość powstających odpadów na nieruchomości zależna jest przede wszystkim od liczby zamieszkujących na niej osób. Ustalone zgodnie z art. 6k ust. 2 ucpg stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą i wynosiły: 10 zł miesięcznie za odpady zbierane i odbierane selektywnie i 18 zł miesięcznie, jeżeli odpady nie były zbierane i odbierane w sposób selektywny.

[Dowód: akta kontroli str. 123-128, 549, 551]

Stosownie do wymogu z art. 6l ust. 1 ucpg, Rada Miasta dnia 28 listopada 2012 r. określiła w drodze uchwały (Nr XXIV/216/2012) termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 136-137]

¹⁴ Wcześniej przywołana uchwała Nr XXIII/197/2012 r. z 30 października 2012 r.

Od 1 listopada 2013 r.¹⁵ w Gminie wprowadzono zróżnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby mieszkańców danej nieruchomości, co było zgodne z dyspozycją art. 6j ust. 2a ucpg. W przypadku odpadów zbieranych w sposób selektywny, opłata dla piątej i kolejnej osoby zamieszkującej nieruchomość wynosiła 1 zł od osoby. Różnica wpływów do budżetu Gminy po wprowadzeniu zróżnicowania stawki wynosiła 456.794,18 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 138-140]

Ustalona
nieprawidłowość

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

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (22 października 2014 r.) Burmistrz nie przygotował projektu uchwały, a Rada Miasta nie uchwaliła warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co było niezgodne z art. 6n ust. 1 pkt 2 ucpg. Burmistrz wyjaśnił, że nie wprowadzono możliwości składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ponieważ wiązało się to z niedostosowaniem programu informatycznego do automatycznego przyjmowania deklaracji i koniecznością zakupu narzędzi elektronicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 543, 545, 547-548]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania kontrolowanej jednostki w zakresie ustanowionych rozwiązań organizacyjnych nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenia prawa miejscowego.

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Gmina zawarła na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. umowę na świadczenie usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych stałych od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi zlokalizowanymi na terenie gminy Wronki, z konsorcjum Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Trans-Kom sp. z o.o. oraz Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych Clean City sp. z o.o. Podmiot ten został wybrany w drodze przetargu nieograniczonego przeprowadzonego zgodnie z ustawą z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶(dalej „Pzp”). W specyfikacji istotnych warunków zamówienia zawarto wymagania określone w art. 6d ust. 4 ucpg. Całkowite wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 2.124.304,89 zł netto (2.294.249,28 zł brutto). W umowie na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych wykonawca został zobowiązany do posiadania przez cały okres jej obowiązywania umowy z RIPOK. Trans-Kom sp. z o.o. i Clean City sp. z o.o. zawarły taką umowę 3 stycznia 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 290-363]

Podmiot prowadzący PSZOK został wybrany z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji. Wykonawca został wybrany zgodnie z obowiązującym w Urzędzie regulaminem udzielania zamówień publicznych do kwoty 14.000,00 euro¹⁷. W postępowaniu tym oferty złożyły dwa podmioty Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Trans-Kom sp. z o.o. na kwotę 199.992,00 zł oraz Sanus Zakład Handlowo Usługowy Paweł Kmieciak na kwotę 59.616,00 zł. Gmina, 14 czerwca

¹⁵ Uchwałą Rady Nr XXXIV/289/2013

¹⁶ Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁷ Załącznik do zarządzenia Burmistrza Nr 3/2012 z 27 stycznia 2012 r.

2013 r. zawarła umowę na wyposażenie we własnym zakresie w pojemniki PSZOK wraz z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów, z firmą Sanus. Umowa ta została zawarta na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. Z dniem 31 sierpnia 2013 r. wykonawca wypowiedział przedmiotową umowę. Decyzję motywował względami ekonomicznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 371-398]

W celu zachowania ciągłości świadczenia usług, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6 ucp, 2 września 2013 r. powierzono wykonanie zamówienia Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Trans-Kom sp. z o.o., na okres czterech miesięcy tj. do dnia 31 grudnia 2013 r. Postępowanie przetargowe przeprowadzono zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych do kwoty 14.000,00 euro¹⁸. W umowie całkowite wynagrodzenie wykonawcy ustalono na kwotę 47.777,78 zł netto (51.600,00 zł brutto). W czasie obowiązywania tej umowy zamawiający ogłosił postępowanie na realizację przedmiotowego zamówienia, w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia przekraczającego kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 384-391,399-425]

W drodze przetargu nieograniczonego na zorganizowanie, prowadzenie i obsługę PSZOK na terenie miasta Wronki, zgodnie z Pzp, wybrano firmę Trans-Kom sp. z o.o. Umowę zawarto na okres od 2 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Całkowita wartość wynagrodzenia wykonawcy wynosi 181.666,67 zł netto (196.200,00 zł brutto).

[Dowód: akta kontroli str. 426-440]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przeprowadzenie procedur wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy gminy.

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

3.1. Wywiązywanie się z obowiązku kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Burmistrz, zarządzeniem Nr 16/2011 z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie przeprowadzania kontroli powołał komisję, której zadaniem między innymi była kontrola:

- stanu wyposażenia nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
- zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie czystości i porządku,
- pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych,

¹⁸ Załącznik do zarządzenia Burmistrza Nr 16/2013 z 31 lipca 2013 r.

- udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Burmistrz upoważnił strażników Straży Miejskiej we Wronkach (dalej „Straż”) do wykonywania kontroli na podstawie art. 379 ust. 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁹ oraz nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na podstawie art. 10 ust.1-2a ucp, art. 174 ust. 3, art. 175, art. 177, art. 188 oraz art. 191 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 441-449]

Zgodnie z Zarządzeniem w sprawie przeprowadzania kontroli, przewodniczący komisji – Komendant Straży Miejskiej, opracowuje harmonogram kontroli. Ustalenia kontroli NIK wykazały odchylenia od realizacji harmonogramu kontroli w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Paweł Mazurczak, Komendant Straży Miejskiej we Wronkach wyjaśnił, że kontrole miały głównie charakter interwencyjny, a nie planowy i wynikały z konieczności reagowania na wszystkie nieprawidłowości, które były stwierdzane podczas codziennych czynności służbowych lub zgłaszane przez mieszkańców. Komendant podkreślił, że plan konstruowany jest z wyprzedzeniem czasowymi i uniemożliwia uwzględnienie zgłoszeniowo-interwencyjnego charakteru pracy straży miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str.450-467, 559-560]

W latach 2013-2014 (do 30 września) Straż Miejska przeprowadziła odpowiednio 712 i 981 kontroli właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych. W 2013 r. na właścicieli nieruchomości nałożono 70 kar pieniężnych (mandatów) w łącznej kwocie 8.650,00 zł a do 30 września 2014 r. 15 kar, w łącznej wysokości 1.750,00 zł. Najczęstszymi powodami wymierzenia kar pieniężnych było niewłaściwe gromadzenie odpadów komunalnych, brak pojemników na gromadzenie odpadów komunalnych, spalanie śmieci lub brak dokumentów potwierdzających wywóz odpadów komunalnych. Ponadto, Straż udzieliła 186 pouczeń w 2013 r. i 225 do 30 września 2014 r. Właściciele nieruchomości najczęściej byli pouczeni w związku z prowadzeniem niewłaściwej segregacji odpadów komunalnych oraz termicznym przekształcaniem odpadów w miejscach zabronionych. W przypadku dwóch nieopłaconych w terminie mandatów na łączną kwotę 250,00 zł, Gmina podjęła działania egzekucyjne. Tytuły wykonawcze zostały wystawione w terminie dwóch miesięcy od terminu płatności.

[Dowód: akta kontroli str. 469-479, 480]

W okresie objętym kontrolą nie były kontrolowane podmioty bierające odpady komunalne i RIPOK. Zastępca Burmistrza, Robert Dorna wyjaśnił, że nie prowadzono tych kontroli, ponieważ wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami wymagało dużego nakładu pracy, a prace te były etapowane i rozłożone w czasie. Burmistrz zadeklarował przeprowadzenie kontroli w IV kwartale 2014 r. i kolejnej w I kwartale 2015 r. Dotychczasowa kontrola ograniczała się do sprawdzenia poprawności sporządzanych przez przedsiębiorców kwartalnych sprawozdań oraz dokumentów załączonych do faktur za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 556, 558]

W latach 2012, 2013 oraz 2014 (do 30 września) na terenie Gminy ujawniono i zlikwidowano odpowiednio: 3, 8 i 10 „dzikich wysypisk śmieci”. Na ich likwidację

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

Gmina wydała 3.176,28 zł w 2012 r., 3.627,37 zł w 2013 r. oraz do 30 września 2014 r. 4.590,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 480-482]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Strażnicy Straży Miejskiej we Wronkach nie sporządzali protokołów kontroli właścicieli nieruchomości objętych systemem gospodarowania odpadami, co było niezgodne z § 5 Zarządzenia w sprawie prowadzenia kontroli. Komendant Straży wyjaśnił, że protokoły nie były sporządzane, ponieważ kontrole odbywały się we wczesnych godzinach rannych, kiedy odpady wystawiane są przed posesje. Właściciele nieruchomości w tym czasie nie byli osiągalni. Zdaniem NIK, dostosowanie zarządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli do charakteru pracy Straży w zakresie planowania i dokumentowania kontroli wpłynęłoby na usprawnienie pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 441-443, 559-560]

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

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania za II i IV kwartał 2013 r. oraz II kwartał 2014 r. przekazane przez podmioty odbierające odpady komunalne na terenie Gminy Wronki zawierały dane określone w art. 9n ust. 3 ucpq.

[Dowód: akta kontroli str. 489-519]

Sprawozdanie roczne za 2013 r. Burmistrz przekazał Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Poznaniu dnia 28 marca 2014 r., tj. w terminie wymaganym dyspozycją art. 9q ust. 2 ucpq. Sprawozdanie zawierało wszystkie informacje wymagane dyspozycją art. 9q ust. 3 ucpq. Sprawozdanie to zostało sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań kwartalnych przekazanych przez podmioty odbierające odpady komunalne na terenie gminy oraz załączonych do faktur kart przekazania odpadów do Zakładu Utylizacji Odpadów Clean City Sp. z o.o. Zastępca Burmistrza podkreślił, że odbierana ilość odpadów komunalnych wzrosła o 30%, co wskazuje na realność danych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne na terenie gminy. W związku z tym, Gmina nie podejmowała działań w celu zweryfikowania danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych, o których mowa w art. 9p ust. 1 ucpq.

[Dowód: akta kontroli str. 507-516, 524-533, 565, 567]

Ustalona
nieprawidłowość

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

Burmistrz nie wymierzył dwóm podmiotom odbierającym odpady komunalne kary pieniężnej w łącznej wysokości 200,00 zł, za przekazanie jeden dzień po terminie kwartalnego sprawozdania za II kwartał 2013 r., co było niezgodne z art. 9zb ust. 1 ucpq w zw. z art. 9x ust. 1 pkt. 5 ucpq w zw. z art. 9n ust. 2 ucpq. W wyjaśnieniach Burmistrz odstąpienie od nałożenia kar pieniężnych uzasadniał krótkim (jednodniowym) opóźnieniem oraz tym, że były to podmioty znane i sprawdzone przez Gminę. Podmioty odbierające odpady komunalne, jako przyczynę opóźnienia podały, pomyłkowe złożenie dwóch sprawozdań dotyczących nieczystości ciekłych oraz natłok prac związanych z wprowadzeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Gminy w zakresie kontrolowania właścicieli nieruchomości oraz wywiązywania się z obowiązku sprawozdawczego.

4. Rozpatrywanie skarg w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Do zadań Sekretarza Gminy między innymi należało koordynowanie i kontrola rozpatrywania skarg i wniosków obywateli. Za prowadzenie ewidencji załatwiania skarg i wniosków odpowiedzialny był pracownik na stanowisku ds. organizacyjnych i kadr. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, Burmistrz przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w wyznaczonym dniu tygodnia i określonych godzinach. Stosowna informacja została zamieszczona na parterze budynku siedziby Urzędu (§ 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²¹). W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 534-542]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

- 1) opracowania i złożenia Radzie Miasta i Gminy Wronki projektu uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- 2) ustalenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji,
- 3) wymierzanie i egzekwowanie kar wobec przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy przekazują sprawozdania po terminie, o którym mowa w art. 9n ust. 2 ucpq.

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 Poznaniu.

²¹ Dz. U Nr 5 poz. 46

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Poznań, dnia listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Klaudia Dziamska
starszy inspektor kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor