



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-019-02/2014

P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/007 – Wdrażanie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	Jolanta Oko-Brzezińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91028 z 23 września 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	.Urząd Gminy w Powidzu ul. 29 Grudnia 24, 62-430 Powidz (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Grześkowiak, Wójt Gminy Powidz (dalej „Wójt”). [Dowód: akta kontroli str. 4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność w zakresie stanowiącym przedmiot niniejszej kontroli, w latach 2013-2014 (do dnia zakończenia kontroli). Ocenę ogólną uzasadniają oceny cząstkowe kontrolowanych obszarów oraz sformułowane uwagi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia działania w zakresie:

- podjęcia uchwał, niezbędnych do realizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach² (dalej: u.c.p.g.),
- objęcia systemem odbioru odpadów komunalnych wszystkich mieszkańców zamieszkałych w gminie oraz właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy gminy,
- prawidłowego przeprowadzenia trzech postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, mających na celu wyłonienie odbiorcy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- wykonania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r.,
- prawidłowego zorganizowania, przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

- nieterminowego dostosowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz opóźnionego uchwalenia tego regulaminu,
- nieudostępnienia na stronie internetowej Urzędu wszystkich wymaganych informacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
- nieweryfikowania sprawozdań kwartalnych przekazywanych przez podmioty odbierające odpady komunalne,
- nierzetelnego sporządzenia sprawozdania rocznego za 2013 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, które przekazane zostało Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Poznaniu,

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, ze zm.

- przeprowadzania kontroli w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez nieuprawnione osoby,
- nieprawidłowego sporządzania protokołów kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowienie w gminie rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenia prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami

1.1. Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi w ramach nowego systemu

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy Powidz (dalej „Rada Gminy”) realizując obowiązek wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy u.c.p.g. uchwaliła, po zasięgnięciu opinii³ Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Słupcy, regulamin⁴ utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Powidz, (dalej „regulamin”). Regulamin⁵ został dostosowany do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami⁶ w terminie 7 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. Ostatecznie uchwalony regulamin określał wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy u.c.p.g. szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Powidz, m.in. wymagania obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powstających z gospodarstw domowych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy u.c.p.g.), zasady dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 2 lit a i b ustawy u.c.p.g.) oraz zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy u.c.p.g.).

[Dowód: akta kontroli str. 5-49]

Rada Gminy poza obowiązkowym zorganizowaniem od 1 lipca 2013 r. odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy Gminy postanowiła również o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W tym celu podjęte zostały poniższe uchwały:

- w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁷ (art. 6r ust. 3 ustawy u.c.p.g.),
- w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty⁸ (art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy u.c.p.g.),
- w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁹ (art. 6l ustawy u.c.p.g.),
- w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne¹⁰ (art. 6c ust. 2 ustawy u.c.p.g.),
- w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości niezamieszkałych¹¹ (art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy u.c.p.g.),

³ Opinia pozytywna z dnia 27 marca 2013 r.

⁴ Uchwała nr XXX/183/13 Rady Gminy Powidz z dnia 27 marca 2013 r.

⁵ Obowiązywał od 21 maja 2013 r.

⁶ Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Wielkopolskiego na lata 2012-2017 został przyjęty uchwałą Nr XXV/440/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r., a wszedł w życie 6 listopada 2012 r.

⁷ Uchwała nr XXVIII/153/12 z dnia 21 grudnia 2012 r.

⁸ Uchwała nr XXVIII/150/12 z dnia 21 grudnia 2012 r.

⁹ Uchwała nr XXVIII/151/12 z dnia 21 grudnia 2012 r.

¹⁰ Uchwała nr XXV/141/12 z dnia 8 listopada 2012 r.

¹¹ Uchwała nr XXVIII/154/12 z dnia 21 grudnia 2012 r., Uchwała nr XLIII/270/14 z dnia 10 lipca 2014 r.

- w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej¹² (art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy u.c.p.g.),
- w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Powidz w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz określania wysokości cen za te usługi¹³ (art. 6r ust. 4 ustawy u.c.p.g.),
- w sprawie ustanowienia dopłaty dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Powidz¹⁴ (art. 6k ust. 4 ustawy u.c.p.g.).

Powyższe uchwały weszły w życie w terminie określonym w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹⁵, tj. nie później niż od dnia 1 lipca 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 50-103]

Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na dzień: 30 czerwca 2013 r., 31 grudnia 2013 r. oraz na 30 września 2014 r. złożyło odpowiednio 1813, 1813 i 1899 właścicieli nieruchomości, w tym 52¹⁶ i 51¹⁷ złożyło je z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 122 dni. Wójt nie podejmował wobec tych którzy nieterminowo złożyli deklaracje żadnych działań ponieważ właściciele ci wnieśli opłatę. Liczba właścicieli, którzy deklarowali selektywne zbieranie odpadów komunalnych rosła z 1427¹⁸, do 1467¹⁹ i do 1595²⁰, natomiast malała liczba właścicieli, którzy zadeklarowali nieselektywne zbieranie odpadów komunalnych i tak odpowiednio z 386²¹ do 346²² i do 304²³.

[Dowód: akta kontroli str. 110-113, 584]

Rada Gminy ustaliła odrębnie opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla mieszkańców gminy uzależniając ją od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, natomiast dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne opłata została ustalona za pojemnik (w zależności od jego pojemności). Opłata dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy nie została w okresie od 1 lipca 2013 r. do dnia zakończenia kontroli (14 listopada 2014 r.) zmieniona i wynosiła 14 zł od osoby miesięcznie w przypadku zbierania odpadów w sposób nieselektywny i 7 zł od osoby miesięcznie w przypadku zbierania odpadów w sposób selektywny. Zmianie (jeden raz) uległy stawki opłaty za pojemniki dla właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, i tak: opłata wzrosła od 4 zł do 17 zł za pojemniki²⁴ w przypadku nieselektywnego zbierania odpadów i od 12 zł do 16 zł za pojemniki²⁵ w przypadku selektywnego zbierania odpadów. Obniżeniu uległa natomiast stawka za pojemnik o pojemności 7000 litrów o 350 zł. Wójt podał, że zwiększenie stawki spowodowane było wyższą o ok. 40% ceną (niż w pierwszym przetargu) zaoferowaną przez wykonawcę wybranego na świadczenie tej usługi.

[Dowód: akta kontroli str. 64-69, 266-272, 561]

¹² Uchwała nr XXVII/152/12 z dnia 21 grudnia 2012 r., Uchwała nr XXX/184/13 z dnia 27 marca 2013 r., Uchwała nr XXXVII/233/13 z dnia 20 grudnia 2013 r.

¹³ Uchwała nr XXXII/197/13 z dnia 11 lipca 2013 r.

¹⁴ Uchwała nr XXXVII/232/13 z dnia 20 grudnia 2013 r.

¹⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897, ze zm.

¹⁶ Na dzień 30 czerwca 2013 r.

¹⁷ Na dzień 31 grudnia 2013 r.

¹⁸ Na 30 czerwca 2013 r.

¹⁹ Na 31 grudnia 2013 r.

²⁰ Na 30 września 2014 r.

²¹ Na 30 czerwca 2013 r.

²² Na 31 grudnia 2013 r.

²³ Na 30 września 2014 r.

²⁴ Za pojemnik o pojemności 120l ustalono opłatę w wysokości 45 zł, wcześniej opłata wynosiła 28 zł tj. wzrost o 17 zł, za pojemnik o pojemności 240l ustalono opłatę w wysokości 60 zł, wcześniej opłata wynosiła 56 zł tj. wzrosła o 4 zł.

²⁵ Za pojemnik o pojemności 120l ustalono opłatę w wysokości 30 zł, wcześniej opłata wynosiła 14 zł tj. wzrost o 16 zł, za pojemnik o pojemności 240l ustalono opłatę w wysokości 40 zł, wcześniej opłata wynosiła 28 zł tj. wzrosła o 12 zł.

Rada Gminy ustanowiła²⁶ dopłaty dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy. Dopłata w wysokości 7 zł przysługiwała na trzecie i kolejne dziecko w rodzinie w wieku do lat 18, a w przypadku dzieci kontynuujących naukę przez okres jej trwania, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 26 roku życia. Warunkami uprawniającymi do uzyskania dopłaty były: zbieranie na nieruchomości odpadów w sposób selektywny i miesięczny dochód na osobę w rodzinie wielodzietnej objętej dopłatą, który nie mógł przekroczyć kryterium dochodowego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁷. W okresie objętym kontrolą (do 6 października 2014 r.) dokonano dopłat do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi siedmiu właścicielom nieruchomości w łącznej kwocie 126 zł (badanie deklaracji wykazało przestrzeganie kryteriów i zasad przyjętych w uchwale Rady Gminy). Dopiero w toku kontroli NIK, Gmina ustaliła źródło pokrycia dopłat z budżetu gminy²⁸, wcześniej udzielone dopłaty pomniejszały dochody gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 101-103, 147-193, 553]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej Gminy, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 31 grudnia 2012 r. utracił moc dotychczasowy regulamin²⁹ utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw) do tego terminu Rada Gminy nie uchwaliła nowego regulaminu (art. 4 ust. 1 ustawy u.c.p.g.). Nowy regulamin³⁰ dostosowany do Wojewódzkiego Plan Gospodarki Odpadami Województwa Wielkopolskiego³¹ uchwalony został dopiero 27 marca 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 5-49]

Z wyjaśnień Wójta wynika, że przyczyną opóźnienia w uchwaleniu regulaminu było zbyt późne podjęcie działań mających na celu uchwalenie tego regulaminu.

[Dowód: akta kontroli str. 617]

2. Do dnia zakończenia kontroli (14 listopada 2014 r.) nie dokonano zmian we wzorze³² deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej 22 stycznia 2014 r.³³ stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały Rady Gminy w części zawierającej żądanie złożenia we wzorze deklaracji oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karnego skarbowego³⁴ o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością³⁵. Organ ten wskazał, iż nie znajduje to oparcia w przepisie art. 6n ust. 1 ustawy u.c.p.g. Ponadto, organ nadzoru zauważył, że art. 6n ustawy u.c.p.g. nie daje radzie gminy uprawnień do żądania informacji dotyczącej obrębu, arkusza, numeru działki nieruchomości objętej systemem odbierania odpadów komunalnych, ponieważ organ administracji publicznej zgodnie z art. 220 § 1 pkt 2 lit a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁶, nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są one do ustalenia na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych. Urząd do 14 listopada 2014 r. stosował dotychczasowy wzór deklaracji.

[Dowód: akta kontroli str. 70-98, 194-216]

²⁶ Uchwała nr XXXVII/232/13 z dnia 20 grudnia 2013 r. – obowiązująca od 7 stycznia 2014 r.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1456, ze zm.

²⁸ Uchwała nr XLIV/275/14 z dnia 29 października 2014 r. (Dział 900, rozdział 90002, paragraf 4520).

²⁹ Uchwała nr XXXII/207/10 z dnia 29 września 2010 r.

³⁰ Uchwała nr XXX/183/13 z dnia 27 marca 2013 r.

³¹ Plan Gospodarki Odpadami Województwa Wielkopolskiego, przyjęty został przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego w dniu 27 sierpnia 2012 r.,

³² Uchwała nr XXXVII/233/13 z dnia 20 grudnia 2013 r.

³³ Uchwałą Nr 2/91/2014.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

³⁵ We wzorze deklaracji żądano oświadczenia w części H „Na podstawie art. 56 Kodeksu karnego skarbowego, oświadczam, że jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za podanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym.”

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że nie dokonano zmiany wzoru deklaracji, ponieważ przed rozstrzygnięciem nadzorczym wydrukowano dużą ilość formularzy deklaracji i z uwagi na poniesione koszty postanowiono je wykorzystać. Jako przyczynę żądania oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karnego skarbowego podał, że uzyskano informacje o potrzebie takiego oświadczenia podczas uczestnictwa w różnych szkoleniach z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Żądanie informacji dotyczącej obrębu, arkusza i nr działki wyjaśnił natomiast potrzebą prawidłowej identyfikacji podatników, którzy są właścicielami nieruchomości rekreacyjnych, stwierdzając, że dane te nadal będą żądane w deklaracji, ponieważ wiele nieruchomości rekreacyjnych oznaczonych jest na mapach tylko numerem geodezyjnym lub numerem arkusza, a nie wszyscy właściciele oznaczyli swoje nieruchomości numerem porządkowym.

[Dowód: akta kontroli str. 560-561, 612]

3. Urząd, w siedmiu przypadkach zewidencjonował w 2014 r. opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikającą ze złożonych deklaracji w kwocie odpowiadającej różnicy pomiędzy wysokością opłaty podstawowej a dopłatą wynikającą z ustalonych zasad dopłat dla właścicieli nieruchomości³⁷, co spowodowało, że pomniejszone zostały (o 126 zł) zaewidencjonowane dochody Gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Gmina nie ustaliła źródła finansowania dopłat, tylko przyjęła, że będą one pomniejszały dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy u.c.p.g., z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny być ponoszone szczegółowo wymienione w tym przepisie wydatki, związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W świetle dyspozycji art. 6r ust. 2a ustawy, z pobranych opłat gmina może też pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Przedmiotowych dopłat nie można natomiast zaliczyć do żadnego z tytułów wydatków wskazanych w art. 6 r ust. 2 i ust. 2a ustawy u.c.p.g., co oznacza, że powinny one być pokrywane z budżetu gminy, a nie „potrącane” z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W toku kontroli (29 października 2014 r.) Rada Gminy zmieniła uchwałę budżetową, w której zaplanowana została kwota na pokrycie dopłat udzielonych przez gminę.

[Dowód: akta kontroli str. 117,147-193, 553]

Ocena częściowa Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminy w zbadanym zakresie.

1.2. Rozwiązania organizacyjne wprowadzone w gminie dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami

Opis stanu faktycznego

Wójt Gminy, wdrażając nowy system gospodarki odpadami komunalnymi, dostosował do jego potrzeb regulamin organizacyjny Urzędu. Zadania związane z funkcjonowaniem nowego systemu gospodarowania odpadami przypisane zostały w Urzędzie dwóm pracownikom. Pracownik z referatu gospodarki komunalnej, gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, oprócz nowych zadań zajmował się również sprawami informatycznymi Urzędu oraz sprawami związanymi z wysypiskiem odpadów komunalnych. Drugi pracownik został w związku z nowym systemem zatrudniony od 27 maja 2013 r. w referacie finansowo-księgowym i objął obowiązki związane z windykacją opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

[Dowód: akta kontroli str.118-125, 492-513, 584]

W okresie objętym badaniem, trzech pracowników Urzędu uczestniczyło w dziewięciu szkoleniach z zakresu problematyki gospodarowania odpadami m.in. z zakresu nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z zakresu dochodzenia i egzekucji opłaty śmieciowej, z zakresu przygotowania przetargu na odbiór i gospodarowanie

³⁷ Na podstawie uchwały nr XXXVII/232/13 z dnia 20 grudnia 2013 r. – obowiązującej od 7 stycznia 2014 r.

odpadami komunalnymi. Za Szkolenia zorganizowane przez regionalną izbę obrachunkową (1 szkolenie), organizację pozarządową (1 szkolenie) oraz podmioty komercyjne (4 szkolenia), Urząd do dnia 30 września 2014 r. zapłacił 3.243³⁸ zł.

[Dowód: akta kontroli str. 108-109, 126-146]

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy u.c.p.g. Urząd w 2013 r. zorganizował trzy zebrania sołeckie na których przekazywał informacje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, udostępnił na stronie internetowej informacje w zakresie gospodarki odpadami, wydał w marcu 2013 r. publikację³⁹ w której zamieszczone zostały informacje o nowym systemie gospodarowania odpadami. Jedyna na terenie gminy placówka oświatowa⁴⁰ została zaangażowana w działania informacyjno-edukacyjne, polegające na przekazaniu i omówieniu materiałów dotyczących funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami.

[Dowód: akta kontroli str.217-227, 234-241]

Urząd, spełniając obowiązek wynikający z art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy u.c.p.g. informacje udostępniał w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, poprzez zamieszczanie ich na tablicach ogłoszeń sołectw oraz w publikacji samorządowej gminy, Biuletynie Informacyjnym Gminy Powidz „Nasze Sprawy”.

[Dowód: akta kontroli str. 228-233]

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy u.c.p.g. pracownicy Urzędu opracowali analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r., która głównie wykorzystana została - jak wyjaśnił Wójt - do wyłonienia wykonawcy na odbiór odpadów komunalnych od 1 lipca 2014 r. Ponadto podał on, że z uwagi na zbyt krótki okres od momentu wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami nie widzi możliwości wykorzystania obecnie zebranych danych do innych analiz.

[Dowód: akta kontroli str. 242-244]

W okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. Gmina uzyskała dochody z wnoszonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 262.267 zł, wydatki w tym okresie na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły 201.427 zł. Uzyskana nadwyżka w wysokości 60.840 zł przeznaczona została na: zapłatę faktury⁴¹ za odbiór odpadów za grudzień 2013 r., zapłatę za usługi pocztowe za grudzień 2013 r.⁴², dodatkowe wynagrodzenie⁴³ roczne wraz z pochodnymi dla dwóch pracowników zajmujących się realizacją zadania, zakup koszy ulicznych⁴⁴, zakup pojemników na baterie, świetlówki itp.⁴⁵. Pozostała kwota nadwyżki wyniosła 23.147,77 zł. Wójt, jako przyczynę uzyskania w 2013 r. wyższych dochodów od poniesionych kosztów na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, podał brak możliwości precyzyjnego określenia w momencie wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi liczby właścicieli, którzy zadeklarują ilość i wielkość pojemników oraz wyboru przez nich sposobu zbiórki odpadów (segregowane bądź niesegregowane). W okresie od 1 stycznia do 30 września 2014 r. Gmina uzyskała dochody z wnoszonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 376.418 zł, a wydatki w tym okresie wynosiły 338.743 zł. Uzyskana nadwyżka w tym okresie w wysokości 37.675 zł wykorzystana została w październiku na pokrycie wydatków za wrzesień za usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 104-107, 245-254]

Obowiązek nałożony w art. 3 ust. 2 pkt 2 lit a ustawy u.c.p.g., polegający na budowie, utrzymaniu i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych

³⁸ Według stanu na koniec 2013 r. – 1.479 zł, a według stanu na 30 września 2014 r. – 1.764 zł.

³⁹ Nasze Sprawy - Biuletyn Informacyjny Gminy Powidz nr 10 z marca 2013 r.

⁴⁰ Zespół Szkolno-Przedszkolny w Powidzu.

⁴¹ Faktura nr FS/2013/12/M/1/005454 z dnia 31 grudnia 2013 r. na kwotę 28.700,00 zł – zapłacona 18 lutego 2014 r.

⁴² Kwota 792,80 zł.

⁴³ Kwota 3.332,44 zł.

⁴⁴ Kwota 2.337,00 zł.

⁴⁵ Kwota 2.529,99 zł.

(RIPOK) spełniono przystępując⁴⁶ wspólnie z innymi gminami do RIPOK prowadzonego przez Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. z siedzibą w Koninie. Podmiot prowadzący Regionalną Instalację Przetwarzania Odpadów Komunalnych⁴⁷ zawarł z podmiotem odbierającym odpady komunalne w zakresie nowego systemu gospodarowania odpadami umowę⁴⁸ na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, odpadów zielonych oraz odpadów ulegających biodegradacji (art. 9l ust. 1 ustawy u.c.p.g.).

[Dowód: akta kontroli str. 255-263]

W Gminie, spełniając obowiązek wynikający z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy u.c.p.g., utworzony został Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych⁴⁹ (PSZOK). Na jego utworzenie i utrzymanie poniosła w 2013 r. wydatki w wysokości 24.608 zł, natomiast na dzień 30 września 2014 r. nie poniesiono żadnych wydatków związanych z utrzymaniem PSZOK. Punkt ten obsługiwany jest przez pracowników Urzędu i czynny jest cały rok⁵⁰ z wyjątkiem niedziel i dni ustawowo wolnych od pracy. Do PSZOK właściciele posiadający nieruchomości na terenie gminy mogą przekazywać wszystkie rodzaje selektywnie zbieranych odpadów komunalnych⁵¹ określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

[Dowód: akta kontroli str.35-44]

Wdrażając system gospodarki odpadami komunalnymi, Gmina korzystała z informacji zamieszczanych w publikowanych przez Ministerstwo Środowiska ulotkach.

[Dowód: akta kontroli str. 600]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej Gminy, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na stronie internetowej Urzędu (na dzień 24 września 2014 r.) nie udostępniono wszystkich wymaganych przepisami art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy u.c.p.g. informacji, a zamieszczone informacje były niepełne i znajdowały się w różnych miejscach pod hasłami zakładów nie związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Dotyczyło to informacji o: - miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (art. 3 ust. 9 lit. b ustawy u.c.p.g.),

- osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy u.c.p.g.),

- selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych i o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych zawierającej: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych i zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów i adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy (art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. d i e ustawy u.c.p.g.),

⁴⁶ Uchwała nr XVIII/96/12 Rady Gminy Powidz z dnia 9 lutego 2012 r.

⁴⁷ Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. z siedzibą w Koninie.

⁴⁸ Umowa nr 6/2013/DOS/O z dnia 9 maja 2013 r.

⁴⁹ W miejscowości Ługi.

⁵⁰ Poniedziałek – piątek od godz. 7.00 do 19.00 i w soboty od 7.00 do 13.00.

⁵¹ Zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony, odpady zielone, papier i tektura, opakowania ze szkła, tworzywa sztuczne typu PET, tworzywa sztuczne typu plastik przemysłowo-gospodarczy, metale, odpady komunalne ulegające biodegradacji, odpady wielomaterialowe.

- podmiotach odbierających odpady komunalne – informację taką można było odnaleźć na stopce opublikowanego harmonogramu odbioru odpadów komunalnych bądź w zakładce dotyczącej przetargów publicznych prowadzonych przez gminę (art. 3 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy u.c.p.g.).

Jeszcze w trakcie kontroli NIK, 13 listopada 2014 r. brakujące informacje zostały zamieszczone na stronie internetowej Urzędu w zakładce „Gospodarka Odpadami”.

[Dowód: akta kontroli str. 264-265 oraz str. 556-557]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na osiągnięcie przez Gminę, na koniec roku 2013 nadwyżki (23.147,77 zł) dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do kosztów funkcjonowania systemu. Art. 6r ust. 2 ustawy u.c.p.g. wskazuje, iż na koszty te składają się koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej tego systemu.

Wójt, w wyjaśnieniach, jako przyczynę osiągnięcia wyższych dochodów z opłat od poniesionych kosztów funkcjonowania systemu podał to, iż jego zdaniem nie było możliwości dokładnego określenia w momencie jego wdrażania liczby właścicieli nieruchomości rekreacyjnych, którzy wykażą w deklaracjach liczbę i wielkość pojemników oraz sposób zbiórki tych odpadów komunalnych (segregowane bądź niesegregowane).

Wskazać należy, że Gmina powinna dążyć do maksymalnego zrównoważenia ww. dochodów i kosztów. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają bowiem być przeznaczane na pokrycie kosztów funkcjonowania tego systemu⁵².

[Dowód: akta kontroli str. 104-107, 245, 598-599]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Gminy w badanym zakresie.

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Opis stanu
faktycznego

Od 1 lipca 2013 r. do dnia zakończenia kontroli (14 listopada 2014 r.) odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie gminy Powidz, zajmował się Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. z siedzibą w Kleczewie. W okresie objętym kontrolą z ww. spółką zawarte zostały dwie umowy, jedna na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. tj. na 12 miesięcy oraz druga na okres od 1 lipca 2014 r. do 30 listopada 2015 r. tj. na 17 miesięcy. Wynagrodzenie ustalone zostało w sposób ryczałtowy tj. według pierwszej umowy wynosiło 344.399,95 zł brutto⁵³ (zryczałtowane miesięczne 28.700 zł brutto), a według drugiej umowy 671.499,93 zł brutto⁵⁴ (zryczałtowane miesięczne 39.500 zł brutto). Wzrost miesięcznego wynagrodzenia o 10.800 zł w stosunku do pierwszej umowy zawartej na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych spowodowany był wyższą ceną zaoferowaną przez wykonawcę⁵⁵ na świadczenie tej usługi. Przedmiot zawartych umów obejmował: odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych z terenu gminy Powidz, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z PSZOK, wyposażenie właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych w worki do selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zapewnienie właścicielom nieruchomości na czas trwania umowy możliwości nabycia lub wypożyczenia pojemników i kontenerów na odpady zmieszane. Według Wójta, przyjęcie ryczałtowego wynagrodzenia było korzystniejsze dla Gminy, ponieważ z przeprowadzonych wyliczeń wynika, iż za okres od 1

⁵² Oraz fakultatywnie, na koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 6r ust. 2a ustawy).

⁵³ Szacowana wartość zamówienia wg zamawiającego wynosiła 512.562,15 zł netto.

⁵⁴ Szacowana wartość zamówienia wg zamawiającego wynosiła 462.601,41 zł netto.

⁵⁵ W pierwszym jak i w drugim postępowaniu na udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego ofertę złożył jeden wykonawca.

lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. przy rozliczeniu za faktycznie odebrane odpady komunalne zapłaciłaby ona co najmniej 100% więcej. Te wyliczenia stanowiły podstawę do przyjęcia takiego samego sposobu rozliczania w następnej umowie na wykonanie przedmiotowej usługi. Ponadto, Wójt podał, że za każdym razem były i będą podejmowane działania mające na celu dokonanie przeliczenia ceny oferowanej przez wykonawcę na kontraktowane usługi, w stosunku do kolejnych okresów.

[Dowód: akta kontroli str.266-272, 515-551, 612]

Spółka dwukrotnie⁵⁶ wybrana została w wyniku przeprowadzanego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. W Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zamawiający (Gmina) określił warunki wymagane w art. 6d ust. 4 ustawy u.c.p.g., tj: wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 6d ust. 4 pkt 1 u.c.p.g.), rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości (art. 6d ust. 4 pkt 2 u.c.p.g.), standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska (art. 6d ust. 4 pkt 3 u.c.p.g.), obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem (art. 6d ust. 4 pkt 4 u.c.p.g.) oraz szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 6d ust. 4 pkt 5 u.c.p.g.).

[Dowód: akta kontroli str. 515-551]

Jako trudny problem w zakresie funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami, z którym Gmina nie może sobie poradzić, Wójt wskazał rozliczenia z właścicielami nieruchomości, którzy nie są mieszkańcami gminy (są to właściciele nieruchomości rekreacyjnych). Z wyjaśnień wynika, iż Gmina nie jest w stanie sprawdzić, z jaką częstotliwością na każdej nieruchomości faktycznie przebywają właściciele bądź osoby z nich korzystające, co powoduje to, że nie można sprawdzić, czy odpady faktycznie zostały wytworzone i czy właściciele winni z tego tytułu wносить opłaty. Ponadto, bardzo często właściciele tych nieruchomości nieterminowo wystawiają pojemniki oraz wystawiają nadmierną ilość worków z odpadami odbieranymi selektywnie.

[Dowód: akta kontroli str. 609-610]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

3.1. Kontrola podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru

Opis stanu
faktycznego

Gmina nie opracowała planu kontroli na 2013 i 2014 r. w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Wójt, w okresie od 1 lipca 2013 r. do dnia zakończenia kontroli przez NIK (14 listopada 2014 r.), przeprowadził 436 kontroli właścicieli nieruchomości, którzy nie byli mieszkańcami gminy (właścicieli nieruchomości rekreacyjnych), z których zostało sporządzonych 436 protokołów kontroli. Kontrole te zostały przeprowadzone na zasadzie typowania tylko tych właścicieli nieruchomości rekreacyjnych, którzy złożyli tzw. „deklaracje

⁵⁶ Pierwszy raz - na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. i drugi raz - na okres od 1 lipca 2014 r. do 30 listopada 2015 r.

zerowe”, świadczące o braku wytworzenia odpadów komunalnych. W ich wyniku 35 właścicieli nieruchomości rekreacyjnych skorygowało „deklaracje zerowe” na deklaracje zawierające opłaty - łączne na kwotę 2.389 zł. W okresie objętym kontrolą NIK, Wójt nie dokonał kontroli RIPOK, podmiotu odbierającego odpady komunalne, ani właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 114, 273-275, 305, 574]

W okresie objętym kontrolą, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Poznaniu (WIOŚ) nałożył na kontrolowaną jednostkę jedną karę w wysokości 4.800 zł, za nieterminowe przekazanie sprawozdania rocznego za 2012 r., z 48-dniowym opóźnieniem. Kara ta 1 lipca 2014 r. została umorzona.

[Dowód: akta kontroli str. 334-348]

W 2014 r. (w toku kontroli) Gmina zlikwidowała jedno „dzikie wysypisko” na którym składowano 2.556,43 Mg (ton) odpadów komunalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 353-383]

Wójt podał w wyjaśnieniach, że Gmina nie współpracuje z żadnymi podmiotami w celu zapobiegania powstawaniu i likwidacji miejsc tzw. „dzikich wysypisk”.

[Dowód: akta kontroli str. 610]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo, iż upłynął już jeden rok i 5 miesięcy⁵⁷ funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, Wójt nie przeprowadzał dotychczas, na podstawie art. 9u ust. 1 ustawy o u.c.p.g., kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne oraz regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), a także właścicieli nieruchomości, zamieszkujących na terenie gminy. Nie sprawdzono zatem w ten sposób stosowania się przez ww. podmioty do wymogów określonych w obowiązujących przepisach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 114, 273-321]

Z wyjaśnień Wójta wynika, że nie dokonywał kontroli RIPOK, ponieważ uznał, że funkcje kontroli spełniają sprawozdania finansowe, sprawozdania roczne z odbieranych odpadów przekazywanych do składowania, recyklingu i informacje dotyczące realizowanych inwestycji. Kontroli podmiotu odbierającego odpady nie przeprowadził z uwagi na dużą ilość innych obowiązków związanych z wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie przeprowadzano także kontroli właścicieli nieruchomości, którzy są mieszkańcami gminy ponieważ, wszyscy mieszkańcy terminowo złożyli deklaracje wobec powyższego, nie było przesłanek obejmowania tych nieruchomości kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str. 574]

Wskazać należy, że przywołane argumenty nie mogą stanowić podstawy do tego, by odstępować, w stosunku do tych podmiotów, od realizacji obowiązku, o którym mowa w przywołanym wyżej przepisie. W szczególności, zauważyć należy, że wykorzystywanie wyłącznie takich narzędzi, jak wpływające do Urzędu sprawozdania i deklaracje, nie daje wystarczających podstaw do uzyskania zapewnienia o prawidłowości działań objętych obowiązkiem kontroli.

2. Wójt wyznaczył oraz upoważnił nieuprawnione osoby do wykonywania funkcji kontrolnych w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów komunalnych oraz utrzymania czystości i porządku w gminie, ponieważ nie byli to - jak wymaga przepis art. 379 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁸ - pracownicy urzędu lub funkcjonariusze straży gminnej⁵⁹. Niezgodnie z przywołaną normą, Wójt powierzył bowiem na podstawie

⁵⁷ Od 1 lipca 2013 r. do 14 listopada 2014 r. (data zakończenia kontroli).

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.

⁵⁹ Na terenie gminy Powidz straż taka w okresie objętym kontrolą nie istniała.

umowy zlecenia⁶⁰ przeprowadzanie kontroli mieszkańcomi Gminy niebędącemu pracownikiem Urzędu, a następnie zaakceptował wyznaczoną przez zleceniobiorcę inną osobę do faktycznego wykonywania tych kontroli. Osoba wyznaczona, która ostatecznie została upoważniona przez Wójta do prowadzenia tych kontroli i faktycznie je realizowała (98 kontroli, co stanowiło 22,5% wszystkich zrealizowanych) była osobą bezrobotną, skierowaną do odbycia stażu w Urzędzie. Wójt wypłacił wynagrodzenie za przeprowadzone kontrole zleceniobiorcy (a nie osobie faktycznie przeprowadzającej kontrole) w łącznej kwocie 1.126,31 zł brutto. Zauważyć należy, iż osoba bezrobotna skierowana do odbycia stażu, w świetle dyspozycji art. 2 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶¹ nie posiada statusu pracownika. Stażem, zgodnie z przywołanym przepisem, jest bowiem nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy, bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą. Działanie to było również niezgodne z treścią umowy⁶² w sprawie zorganizowania stażu do 12 – m-cy, zawartej przez Urząd ze Starostą Słupeckim. Umowa ta stanowiła, że bezrobotny wykonywać będzie czynności i zadania w wymiarze czasu obowiązującym pracownika zatrudnionego w urzędzie oraz zgodnie z programem stażu (§ 1 ust. 2 umowy) a także nie może odbywać stażu w niedziele i święta, w porze nocnej, w systemie pracy zmianowej, ani w godzinach nadliczbowych (§ 5 ust. 2 umowy). Program stażu stanowiący załącznik do umowy określał zakres zadań archiwisty, nie obejmował natomiast zadań z zakresu prowadzenia jakichkolwiek kontroli. Stażysta wykonywał przedmiotowe kontrole w soboty i niedziele oraz w wymiarze czasu innym niż wymiar czasu pracy pracowników Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 322-333]

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż przyczyną upoważnienia do przeprowadzania ww. kontroli osoby odbywającej staż w Urzędzie było to, że osoba ta poznała problematykę związaną z zagadnieniami gospodarki odpadami, a ponadto wyznaczona została przez zleceniobiorcę. Wójt podał, że zawarł umowę z mieszkańcem gminy niebędącym pracownikiem Urzędu, ponieważ trudno było znaleźć chętnych spośród pracowników Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 606, 610]

W ocenie NIK, przedstawione przez Wójta argumenty nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ przywołane przepisy wyraźnie określają, kto może zostać upoważniony do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów ustawy u.c.p.g. Taki sposób działania Wójta skutkował również brakiem należytej realizacji stażu, który przebiegał niezgodnie z umową oraz ustalonym programem.

3. Nieprawidłowo sporządzono 23 spośród 35 protokołów z przeprowadzonych czynności kontrolnych w zakresie kontroli gromadzenia i usuwania odpadów komunalnych oraz utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Powidz. Zgodnie z art. 9u ust. 2 ustawy u.c.p.g. w zw. z art. 380 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, protokół podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna. W 23 przedmiotowych protokołach brakowało podpisów osób kontrolowanych (nie zamieszczono w nich również wzmianki o przyczynach niepodpisania przez nie tego dokumentu). Biorąc pod uwagę, że ustalenia pokontrolne mogą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego, niezachowanie określonych wymagań formalnych może wpłynąć na zdeprecjonowanie wartości takiego dowodu, a w konsekwencji negatywnie rzutować na wynik postępowania wszczętego na jego podstawie⁶³.

[Dowód: akta kontroli str. 276-297, 306-321]

Z wyjaśnień Wójta złożonych na ww. okoliczność wynika, iż w trakcie kontroli osoby kontrolowane składały deklaracje w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami

⁶⁰ Umowa nr 50/06/14 z dnia 12 czerwca 2014 r.

⁶¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.

⁶² Nr 367.EFS.2014 z dnia 26 lutego 2014 r.

⁶³ Por. Komentarz do ustawy Prawo ochrony środowiska autorstwa Krzysztofa Gruszeckiego, LEX 2011

komunalnymi i uznano, że tym samym akceptowały treść protokołu i w związku z tym osoby te nie podpisywały już protokołu kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 578]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W wyniku działań NIK, Wójt dokonał usunięcia stworzonego przez Gminę tzw. „dzikiego wysypiska” z którego wywieziono 2.556,4 Mg (ton) odpadów komunalnych, składowanych na działce, której właścicielem jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Usunięte odpady miały postać: ziemi, żwiru, kamieni, gruzu budowlanego, potłuczonych płytek ceramicznych, potłuczonych płytek chodnikowych, potłuczonych krawężników, cegieł, styropianu, brył asfaltu, rur metalowych, belek metalowych, gałęzi, taśm z tworzywa sztucznego, rur betonowych, woreczków foliowych i korzeni z usuniętych dużych drzew. Wójt w wyjaśnieniach przyznał, że właścicielem tych odpadów była Gmina i dlatego też Gmina dokonała ich usunięcia, pomimo, iż nie jest właścicielem działki. Ponadto wyjaśnił, że odpady te składowane były od około połowy 2011 r. i pochodzą m.in. z inwestycji gminnych realizowanych do 2013 r. Wskazując przyczynę składowania przez Gminę odpadów na tej działce Wójt podał, iż odpady te miały zostać wykorzystane jako warstwa izolacyjna dla składowiska znajdującego się na terenie gminy Powidz.

[Dowód: akta kontroli str. 353-400, 603-604]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Gminy w badanym zakresie.

3.2 Wywiązanie się gminy z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

W prowadzonym przez Wójta rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 9b ust. 2 ustawy u.c.p.g., na dzień 27 października 2014 r. ujętych było 13 podmiotów. W 2013 r. sprawozdania kwartalne przekazały trzy podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a w 2014 r. jeden taki podmiot. Pozostałe podmioty złożyły oświadczenia, że nie odbierały odpadów komunalnych z terenu gminy. Badaniem objęto wszystkie sprawozdania kwartalne⁶⁴ złożone za 2013 r. i za II kwartał 2014 r. Sprawozdania te przekazane zostały Wójtowi do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczyły, tj. zgodnie z dyspozycją art. 9n ust. 2 u.c.p.g.

[Dowód: akta kontroli str. 401-402, 429-475]

Wójt sporządził sprawozdanie roczne z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r., które przekazane⁶⁵ zostało Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Poznaniu, w terminie określonym w art. 9q ust. 2 u.c.p.g. Marszałek wezwał do skorygowania ww. sprawozdania. Korekta ta została mu przekazana 18 sierpnia 2014 r., tj. z zachowaniem 30 dniowego terminu, o którym mowa w art. 9r ust. 2 ustawy u.c.p.g. Nie dotyczyła ona nieprawidłowości stwierdzonych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

[Dowód: akta kontroli str. 410-428]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej Gminy, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sześć sprawozdań za I i II kwartał 2013 r. złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie gminy nie zawierało informacji wymaganych dyspozycją art. 9n ust. 3 ustawy u.c.p.g. Urząd nie zweryfikował poprawności złożonych sprawozdań z kartami przekazania odpadów. Sprawozdania kwartalne nie zawierały danych: o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne, o masie odpadów w postaci opakowań ze szkła i opakowań z tworzyw sztucznych (w kartach przekazania odpadów dane te były wykazane), o masie poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych zmieszanych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania, a także o sposobie ich zagospodarowania wraz ze wskazaniem

⁶⁴ Za I, II, III i IV kwartał 2013 r.

⁶⁵ 14 marca 2014 r.

instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości (w kartach przekazania odpadów dane te były wykazane), o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w tym przekazanych do składowania odpadów, oraz nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i o sposobie ich zagospodarowania (w kartach przekazania odpadów dane te były wykazane).

[Dowód: akta kontroli str. 429-475, 618-624]

Ze złożonych przez Wójta wyjaśnień wynika, iż pracownik, który przyjmował karty przekazania odpadów nie był odpowiedzialny za weryfikację i sprawdzenie sprawozdań kwartalnych - za co odpowiadał inny pracownik Urzędu - wobec czego nie miał on wiedzy, że sprawozdania kwartalne nie zawierają danych z kart przekazania odpadu. Ponadto podał, że pracownik odpowiedzialny za weryfikację sprawozdań nie robił tego z uwagi na nadmiar innych obowiązków oraz brak podstaw do podejrzeń co do ich niezetelności.

[Dowód: akta kontroli str. 581-582]

W ocenie NIK, przywołane w wyjaśnieniach argumenty nie zasługują na uwzględnienie, świadczą natomiast o nieprawidłowej organizacji realizacji zadań w zakresie sprawdzenia rzetelności sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne. Świadczą one również o braku wystarczającego nadzoru nad zadaniami wykonywanymi przez pracowników Urzędu. W świetle wyraźnej dyspozycji art. 9p ust. 1 i 2 ustawy u.c.p.g., w Urzędzie powinno się z należytą starannością weryfikować dane zawarte w sprawozdaniach kwartalnych składanych przez podmioty odbierające odpady, chociażby dlatego, iż dane z tych sprawozdań stanowią podstawę do sporządzenia przez wójta rocznego sprawozdania przekazywanego następnie marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Ponadto, na konieczność weryfikacji niniejszych sprawozdań wskazuje także brzmienie art. 9x ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g., zgodnie z którym wójt ma obowiązek nałożenia w drodze decyzji kary pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5.000 zł na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje niezetelne sprawozdanie kwartalne. Wójt Gminy Powidz nie podejmował natomiast żadnych działań i wbrew obowiązkom ujętym w przywołanych przepisach nie wzywał do poprawienia bądź uzupełniania sprawozdań, nie nałożył też z tego tytułu żadnej kary.

2. Wójt, w sprawozdaniu za 2013 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przekazanym do Marszałka Województwa Wielkopolskiego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, podał dane zawyżone (od 1,6 tony do 15,8 tony) lub zaniżone (od 0,6 tony do 6,0 ton) w zakresie informacji o masie poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych (zmieszanych, opakowań ze szkła, opakowań z tworzyw sztucznych), o masie odebranych odpadów, o masie odpadów poddanych składowaniu, o łącznej masie selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów, o poziomie recyklingu i przygotowania do ponownego użycia (w zakresie opakowań z papieru i tektury, opakowań z tworzyw sztucznych, opakowań ze szkła, opakowań z metali).

[Dowód: akta kontroli str. 403-428]

Ze złożonych przez Wójta wyjaśnień wynika, że sprawozdanie roczne zawiera błędne dane z uwagi na nieprawidłowe sumowanie poszczególnych pozycji ze sprawozdań kwartalnych, a także z uwagi na pozyskanie niektórych danych od podmiotu odbierającego odpady w formie telefonicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 576]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w badanym zakresie.

4. Rozpatrywanie skarg odnoszących się do spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

Opis stanu faktycznego

Rejestr skarg i wniosków prowadził Sekretarz Gminy. Rejestr ten prowadzony był wspólnie dla Rady Gminy i Urzędu Gminy. W widocznym miejscu (na drzwiach sekretariatu i na drzwiach Biura Rady) umieszczona została informacja wskazująca pracownika przyjmującego i rozpatrującego skargi i wnioski. W latach 2013 – 2014 (do 30 września) zgłoszono siedem skarg i jeden wniosek. Wpływające do urzędu skargi i wnioski, zgodnie z art. 254 Kodeksu postępowania administracyjnego, były rejestrowane i przechowywane.

[Dowód: akta kontroli str. 482- 514]

W prowadzonym rejestrze odnotowano jedną skargę dotyczącą nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Skarga została złożona przez właściciela nieruchomości niebędącego mieszkańcem gminy i wynikało z niej, iż odpady komunalne nie zostały odebrane z jego posesji zgodnie z przyjętym harmonogramem. Skarga została uznana za zasadną i w terminie 30 dni od daty jej wpływu Wójt udzielił skarżącemu odpowiedzi.

[Dowód: akta kontroli str. 476-481]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej Gminy, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze.

IV. 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 Kontroli⁶⁶, wnosi o:

- 1) dostosowanie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do obowiązujących przepisów prawa,
- 2) sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów przez RIPOK, podmioty odbierające odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców Gminy,
- 3) zapewnienie przeprowadzania kontroli w zakresie gospodarki odpadami przez upoważnionych pracowników Urzędu,
- 4) zapewnienie prawidłowego sporządzania protokołów z przeprowadzanych kontroli w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi,
- 5) wezwanie podmiotów odbierających odpady komunalne do poprawienia lub uzupełnienia sprawozdań kwartalnych za 2013 r. oraz nałożenie na te podmioty kar pieniężnych za przekazanie nierzetelnych sprawozdań i wyegzekwowanie tych kar,
- 6) poprawienie i uzupełnienie sprawozdania rocznego za 2013 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazanie poprawionego sprawozdania Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Poznaniu.

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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

⁶⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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, ... listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Jolanta Oko-Brzezińska
specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor