



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA 410.012.04.2022

Pan  
Grzegorz Józef Benedykciński  
Burmistrz  
Grodziska Mazowieckiego  
ul. T. Kościuszki 12a  
05-825 Grodzisk Mazowiecki

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/083 – „Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach województwa mazowieckiego”

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim, ul. T. Kościuszki 12a; 05-825 Grodzisk Mazowiecki <sup>1</sup>  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Grzegorz Józef Benedykciński – Burmistrz Grodziska Mazowieckiego od dnia 21 listopada 2018 r. <sup>2</sup>   |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Naliczanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.<br>2. Egzekwowanie oblat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.   |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2020-2022 (I połowa) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.   |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie   |
| Kontroler                           | Sławomir Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/111/2022 z dnia 4 lipca 2022 r.<br>Monika Mazurek-Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/135/2022 z dnia 20 września 2022 r.<br>(akta kontroli tom I str. 1, 2-8, 529) |

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Wybrany w wyborach bezpośrednich, które odbyły się w dniu 12 października 2018 r., złożył ślubowanie na sesji Rady Miejskiej w dniu 21 listopada 2018 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 (do 31 maja) w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim<sup>5</sup> prawidłowo przygotowano projekty uchwał określających zasady funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m. in. metody ustalania opłaty i wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>6</sup>. W przyjętych przez Radę Miejską uchwałach uzależniono wysokość opłaty od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość. Ustalone stawki opłat wynikały z analiz kosztów funkcjonowania systemu, a ich wysokość nie przekraczała maksymalnych wartości ustalonych na podstawie art. 6k ust. 2a ucpg. Uchwały Rady Miejskiej, zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, były przedkładane Regionalnej Izbie Obrachunkowej.

Pozyskane w latach 2020-2021 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 15 261,4 tys. zł w 2020 r. i 22 211,6 tys. zł w 2021 r. nie pokrywały kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na terenie Miasta Grodzisk Mazowiecki<sup>8</sup>. Ze środków własnych Gminy sfinansowano koszty w wysokości 11 630,1 tys. zł, w tym w 2020 r. – 7 094,4 tys. zł (31,7% wydatków), a w 2021 r. – 4 535,7 tys. zł (16,9%).

W Urzędzie podejmowano działania w celu zweryfikowania poprawności danych wykazanych w złożonych przez mieszkańców deklaracjach o wysokości opłaty oraz identyfikacji osób zobowiązanych do ich ponoszenia.

Pomimo podejmowania działań w zakresie egzekucji zaległych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stan zaległości w 2021 r. (1 675,6 tys. zł) wzrósł w stosunku do 2020 r. o 64,6 tys. zł, (1 611,0 tys. zł) tj. o 4%. Działania egzekucyjne podjęto w stosunku do 51,4% zaległości w roku 2020, 50,9% zaległości w roku 2021 i 43,2% zaległości wg. stanu na 21 maja 2022 r.

Badanie przeprowadzone na próbie 23 dłużników wykazało, że z powodu przewlekłego prowadzenia działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych przedawnieniu uległy zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z lat 2013-2016, na łączną kwotę 57,4 tys. zł.

Nie wystawiono tytułów wykonawczych bądź nie przekazano ich do urzędu skarbowego w przypadku zaległości z lat 2015-2016 na kwotę 28,1 tys. zł.

W ocenie NIK określenie w *Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w UGGM FN-9<sup>9</sup>* zasady niezgodnej z przepisami § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>10</sup> oraz rozporządzenia Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>11</sup>, miało wpływ na przewlekłość prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Postępowania w sprawie udzielenia ulg w spłacie zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami prowadzone były prawidłowo.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej także: Urząd.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm., dalej: ucpg.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>8</sup> Dalej także: Gmina, Miasto.

<sup>9</sup> Procedura przyjęta zarządzeniem Burmistrza Nr 258/2013 z dnia 6 maja 2013 r. i zmienianej: zarządzeniem Nr 2/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r., zarządzeniem Nr 16/2020 z dnia 29 września 2020 r. oraz zarządzeniem Nr 26/2021 z dnia 13 września 2021 r.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1294, dalej: rozporządzenie z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2083, dalej: rozporządzenie z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>12</sup> kontrolowanej działalności**

|                        |  |
|------------------------|--|
| OBSZAR                 | <b>1. Naliczanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi</b>  |
| Opis stanu faktycznego | <b>1.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy.</b>  |
|                        | <p>1.1. W latach 2020-2022 (I półrocze) w Urzędzie opracowano projekty uchwał dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi, w których określono: metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokość stawek opłat; rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich zagospodarowania.<br/>(akta kontroli tom I str. 77-115)</p> <p>Systemem gospodarowania opłat objęto właścicieli nieruchomości zamieszkałych, którzy ponosili opłatę ustaloną na podstawie metody wskazanej w art. 6j ust. 1 pkt 1 upcg tj. uzależnioną od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość.<br/>(akta kontroli tom I str. 70; 93-116)</p>   |
|                        | <p><b>1.2. Wysokość miesięcznej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi była trzykrotnie zmieniana i wynosiła :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– 25,00 zł – gdy odpady były zbierane w sposób selektywny i 50,00 zł (opłata podwyższona), jeśli właściciel nieruchomości nie wywiązywał się z obowiązku zbierania odpadów komunalnych selektywnie<sup>13</sup>;</li><li>– 29,00 zł – gdy odpady były zbierane w sposób selektywny i 58,00 zł jeśli właściciel nieruchomości nie wywiązywał się z obowiązku zbierania odpadów komunalnych selektywnie,</li><li>– 32,00 zł – gdy odpady były zbierane selektywnie i 64,00 zł, jeśli właściciel nieruchomości nie wywiązywał się z obowiązku zbierania odpadów komunalnych selektywnie.</li></ul> <p>Od 1 sierpnia 2020 r. właściciele nieruchomości kompostujących odpady mogli skorzystać ze zwolnienia z części opłaty w wysokości 3 zł.<br/>(akta kontroli tom I str. 117-132)</p> |
|                        | <p><b>1.3. Wysokość opłat i stawki za gospodarowanie odpadami, w badanym okresie, ustalono na podstawie danych określonych w art. 6k ust. 2 upcg tj. biorąc pod uwagę: liczbę mieszkańców objętych systemem (46 463 w 2020 r. i 49 043 w 2021 r. według danych z deklaracji); ilość odebranych i zebranych odpadów sklasyfikowanych jako odpady komunalne (24,1 tys. Mg w 2020 r. i 24,5 tys. Mg w 2021 r.) oraz kosztów funkcjonowania systemu (22 355,8 tys. zł w 2020 r. i 23 039,7 tys. zł w 2021 r.).</b><br/>(akta kontroli tom I str. 169-218)</p>  |
|                        | <p><b>2. Podjęte w badanym okresie uchwały Rady Miasta w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi tj. uchwały objęte zakresem nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej (dalej RIO), zgodnie z art. 90</b></p>   |

<sup>12</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>13</sup> Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Nr 289/2020 z dnia 26 lutego 2020 r. obowiązującą od dnia 1 lipca 2020 r.

ust 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz przekazał RIO w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia<sup>14</sup>.

(akta kontroli tom I str. 133-168)

3. Wzory deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>15</sup>, zawierały dane niezbędne do określenia wysokości tej opłaty oraz zwolnienia z opłaty, jak również informacje niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego oraz objaśnienia dotyczące sposobu wypełnienia deklaracji. Zawierały pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego oraz informację o terminach i miejscu składania deklaracji stosownie do art 6n ust. 1 ucpg.

(akta kontroli tom I str. 93-115)

4. Analizy stanu gospodarowania odpadami za lata 2020-2021 były sporządzane terminowo tj. do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy i zawierały informacje określone w art. 9tb ucpg, m.in. dane dotyczące: charakterystyki gminy, źródeł powstawania odpadów; częstotliwości odbioru i ilości odpadów komunalnych wytwarzanych; liczby mieszkańców; kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych; osiąganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

(akta kontroli tom I str. 169-218)

5. W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące gospodarowania odpadami, w tym związane z naliczaniem opłat, przyjmowaniem i weryfikacją deklaracji, a także przyjmowaniem wpłat oraz ich ewidencjonowaniem i analizą należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przypisano do zadań Wydziału Gospodarowania Odpadami Urzędu, a następnie, powołanemu w styczniu 2020 r., Referatowi Gospodarki Odpadami<sup>16</sup>. Do stycznia 2020 r.<sup>17</sup> sprawami związanymi z gospodarką odpadami komunalnymi zajmował się Zakład Gospodarki Komunalnej.

(akta kontroli tom I str. 11-50; 53-60; 477)

6. W Urzędzie obowiązywała *Instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat*, która określała m.in. zasady dotyczące obsługi kasowej, przyjmowania i ewidencjonowania wpłat, prowadzenia postępowania upominawczego i egzekucyjnego oraz tryb postępowania z zaległościami i nadpłatami.

W instrukcji zapisano, m.in. że co najmniej 2 razy w roku osobom fizycznym dostarczane są upomnienia, za potwierdzeniem odbioru, dotyczące zaległości.

(akta kontroli tom I str. 379-408)

## **1.2. Prawdliwość naliczania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi:**

Opis stanu  
faktycznego

1. Z tytułu gospodarowania odpadami w latach 2020-2022 gmina osiągnęła dochód w kwocie: 15 261,4 tys. zł w 2020 r.; 22 211,6 tys. zł w 2021 r. oraz 7 785,4 tys. zł w 2022 r. (według stanu na dzień 31 maja), w tym dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości zamieszkałych wynosiły odpowiednio: 14 173,8 tys. zł (2020 r.); 17 502,5 tys. zł (2021 r.) oraz 7 785,4 (w 2022 r. według stanu na dzień 31 maja). Pozostałe dochody gminy z tytułu gospodarowania odpadami pochodziły z odszkodowań i dopłat za przyjęcie odpadów na składowisko

<sup>14</sup> Uchwała 289/2020 podjętej w dniu 26 lutego 2020 r. do RIO wpłynęła 3 marca 2020 r. (tj. 5 dni), uchwała 329/2020 podjęta w dniu 24 czerwca 2020 r. została przekazana do RIO następnego dnia tj. 25 czerwca 2020 r.; uchwała 468/2021 podjęta w dniu 24 lutego 2021 r. została przekazana do RIO pismem z dnia 1 marca 2021 r. (tj. 6 dnia po podjęciu uchwały).

<sup>15</sup> Przyjęte uchwałami Rady Miasta Nr 287/2020 i Nr 288/2020 z 26 lutego 2020 r. oraz Nr 330/2020 z dnia 24 czerwca 2020;

<sup>16</sup> Zarządzenia Nr 25/2019 z dnia 20 września 2019 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim.

<sup>17</sup> Tj. od 2013 r. do czasu powołania Wydziału, a następnie Referatu Gospodarki Odpadami w 2020 r.

odpadów, które w badanym okresie wynosiły: 1 087,6 tys. zł w 2020 r. i 4 709,1 tys. zł w 2021 r.

W latach 2020-2022 (31 maja) wydatki gminy na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynosiły odpowiednio:

– 22 355,8 tys. zł w 2020 r., (z czego koszty odbierania, transportu i zbierania odpadów wyniosły 21 266,8 tys. zł tj. 95,1%; koszty tworzenia i utrzymania PSZOK<sup>18</sup> 501,6 tys. zł tj. 2,2%; koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów – 168,3 tys. zł, tj. 0,8% oraz koszty obsługi administracyjnej systemu, w tym wynagrodzenia pracowników – 419,2 tys. zł, co stanowiło 1,9% wydatków gminy na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu);

– 26 747,3 tys. zł w 2021 r. (z czego koszty odbierania, transportu, zbierania i unieszkodliwiania odpadów wyniosły 25 007,0 tys. zł, tj. 93,5%; koszty tworzenia i utrzymania PSZOK – 524,3 tys. zł, tj. 2,0%; koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów – 612,9 tys. zł, tj. 2,2% oraz koszty obsługi administracyjnej systemu – 603,1 tys. zł, tj. 2,2%, w tym wynagrodzenia pracowników – 573,3 tys. zł oraz wydatki poniesione na opracowanie analizy funkcjonowania systemu wynoszące 29,8 tys. zł, co stanowiło 0,1% wydatków gminy na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu);

– 7 390,5 tys. zł według stanu na dzień 31 maja 2022 r. (z czego koszty odbierania, transportu, zbierania i unieszkodliwiania odpadów wyniosły 6 740,5 tys. zł, tj. 91,2%; koszty tworzenia i utrzymania PSZOK – 190,9 tys. zł, tj. 2,5%; koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów – 289,1 tys. zł, tj. 3,8% oraz koszty obsługi administracyjnej systemu – 170,0 tys. zł, tj. 2,3%, w tym wynagrodzenia pracowników – 157,7 tys. zł oraz wydatki poniesione na opracowanie analizy funkcjonowania systemu – 12,3 tys. zł, co stanowiło 0,2% wydatków gminy na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu).

(akta kontroli tom I str. 69; 220-365)

2. Uzyskane przez gminę w latach 2020-2021 dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były wystarczające do sfinansowania kosztów funkcjonowania systemu, ujemny wynik finansowy miał tendencję malejącą i wynosił odpowiednio: 7 094,4 tys. zł<sup>19</sup> w 2020 r. oraz 4 535,7 tys. zł<sup>20</sup> w 2021 r. W ww. okresie nie osiągnięto zaplanowanych dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy czym poniesione koszty nie przekroczyły zaplanowanych wydatków na zagospodarowanie odpadów komunalnych. Deficyt pokryto z środków własnych Gminy.

Według stanu na 31 maja 2022 r. dochody z opłat (7 785,4 tys. zł) w odniesieniu do ponoszonych kosztów (7 390,5 tys. zł) funkcjonowania systemu zaczęły się bilansować, a wynik na działalności był dodatni i wynosił 394,9 tys. zł.

Środki uzyskane z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym.

(akta kontroli tom I str. 68-69; 219-365)

3. Według danych będących w posiadaniu Urzędu liczba właścicieli wszystkich nieruchomości na terenie gminy wynosiła: 44 314 w 2020 r.; 46 339 w 2021 r. oraz 46 467 według stanu na 31 maja 2022 r. Prowadzona w badanym okresie ewidencja wymiaru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmowała wyłącznie nieruchomości zamieszkałe (z wyłączeniem nieruchomości stanowiących m.in. lasy, drogi, nieruchomości niezabudowane i nieruchomości rolne). Liczba właścicieli

<sup>18</sup> Punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

<sup>19</sup> Tj. uzyskane dochody 15 261,4 tys. zł w odniesieniu do poniesionych wydatków 22 355,8 tys. zł.

<sup>20</sup> Tj. uzyskane dochody 22 211,6 tys. zł w odniesieniu do poniesionych wydatków 26 747,3 tys. zł.

nieruchomości objętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w badanym okresie była tożsama z liczbą złożonych deklaracji i wynosiła odpowiednio: 10 808 w 2020 r., 11 311 w 2021 r. oraz 11 551 według stanu na 31 maja 2022 r. Rozbieżności pomiędzy liczbą właścicieli nieruchomości ogółem i objętych systemem wynikały, m.in., z faktu objęcia systemem jedynie nieruchomości zabudowanych oraz obowiązku złożenia deklaracji (będącej podstawą do objęcia systemem) przez jednego właściciela nieruchomości nawet w sytuacji, gdy była ich większa liczba dla danej zabudowanej nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 70; 411-412)

4. Prowadzona od 2020 r. przez Referat Gospodarki Odpadami Urzędu ewidencja wymiaru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmowała właścicieli nieruchomości, którzy złożyli deklaracje. Dane ze złożonych deklaracji były wprowadzane do bazy danych programu COMOTEL, który umożliwiał generowanie raportów dotyczących m.in. liczby osób zgłoszonych do gminnego systemu i wysokości należności z tytułu opłat. Ewidencja nie była powiązana z innymi bazami danych funkcjonującymi w Urzędzie.

(akta kontroli tom I str. 9; 60-61)

W badanym okresie nie wydawano decyzji określających wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Burmistrz wyjaśnił m.in., że w przypadkach występowania uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w deklaracjach, podejmowano działania zmierzające do ich wyjaśnienia poprzez wezwanie do złożenia wyjaśnień lub skierowanie straży miejskiej do przeprowadzenia kontroli. W 2020 r. działania te były ograniczone z uwagi na pandemię utrudniającą mieszkańcom kontakt z Urzędem, który był zamknięty przez dłuższy czas, a Referat pracował w systemie hybrydowym.

(akta kontroli tom I str. 411-412)

Liczba właścicieli, którzy złożyli deklarację/korektę w badanym okresie zwiększała się i wynosiła odpowiednio: 4 808 w 2020 r., 5 049 w 2021 r. oraz 1 847 według stanu na koniec maja 2022 r. natomiast liczba deklaracji złożonych po zmianie stawki lub w przypadku zmiany liczby osób zamieszkałych wynosiła odpowiednio: 4 808 w 2020 r.; 4 469 w 2021 r. oraz 1 760 według stanu na koniec maja 2022 r., z czego wynika, iż 580 właścicieli w 2021 r. i 87, według stanu na koniec maja 2022 r., nie złożyło deklaracji.

(akta kontroli tom I str. 71; 411-412)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami odnosząc się do terminów złożenia deklaracji określonych w ucpg wyjaśniła m.in., że żadna baza danych w posiadaniu której jest urząd lub do której ma dostęp nie wskazuje konkretnego momentu zamieszkania nieruchomości ani w którym momencie nastąpiła zmiana na nieruchomości. Należy zauważyć, że nieruchomości na której zamieszkują osoby – wytwarzane są odpady. Właściciel chcąc ich się pozbyć składa deklarację. Bazując na obserwacjach i doświadczeniu można stwierdzić, że większym problemem od złożenia deklaracji zgłaszającej nieruchomości do systemu jest terminowe aktualizowanie danych głównie liczby osób mieszkających. Stąd prowadzona jest weryfikacja danych zawartych w deklaracjach z danymi dotyczącymi zużycia wody oraz zameldowań noworodków bądź odnotowanych zgonów.

(akta kontroli tom I str. 71)

W latach 2020-2022 (stan na 31 maja) Referat Gospodarki Odpadami przeprowadził weryfikację łącznie 1 795 deklaracji tj. 16,3% wszystkich złożonych w tym okresie deklaracji (11 037 szt.).

(akta kontroli tom I str. 71)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami wyjaśniła, że w celu weryfikacji danych wykazanych w deklaracjach korzystano z informacji i danych znajdujących się w posiadaniu urzędu oraz gminnych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Do weryfikacji służyły dane dotyczące zużycia wody, zameldowań, zgonów, urodzeń, świadczeń przyznawanych w ramach programu 500 plus. W badanym okresie podejmowano próby uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami.

(akta kontroli tom I str. 411-412)

Od 2021 r. do weryfikacji liczby osób zgłoszonych do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wykorzystywano stworzony dla Gminy program „Rewizor”. W programie zaimplementowano bazy danych będące w posiadaniu Urzędu (m.in. ewidencję gruntów i budynków, pesel, podatku od nieruchomości, ewidencję osób zgłoszonych do systemu gospodarowania odpadami, informacje o zużyciu wody). W wyniku wykorzystania ww. programu identyfikowano rozbieżności w informacjach przekazanych przez właścicieli nieruchomości w deklaracjach wskazujące m.in. na potencjalną możliwość nie zgłoszenia do systemu gospodarowania odpadami wszystkich osób zamieszkałych na nieruchomości. W związku z powyższym wysłano 1736 wezwań, w tym w 2021 r. - 1 450, a w 2022 r. (do 23 września) 286. Efektem wysłanych wezwań było złożenie 617 deklaracji, w tym w 2021 r. – 492, w 2022 r. – 125. Do systemu gospodarowania odpadami przybyło 1 047 osób, w tym 890 w 2021 r., oraz 157 w 2022 r. Miesięczne przypisy zwiększyły się o 28,5 tys. zł w 2021 r. i o 5,0 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 644-649)

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację 20 właścicieli nieruchomości, którzy w latach 2020-2022 byli zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stwierdzono m.in., że:

– wszyscy płatnicy objęci badaniem, złożyli do Urzędu deklarację zgodną z wzorem ustalonym przez Radę Miasta, która zawierała informację m.in.: o okolicznościach złożenia deklaracji (tj. pierwsza deklaracja, deklaracja zmieniająca lub korekta); danych składającego deklarację (rodzaj podmiotu, osoba prawna lub fizyczna); tytule prawnym do nieruchomości lub formie władania nieruchomością; danych identyfikujących płatnika (PESEL lub Regon, adres zameldowania, adres do korespondencji); adresie nieruchomości objętej systemem odbioru odpadów. Deklaracja zawierała też oświadczenie o posiadaniu kompostownika i kompostowaniu bioodpadów, a także oświadczenie o liczbie osób zamieszkujących nieruchomość i miesięcznej stawce opłat za osobę.

– po sprawdzeniu deklaracji w zakresie formalnym dane były niezwłocznie wprowadzane do ewidencji (systemu);

– przy zmianie wysokości opłat, Urząd każdorazowo wysyłał za pośrednictwem poczty (ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru) zawiadomienie o zmianie stawki i dacie powstania obowiązku;

– pracownicy Urzędu weryfikowali dane dotyczące liczby osób zamieszkujących nieruchomość, wskazane w deklaracjach, z danymi dotyczącymi ilości zużytej wody (pozyskanymi z miejskich wodociągów), a w przypadku wątpliwości, co do liczby osób faktycznie zamieszkujących nieruchomość, wzywali właściciela nieruchomości do złożenia wyjaśnień;

– w siedmiu przypadkach właściciele nieruchomości po wezwaniu do złożenia wyjaśnień, złożyli deklaracje zmieniające, w których wykazali większą niż pierwotnie liczbę mieszkańców. W jednym przypadku zmiana deklaracji nastąpiła po kontroli straży miejskiej dotyczącej ustalenia faktycznej liczby mieszkańców.

(akta kontroli tom I str. 113-115; 523-524)



5. W latach 2020-2022 Burmistrz występował do podmiotu odbierającego odpady komunalne o przekazanie informacji dotyczącej przypadków niedopełnienia przez właścicieli nieruchomości obowiązku selektywnej zbiórki odpadów. Podmiot odbierający odpady do 31 maja 2022 otrzymał, 61 zgłoszeń (z czego dwa zgłoszenia w 2020 r., 25 w 2021 r. i 34 zgłoszenia w 2022 r.).

Informacje przekazywane przez podmiot odbierający odpady były udokumentowane materiałem zdjęciowym potwierdzającym fakt nieprzewodzenia segregacji odpadów odbieranych z danej nieruchomości. Stronę postępowania wyjaśniającego każdorazowo informowano o tym, że brak segregacji lub błędny sposób segregacji odpadów są podstawą do wszczęcia procedury administracyjnej zmierzającej do naliczenia podwyższonej stawki opłat (stanowiącej dwukrotność stawki podstawowej).

W 2020 r. nie przeprowadzono postępowań, w 2021 r. (w okresie od marca do czerwca) przeprowadzono dziewięć postępowań w wyniku, których wydano dziewięć decyzji określających podwyższoną stawkę opłat<sup>21</sup> na łączną kwotę 1,8 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że kolejne postępowania będą prowadzone w listopadzie i grudniu 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 62; 411-412)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezgodności Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w UGGM FN-9 z § 3 rozporządzenia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli oraz rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli, w której postanowiono, że: „Księgowy po zaksięgowaniu raty podatków przy pomocy programu komputerowego co najmniej 2 razy w roku dla osób fizycznych (...) drukuje upomnienia, które dostarczane są podatnikom za potwierdzeniem odbioru”. Zgodnie z przywołanym przepisem ww. rozporządzenia wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne. Upomnienie przesyła się również w sytuacji, gdy zaległość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej.

(akta kontroli tom I str. 366; 379-402)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami wyjaśniła m. in., że: instrukcja pierwotnie stworzona była na potrzeby podatków. Przy egzekucji opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi korzystano z rozwiązań instrukcji, w której nie uszczegółowiono indywidualnych rozwiązań dla tej opłaty tj. m.in. wystawiania upomnień po każdym okresie zobowiązaniowym. Dostosowanie instrukcji do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów zostanie przeprowadzone w najbliższym czasie.

(akta kontroli tom I str. 517-520)

<sup>21</sup> Decyzje znak określające wysokość opłat za miesiąc: GO.3135.72.2021 z dnia 30.03.2021 r. za luty 2021 r. w wysokości 232,00 zł; GO.3135.78.2021 z dnia 30.03.2021 r. za luty 2021 r. w wysokości 116,00 zł; GO.3135.182.2021 z dnia 27.04.2021 r. za marzec 2021 r. w wysokości 232,00 zł; GO.3135.183.2021 z dnia 27.04.2021 r. za marzec 2021 r. w wysokości 174,00 zł; GO.3135.184.2021 z dnia 27.04.2021 r. za marzec 2021 r. w wysokości 232,00 zł; GO.3135.306.2021 z dnia 11.06.2021 r. za kwiecień 2021 r. w wysokości 256,00 zł; GO.3135.307.2021 z dnia 11.06.2021 r. za kwiecień 2021 r. w wysokości 256,00 zł; GO.3135.390.2021 z dnia 11.06.2021 r. za kwiecień 2021 r. w wysokości 192,00 zł oraz GO.3135.391.2021 z dnia 11.06.2021 r. za kwiecień 2021 r. w wysokości 192,00 zł.

Z dniem 1 września 2022 r. Zarządzeniem Burmistrza Grodziska Mazowieckiego wprowadzono zmiany w „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w UGGM FN-9” dostosowując zapisy do rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli<sup>22</sup>.

(akta kontroli tom I str. 639-643)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowane przez Burmistrza projekty uchwał oraz przyjęte uchwały Rady Miasta prawidłowo określały zasady dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wysokość stawek nie przekraczała maksymalnych wartości ustalonych na podstawie art. 6k ust. 2 ucpg. Uchwały, zgodnie z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, przedkładano do RIO.

Zgodnie z art. 9tb ucpg sporządzano roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2020-2021 i udostępniano je na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu.

W Urzędzie podejmowano działania w celu zweryfikowania poprawności danych wykazanych w deklaracjach o wysokości opłaty oraz zidentyfikowania zobowiązanych do ich ponoszenia. Wykorzystywano w tym celu różne bazy danych pozostające w dyspozycji Urzędu (głównie ewidencję ludności i podatku od nieruchomości) oraz program „Rewizor”.

NIK pozytywnie ocenia stworzenie programu „Rewizor” wykorzystywanego m.in. do weryfikacji informacji będących w posiadaniu Urzędu i ustalenia rozbieżności świadczących o potencjalnym niezgłoszeniu wszystkich osób do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Uzyskane w latach 2020-2021 dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej wysokości 31 676,3 tys. zł (14 173,8 tys. zł w 2020 r. i 17 502,5 tys. zł w 2021 r.) były niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, które wyniosły łącznie 49 103,1 tys. zł (w 2020 r. 22 355,8 tys. zł oraz w 2021 r. 26 747,3 tys. zł). Różnicę pomiędzy wpływami a wydatkami w łącznej wysokości 11 630,1 tys. zł sfinansowano z dochodów własnych Miasta.

Stwierdzono, że obowiązująca w Urzędzie Instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w UGGM FN-9 w zakresie dotyczącym zasad wystawiania upomnień była niezgodna z § 3 rozporządzeń z 23 lipca 2020 r. i 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

2.1. W latach 2020-2022 (stan na 31.05.) procentowy udział zaległości w odniesieniu do należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zmniejszał się i wyniósł: od 2,66%<sup>23</sup> w 2020 r., 2,15%<sup>24</sup> w 2021 r., do 1,94%<sup>25</sup> w 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 72; 367-377)

2.2. W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. liczba dłużników uległa zmniejszeniu o 3 625 osób, ale wzrosła kwota zaległości o 64,5 tys. zł. Liczba dłużników oraz kwota

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 96/2022 Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z dnia 1 września 2022 r w sprawie zmiany Zarządzenia nr 2588/2013 z dnia 6 maja 2013 r. Burmistrza Grodziska Mazowieckiego w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości i zakładowego planu kont w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim.

<sup>23</sup> Stosunek zaległości w kwocie 1 611 045,81 zł do należności z tytułu opłat na koniec 2020 r. w kwocie 60 603 293,50 zł.

<sup>24</sup> Stosunek zaległości w kwocie 1 675 585,62 zł do należności z tytułu opłat na koniec 2021 r. w kwocie 78 073 268,00 zł.

<sup>25</sup> Stosunek zaległości w kwocie 1 712 280,28 zł do należności z tytułu opłat na dzień 31 maja 2022 r. w kwocie 88 268 417,50 zł.

zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiła odpowiednio:

– według stanu na koniec 2020 r. – 10 436 dłużników posiadało zaległość w łącznej kwocie 1 611,1 tys. zł (w tym dłużnicy posiadający zaległości z lat poprzednich: 186 dłużników – 46,0 tys. zł z 2015 r.; 202 dłużników – 52,8 tys. zł z 2016 r. oraz 219 dłużników – 58,5 tys. zł z 2017 r.);

– według stanu na koniec 2021 r. – 6 811 dłużników posiadało zaległość w łącznej kwocie 1 675,5 tys. zł (w tym dłużnicy posiadający zaległości z lat poprzednich: 169 dłużników – 42,9 tys. zł z 2016 r.; 182 dłużników – 47,7 tys. zł z 2017 r. oraz 208 dłużników – 51,5 tys. zł z 2018 r.);

– według stanu na 31 maja 2022 r. – 9 897 dłużników posiadało zaległość w łącznej kwocie 1 712,3 tys. zł (w tym dłużnicy posiadający zaległości z lat poprzednich: 174 dłużników – 45,5 tys. zł z 2017 r.; 189 dłużników – 46,6 tys. zł z 2018 r. oraz 220 dłużników – 136,3 tys. zł z 2019 r.).

(akta kontroli tom I str. 73; 75)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wzrost zaległości w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. pomimo spadku liczby dłużników w tym okresie, wynikał ze wzrostu stawek opłaty oraz zwiększenia liczby mieszkańców w gminie. Ponadto stan pandemii utrudniał mieszkańcom kontakt z urzędem. Wzrost liczby dłużników o 3 086 osób, według stanu na dzień 31 maja 2022 r., w porównaniu do roku poprzedniego (2021 r.) był efektem podjętych działań weryfikacyjnych dotyczących liczby osób zamieszkujących nieruchomości i nieujętych w systemie. Liczba osób zgłoszonych do systemu przekroczyła 50 000 osób.

(akta kontroli tom I str. 476-477)

W latach 2020-2021 wartość zaległości objętych czynnościami egzekucyjnymi wynosiła powyżej 50%, tj. odpowiednio 828,5 tys. zł (51,4%) w 2020 r. i 852,9 tys. zł (50,9%) w 2021 r. Według stanu na 31 maja 2022 r. czynnościami egzekucyjnymi objęto zaległości na kwotę 740,1 tys. zł, tj. 42,3% zaległości.

Zaległości powstałe w ww. okresie wynosiły łącznie 1 953,3 tys. zł (z czego: 791,2 tys. zł w 2020 r.; 363,4 tys. zł w 2021 r. i 798,7 tys. zł w 2022 r., według stanu na dzień 31 maja 2022 r.).

(akta kontroli tom I str. 74-75; 367-377)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że monitorowanie terminowości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzone było tygodniowo poprzez kontrole raportów systemowych. Ponadto zarówno upomnienia jak i pisma kierowane do podatników, którzy nie uregulowali zaległości generowano z systemu. W związku z utrudnieniami w egzekwowaniu opłat wywołanymi pandemią, na początku 2020 r., upomnienia wystawiane były za okres 6-cio miesięczny. Powołany w styczniu 2020 r. Referat Gospodarki Odpadami po stwierdzeniu, iż podatnik nie wpłacił w wyznaczonym terminie opłaty za gospodarowanie odpadami wystawiał upomnienie na kwotę pozostałą do zapłaty i doręczał je płatnikowi za potwierdzeniem odbioru dwa razy w roku. W przypadku stwierdzenia braku wpłaty sporządzano tytuł wykonawczy i przekazywano go do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Od 6 września 2021 r. wszystkie wystawiane tytuły wykonawcze przekazywane były wyłącznie za pośrednictwem aplikacji eTW. Podjęte przez Gminę działania pozwoliły wyegzekwować w latach 2020-2022 (stan na dzień 31.05.2022 r.) zaległości w kwocie 2 225 148,23 zł.

(akta kontroli tom I str. 477-478)

3. Zastępca Burmistrza wyjaśniając kwestię podejmowanych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego uregulowania opłat za gospodarowanie odpadami

komunalnymi w badanym okresie podał m.in., że: informacje takie zamieszczone były na ulotkach wręczanych nowym i obecnym mieszkańcom gminy, zamieszczano je także na stronach internetowych Urzędu, a ponadto stworzono aplikację BLISKO, która przypomina o terminach płatności ww. opłat. Ponadto w latach 2020-2021 kierowano do podatników pisma informacyjne o niedopłacie z tytułu ww. opłat oraz upomnienia.

(akta kontroli tom I str. 476-477)

4. W latach 2020-2022 (do 31 maja 2022 r.) wystawiono łącznie 7 913 upomnień na łączną kwotę 2 963,5 tys. zł (z tego: 3 025 upomnienia na kwotę zaległości 1 027,4 tys. zł w 2020 r.; 3 172 upomnienia na kwotę zaległości 1 279,0 tys. zł, w 2021 r. i 1 716 na kwotę zaległości 657,1 tys. zł do 31 maja 2022 r.) oraz 1 166 tytułów wykonawczych na łączną kwotę zaległości 629,0 tys. zł (odpowiednio 363 tytuły na kwotę 204,9 tys. zł w 2020 r.; 403 tytuły na kwotę 223,7 tys. zł w 2021 r. i 400 tytułów na kwotę 200,3 tys. zł do 31 maja 2022 r.).

Wartość wyegzekwowanych zaległości w badanym okresie wyniosła łącznie 2 225,2 tys. zł, z czego 568,4 tys. zł w 2020 r. (tj. 25,5 % łącznej zaległości w badanym okresie); 987,3 tys. zł w 2021 r. (tj. 44,4 %) i 669,4 tys. zł do 31 maja 2022 r. (tj. 30,1 %).

(akta kontroli tom I str. 75; 367-377)

Szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości i terminowości podejmowanych działań egzekucyjnych, objęto 23 sprawy dotyczące zaległości na łączną kwotę 56,7 tys. zł<sup>26</sup> powstałe w od 18 lutego 2020 r. do 18 stycznia 2022 r.

W badanej próbie działania egzekucyjne rozpoczynano od wystawienia i doręczenia dłużnikowi upomnienia; zgodnie z obowiązującą instrukcją wobec osób fizycznych ww. upomnienia wystawiano, co najmniej 2 razy w roku (szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

Badanie NIK wykazało, że średnia liczba dni, jaka upłynęła od powstania pierwszej zaległości do wystawienia upomnienia wynosiła 177 dni, a liczba dni od powstania ostatniej zaległości do wystawienia upomnienia wynosiła 17 dni. Na wystawionych przez Urząd łącznie 77 upomnień w 25 przypadkach dłużnicy uregulowali swoje zobowiązania przed wystawieniem tytułu wykonawczego w wysokości 15,0 tys. zł, co stanowiło 56,8%<sup>27</sup> odzyskanych zaległości.

Wobec dłużników, którzy nie uregulowali swoich zobowiązań z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi mimo upomnień wystawiono łącznie 44 tytuły wykonawcze. Średnia liczba dni, jaka upłynęła od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego wynosiła 122 dni, (przy czym najkrótsza liczba to 55 dni, a najdłuższa 290 dni). W wyniku podjętych działań egzekucyjnych wyegzekwowano 11,4 tys. zł<sup>28</sup> tj. 43,2% wyegzekwowanych zaległości oraz 0,9 tys. zł odsetek.

Skuteczność zbadanych postępowań egzekucyjnych liczona jako stosunek odzyskanych do dochodzonych zaległości<sup>29</sup> wynosiła 46,5% tj. wyegzekwowano łącznie 26,4 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 525-526)

5. W latach 2020-2022 doszło do przedawnienia 324 zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstałych w latach 2013-2016 na łączną kwotę 57,4 tys. zł. (z czego: 114 zaległości na kwotę 22,2 tys. zł<sup>30</sup> powstałych w latach 2013-2014, co stanowiło 38,7% przedawnionych zaległości; 112 zaległości na kwotę

<sup>26</sup> Należność główna wraz z kosztami upomnienia.

<sup>27</sup> Tj. na podstawie wystawionych upomnień wpłacono 14 989,5 zł z odzyskanej w badanej próbie kwoty należności głównej 26 368,58 zł.

<sup>28</sup> Należność główna wraz z kosztami upomnienia.

<sup>29</sup> Należność główna wraz z kosztami upomnienia.

<sup>30</sup> Wynoszących od 5,60 zł do 561,00 zł.

18,6 tys. zł<sup>31</sup> powstałych w 2015 r., co stanowiło 32,4% przedawnionych zaległości oraz 98 zaległości na kwotę 16,6 tys. zł<sup>32</sup> powstałą w latach 2015-2016, co stanowiło 28,9% przedawnionych zaległości). Analiza przedawnionych zaległości z lat 2015-2016 wykazała, że w przypadku 112 zaległości<sup>33</sup> o łącznej wartości 28,1 tys. zł nie wystawiono tytułów wykonawczych lub nie przekazano ich do urzędu skarbowego.

(akta kontroli tom I str. 479-500, 534-549)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, m.in., że Referat Gospodarki Odpadami został powołany w 2020 r., a do tego czasu sprawami związanymi z naliczaniem i ewidencjonowaniem opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi zajmował się Zakład Gospodarki Komunalnej. W związku z kończąca się umową na obsługę gminnego systemu gospodarki odpadami w dniu 31 stycznia 2020 r. Referat przejął dokumenty z ww. zakresu i rozpoczął ich analizowanie, od najstarszych zobowiązań oraz monitorowanie zaległości objętych postępowaniem egzekucyjnym prowadzonym przez urząd skarbowy. Przyczyną przedawnienia zaległości było niesporządzenie tytułu wykonawczego, brak zabezpieczenia zaległości poprzez wpis do hipoteki bądź niezastosowanie środka przerywającego bieg przedawnienia zaległości.

(akta kontroli tom I str. 470-472; 478)

W dokumentacji Urzędu znajduje się protokół zdawczo-odbiorczy z 31 stycznia 2020 r., którym Zakład Gospodarki Komunalnej przekazał do Urzędu m.in. listy dłużników oraz wnioski skierowane do urzędu skarbowego o udzielenie informacji w sprawie prowadzonej egzekucji, zwrócone tytuły wykonawcze oraz 96 tomów akt dotyczących egzekucji należności z lat 2013-2017, tj. m.in. dotyczące zaległości, które uległy przedawnieniu w badanym okresie.

(akta kontroli tom I str. 501-513)

Wraz z wyjaśnieniem do kontroli NIK przedłożono notatki służbowe sporządzone podczas weryfikacji przejętych od Zakładu Gospodarki Komunalnych danych, z których wynika, iż wyjaśniano telefonicznie z pracownikami urzędu skarbowego liczne nieprawidłowości stwierdzone podczas analizy dokumentów i zapisów w systemie Comontel służącym do ewidencji m.in. zaległości z tytułu gospodarki odpadami, a także przypadki nie przekazania do urzędu skarbowego tytułu wykonawczego, pomimo iż na karcie podatnika widnieje wygenerowany z systemu tytuł wykonawczy.

(akta kontroli tom I str. 485-486; 514)

6. W latach 2020-2022 (do 31 maja) do Burmistrza wpłynęły łącznie 122 wnioski o udzielenie ulgi w spłacie z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z których zdecydowana większość (tj. 82,0%; 100 wniosków) dotyczyła umorzenia w całości lub części zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w tym: 32 w 2020 r.; 61 w 2021 r. oraz 7 do 31 maja 2022 r.). W badanym okresie złożono 22 wnioski dotyczące rozłożenia zaległości na raty (w tym 11 w 2020 r, osiem w 2021 r. oraz trzy do 31 maja 2022 r.). W latach 2020-2022 (do 31 maja) do Urzędu nie wpływały wnioski o odroczenie terminu płatności z tytułu zaległości w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Burmistrz po rozpatrzeniu wniosków wydał łącznie, w badanym okresie, 81 decyzji umarzających w całości lub części zaległości w kwocie łącznej 62,2 tys. zł (w tym: w 2020 r. – 24 decyzje na kwotę 22,8 tys. zł; w 2021 r. – 49 na kwotę 32,0 tys. zł oraz do 31 maja 2022 r. osiem decyzji na kwotę 7,4 tys. zł). W kontrolowanym okresie

<sup>31</sup> Kwoty od 9,80 zł do 970,20 zł.

<sup>32</sup> Kwoty od 9,80 do 1 058,40 zł.

<sup>33</sup> O wartości powyżej 100 zł

Burmistrz wydał 11 decyzji rozkładających na raty zaległość w łącznej kwocie 23,2 tys. zł (w tym: cztery decyzje na kwotę 6,7 tys. zł w 2020 r.; sześć decyzji na kwotę 15,8 tys. zł w 2021 r. oraz jedną decyzję wydaną do 31 maja 2022 r. rozkładającą na raty zaległość w kwocie 0,7 tys. zł). Z powyższego wynika, iż 50% wniosków dotyczących rozłożenia na raty zaległości w opłatach, złożonych w badanym okresie, zostało rozpatrzonych pozytywnie. W analogicznym okresie 81% postępowań dotyczących umorzenia zaległości w całości lub części zakończyło się wydaniem decyzji pozytywnej dla wnioskodawcy.

(akta kontroli tom I str. 76; 473-475; 515-516)

Badaniem z zakresu terminowości i prawidłowości udzielenia ulg objęto 10 decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie zaległości osobom fizycznym (w tym dwóch rozkładających zaległość na raty<sup>34</sup> i ośmiu umarzających<sup>35</sup>) oraz trzech decyzji odmownych<sup>36</sup>. W wyniku badania stwierdzono m.in., że:

- przed podjęciem decyzji każdorazowo weryfikowano sytuację materialną wnioskodawcy poprzez zapoznanie się z: oświadczeniem podatnika o sytuacji majątkowej, PIT, dokumentami potwierdzającymi wysokość osiąganych dochodów i ponoszonych wydatków; dokumentów potwierdzających trudną sytuację materialną w związku z leczeniem lub z uwagi na zły stan zdrowia;
- zasięgnięto informacji z: Urzędu Skarbowego; Pomocy Społecznej oraz Policji (w przypadku powołania się przez wnioskodawcę na trudną sytuację w związku z opuszczeniem dotychczasowego miejsca zamieszkania z uwagi na przemoc w rodzinie);
- wszystkie decyzje zostały wydane w terminie określonym w art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>37</sup>;
- wszystkie decyzje posiadały uzasadnienie, w przypadku udzielenia ulgi zawsze kierowano się ważnym interesem podatnika, a w przypadku odmowy wskazywano na okoliczności uniemożliwiające wykazanie ważnego interesu podatnika.

(akta kontroli tom I str. 527-528)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. Przewlekłe prowadzenie działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych mających na celu wyegzekwowanie należności z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Badanie NIK wykazało, że średnia liczba dni, jaka upłynęła od powstania pierwszej zaległości do wystawienia upomnienia wynosiła 177 dni, a liczba dni od powstania ostatniej zaległości do wystawienia upomnienia wynosiła 17 dni. Było to niezgodne z przepisami § 3 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. i 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli, który stanowi, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. Upomnienie przesyła się również w sytuacji, gdy zaległość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej.

<sup>34</sup> łączna kwota wnioskowanej ulgi wynosiła 5 850,73 zł (kwota główna) i 765,05 zł (odsetki).

<sup>35</sup> łączna kwota wnioskowanej ulgi wynosiła 8 098,75 zł (kwota główna) i 128,50 zł (odsetki).

<sup>36</sup> łączna kwota wnioskowanej ulgi wynosiła 3 828,47 zł (kwota główna) i 98,00 zł (odsetki).

<sup>37</sup> Dz. U z 2021 r. poz. 1540, ze zm., dalej: ordynacja podatkowa.

Wobec dłużników nieregulujących swoich zobowiązań z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi w badanej próbie wystawiono łącznie 44 tytuły wykonawcze. Średnia liczba dni, jaka upłynęła od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego wynosiła 122 dni, (przy czym najkrótsza liczba to 55 dni, a najdłuższa 290 dni.). Powyższe było niezgodne z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>38</sup>, zgodnie z którym zadaniem jednostki jest m.in. terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych takich jak upomnienia, tytuły wykonawcze.

(akta kontroli tom I str. 366; 379-402)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami (z upoważnienia Burmistrza), podała m.in., że: przy egzekucji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi korzystano z *Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat UGGM FN-9*, w której nie uszczegółowiono indywidualnych rozwiązań dla tej opłaty tj. m.in. wystawiania upomnień po każdym okresie zobowiązaniowym. Od 1 września 2022 r. dostosowano instrukcję do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów.

(akta kontroli tom I str. 517-520)

2. Dopuszczenie do przedawnienia 112 zaległości<sup>39</sup> z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z lat 2015-2016 o wartości 28,1 tys. zł, w tym 62 (15,2 tys. zł) z 2015 r. oraz 50 (12,9 tys. zł) z 2016 r. Powyższych zaległości nie objęto tytułami wykonawczymi bądź w przypadku wystawienia tytułów wykonawczych nie przekazano ich do urzędu skarbowego.

(akta kontroli tom I str. 479-500, 534-549)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że w lutym 2020 r. po przejęciu przez Gminę spraw związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi od Zakładu Gospodarki Komunalnej podjęto windykację należności, ale z uwagi na obiektywne czynniki nie została ona zrealizowana kompleksowo. Ogłoszona w marcu 2020 r. pandemia Covid-19 wpłynęła na ograniczenie działań windykacyjnych, w szczególności dla należności o niskiej wartości. Proces przenoszenia dokumentów, migracja danych, sprzętu, przekazywanie spraw oraz procesy organizacyjne, zatrudnienie pracowników było znacznie utrudnione. Pracownicy Urzędu z uwagi na ostrożność i konieczność zapewnienia ciągłości jego funkcjonowania byli rozmieszczeni w wielu lokalizacjach. Błędy w oprogramowaniu służącym do windykacji, poprawki baz i zapisów, analiza dokumentów oraz brak aktualizacji oprogramowania wpłynęły na jakość i efektywność pracy. Obecnie te problemy zostały wyeliminowane.

(akta kontroli tom I str. 470-472; 478, 531-533)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 Urząd podejmował działania związane z dochodzeniem zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W badanym okresie liczba dłużników i udział zaległości w stosunku do należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zmniejszyły się znacznie. Wzrastała jednak kwota zaległości, które wynosiły: na koniec 2020 r. – 1 611,0 tys. zł, na koniec 2021 r. – 1 675,6 tys. zł i na 31 maja 2022 r. – 1 712,3 tys. zł. Wskaźnik zaległości objętych czynnościami egzekucyjnymi kształtował się na podobnym poziomie i wynosił odpowiednio w 2020 r. 51,4% (828,5 tys. zł), w 2021 r. 50,9% (852,9 tys. zł), na 31 maja 2022 r. 42,3% (740,1 tys. zł).

<sup>38</sup> Dz.U. z 2010 r. nr 208 poz. 1375.

<sup>39</sup> Kwoty powyżej 100 zł.

Badanie dokumentacji 23 dłużników wykazało, że z opóźnieniem wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. W wyniku podjętych działań odzyskano 26,4 tys. zł (46,5%) dochodzonych należności (56,7 tys. zł). Przedawnieniu uległo 57,4 tys. zł zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym 112 zaległości z lat 2015-2016 o wartości 28,1 tys. zł, które nie zostały objęte tytułami wykonawczymi lub mimo ich wystawienia nie zostały przekazane do urzędu skarbowego.

W ocenie NIK obowiązywanie instrukcji dotyczącej egzekucji należności niezgodnej z przepisami rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, miało wpływ na przewlekłość prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Burmistrz prawidłowo i terminowo udzielał ulg w spłacie zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

## IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań w celu:

1. niezwłocznego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych,
2. niedopuszczania do przedawnienia należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

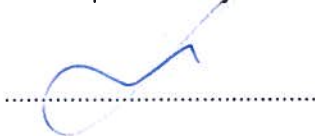
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 30 września 2022 r.

Sławomir Nowak  
główny specjalista kontroli  
państwowej



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Warszawie  
z up.   
Wiesława Bronisz  
p.o. Wicedyrektora