



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-024-01/2014

P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/007 - Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Paweł Potemski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89838 z dnia 11 września 2014 r. (dowód: akta kontroli nr 89838)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia (dalej: Urząd), Pl. Nowy Targ 1-8, kod: 50-141 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Dutkiewicz - Prezydent Miasta Wrocławia (dalej: Prezydent) (dowód: akta kontroli nr 89838)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Urząd zadań dotyczących wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2013-2014 (do 30 września).

Pozytywną ocenę uzasadniają działania organów Gminy Wrocław, podejmowane w celu wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w oparciu o ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach² (dalej: *u.c.p.g.*) oraz zapewnienia nadzoru nad jego funkcjonowaniem, w szczególności:

- uregulowanie zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami poprzez wdrożenie prawa lokalnego dotyczącego organizacji gospodarowania odpadami, tj. dostosowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, dokonanie wyboru metody ustalania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie terminów i trybu ich uiszczania, a także określenie sposobu i zakresu świadczenia usług związanych z zagospodarowaniem i odbieraniem odpadów komunalnych;
- prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych wśród mieszkańców Gminy Wrocław odnośnie gospodarowania odpadami komunalnymi, stosownie do wymogów określonych w art. 3 ust. 2 pkt 8 *u.c.p.g.*;
- przeprowadzanie kontroli właścicieli nieruchomości zobowiązanych do wnoszenia opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie gromadzenia i segregowania odpadów oraz podmiotów odbierających odpady komunalne w zakresie odbioru odpadów z nieruchomości;
- wywiązanie się z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- nieposiadania przez Ekosystem (podmiot realizujący zadania Gminy Wrocław w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi), a tym samym przez Gminę Wrocław informacji o liczbie właścicieli nieruchomości zobowiązanych art. 6m ust. 1 *u.c.p.g.* do

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.

- złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz o liczbie właścicieli nieplacących opłaty śmieciowej;
- niezaktualizowania zakresów obowiązków czterech pracowników Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu realizujących zadania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- dopuszczenie do nieuprawnionego przyjmowania przez Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu, zamiast przez Prezydenta Wrocławia (art. 9n ust. 1 i 2 *u.c.p.g.*) sprawozdań kwartalnych za 2013 r. od podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniających zbiorniki bezodpływowe i transportujących nieczystości ciekłe,
- nieterminowego rozpatrzenia dwóch skarg w przedmiocie gospodarowania odpadami komunalnymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1 Rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 3 ust. 1 *u.c.p.g.* utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Od 1 stycznia 2013 r.³ zadania o charakterze użyteczności publicznej w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk, a także unieszkodliwianie odpadów komunalnych na terenie Miasta Wrocławia, Gmina Miejska Wrocław powierzyła utworzonej⁴ spółce z większościowym udziałem Gminy Wrocław, tj. Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu⁵ (dalej: Ekosystem). Zgodnie z umową spółki oraz zarządzeniem Prezydenta⁶, do zadań Ekosystem należało w szczególności:

- a) organizowanie systemu gospodarowania odpadami w Mieście Wrocławiu, w tym organizowanie przetargów⁷ związanych z:
 - odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Wrocław,
 - budową i eksploatacją regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: RIPOK),
 - budową i eksploatacją innych instalacji niezbędnych do poprawnego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami;
- b) nadzorowanie zadań związanych z odbiorem odpadów komunalnych (w tym powierzonych podmiotom odbierającym podmioty komunalne od właścicieli nieruchomości);
- c) organizowanie i nadzorowanie zadań związanych z oczyszczaniem ulic, chodników, placów, terenów otwartych, przystanków komunikacji miejskiej oraz parkingów w miejskiej strefie płatnego parkowania;
- d) zarządzanie punktami selektywnego zbierania odpadów komunalnych i kompostownią miejską;

³ Do końca 2012 r. gospodarką odpadami we Wrocławiu zajmował się Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej: ZDIUM - jednostka organizacyjna Gminy Wrocław)

⁴ Uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 2012 r. Nr XXVI/584/12

⁵ Spółka z 93,1 % udziałem Gminy Miejskiej Wrocławia oraz 6,9% udziałem Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. we Wrocławiu.

⁶ Nr 6319/12 z dnia 17.12.2012r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Ekosystem sp. z o.o.

⁷ W tym m.in. przygotowanie i przeprowadzenie przetargu, zatwierdzenie protokołu z przetargu, podpisanie umowy z podmiotem wyłonionym w przetargu.

- e) likwidowanie skutków klęsk żywiołowych oraz wykonywanie innych działań interwencyjnych (m.in. usuwanie „dzikich wysypisk odpadów”);
- f) analizowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi⁸, nadzorowanie sprawozdawczości przedkładanej w tym zakresie przez podmioty odbierające odpady, wykonywanie na żądanie Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu raportów, sprawozdań i innych dokumentów związanych z działaniami w obszarze gospodarowania odpadami.

Dodatkowo umową⁹ o zawiązaniu Ekosystem zobowiązano ten podmiot do prowadzenia spraw w zakresie pobierania opłat oraz nakładania kar pieniężnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym dochodzenie nieuiszczonych należności z tego tytułu oraz współuczestniczenie przy przygotowywaniu projektów uchwał i zarządzeń oraz innych aktów normatywnych Gminy Wrocław, z dziedziny gospodarki odpadami komunalnymi.

Uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2012 r.¹⁰ wskazano Zarząd, jako właściwy do przyjmowania od właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i upoważniony do wydawania decyzji określających wysokość przedmiotowej opłaty, w przypadku niezłożenia takiej deklaracji bądź uzasadnionych wątpliwości, co do danych w nich zawartych.

Wg informacji uzyskanej ze ZDIUM zatrudnienie w tej jednostce na koniec 2012 r. wynosiło 347,7 etatu, natomiast na koniec 2013 r. - 311,2 etatu, tj. 36,5 etatu mniej. Do pracy w Wydziale Środowiska i Rolnictwa Urzędu (dalej: WŚiR) przeniesiono ze ZDIUM dwóch pracowników, a Ekosystem przejęła 30 pracowników ZDIUM. Koszty funkcjonowania ZDIUM za 2012 r. wyniosły łącznie 209.589.381,65 zł, a za 2013 r. - 126.420.425,76, tj. były niższe o 83.168.955,89 zł.

Ekosystem wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. zatrudniał 70 osób realizujących zadania gospodarowania odpadami, a na dzień 31 grudnia 2013 r. i dzień 30 września 2014 r. odpowiednio na 86 i 81 osób.

(dowód: akta kontroli str. 3-22,167-205)

Zadania Urzędu związane bezpośrednio z gospodarowaniem odpadami realizowane były przez 13 pracowników WŚiR, a od 1 lipca 2013 r. – przez 15 pracowników, w tym Dyrektora WŚiR i jego Zastępcę oraz pracowników działu gospodarki odpadami komunalnymi oraz działu finansów środowiskowych WŚiR.

(dowód: akta kontroli str. 78-108)

Pracownicy jak wyżej¹¹ uczestniczyli łącznie w 13 szkoleniach¹² z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, których tematem było m.in.: *sprawozdawczość gmin o odebranych odpadach komunalnych i nieczystościach ciekłych; opłata śmieciowa - ustalanie należności i jej egzekucja; sprawozdawczość gminy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych; kontrola firm odbierających odpady komunalne*. Na przedmiotowe szkolenia Gmina w latach 2012 -2014 (do 30 września) poniosła wydatki w łącznej kwocie 4582 zł¹³, w całości sfinansowane z dochodów własnych.

WŚiR w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi posługiwał się jedynie informacjami, wyjaśnieniami oraz interpretacjami prawnymi zamieszczanymi na stronie Ministerstwa Środowiska, z których materiały informacyjne, jak podała Z-ca Dyrektora WŚiR, ze względu na swój bardzo ogólny charakter były nieprzydatne do wykorzystania. Do Wydziału nie wpłynęły bezpośrednio żadne informacje oraz oferty Ministerstwa Środowiska o możliwym wsparciu w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Mimo złożonych

⁸ Na podstawie §3 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17.05.2012r. nr XXVI/584/12 w sprawie utworzenia Ekosystem sp. z o.o. http://ekosystem.wroc.pl/content/uploads/2013/08/Uchwała-Nr-XXVI_584_12-utworzenie-spolki.pdf.

⁹ Z dnia 5 czerwca 2012r. akt notarialny Rep A nr 3951/2012.

¹⁰ Nr XXIX/657/12 w sprawie upoważnienia Zarządu Ekosystem do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku, tj. wynikające z postanowień art.6m i art.6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

¹¹ Tj. trzech w 2012 r., siedmiu w 2013 r. oraz 8 do końca września 2014 r.

¹² 12 szkoleń organizowanych przez inne podmioty, a jedno przez organizację pozarządową.

¹³ W tym 700 zł w 2012 r., 2.503 zł w 2013 r. oraz 1.379 zł od 1.01 do 30.09.2014 r.

do Ministerstwa Środowiska w dniu 17 kwietnia 2013 r. przez Gminę Wrocław próśb¹⁴ o wyjaśnienie wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w zakresie obowiązku składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, tj. wyłącznie przez właścicieli nieruchomości, bądź przez osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną), do dnia 19 listopada 2014 r. nie uzyskano odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 24-74, 208-247)

Gmina Wrocław uzyskała w II półroczu 2013 r. i III kwartałach 2014 r. dochody związane z gospodarowaniem odpadami ogółem odpowiednio w wysokości 73 671 317 zł i 129 910 688 zł, w tym:

- z wnoszonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi 71 819 199 zł i 129 535 503 zł,
- z tytułu kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne odpowiednio 12 200 zł i 3 500 zł,
- z tytułu kar pieniężnych nałożonych na właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych odpowiednio 43 200 zł¹⁵ i 7 100 zł,
- za przyjęcie odpadów ulegających biodegradacji na Kompostownię Odpadów Zielonych 796 718 zł i 364 585 zł.

Wydatki Gminy Wrocław na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły w II półroczu 2013 r. - 84 087 906 zł, a za III kwartały 2014 r. - 123 402 642 zł, w tym odpowiednio na:

- obsługę administracyjną systemu: 5 718 477 zł i 6 726 993 zł;
- utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK): 181 989 zł i 409 319 zł;
- odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych: 78 187 440 zł i 115 067 630 zł;
- funkcjonowanie Oddziału Ochrony Środowiska Straży Miejskiej w 2014 r.: 1 198 700 zł¹⁶.

Per saldo na funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w II półroczu 2013 r. zanotowano niedobór w wysokości 10 416 589 zł (14,1% dochodów z gospodarowania odpadami komunalnymi), a po III kwartałach 2014 r. nadwyżkę 6 508 406 zł. Było to spowodowane nieuwzględnieniem wydatków z tytułu odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych w wysokości 14 593 013 zł za wrzesień 2014 r., które poniesiono w okresie późniejszym. Po uwzględnieniu tych kosztów niedobór wynosi 8 084 607 zł, tj. 6,2% dochodów w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str.3-22, 208-247)

Z-ca Dyrektora Wydziału wyjaśniając źródło pokrycia niedoboru w 2013 r., podała, iż: (...) *Należy podkreślić, że specyfika wydatków na funkcjonowanie systemu może spowodować brak zrównoważenia w danej jednostce czasowej przychodów z tytułu opłat z kosztami funkcjonowania systemu, co oznacza, że w danym przedziale czasowym przychody z tytułu opłaty nie muszą bilansować się z kosztami funkcjonowania systemu (...).*

Odnosząc się do tych wyjaśnień NIK wskazuje, że przy sporządzaniu przez Ekosystem kalkulacji stawki opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych na podstawie prognozy demograficznej dla Miasta Wrocławia oraz prognozowanej wielkości odbieranych odpadów komunalnych, założono mniejszy niedobór miesięczny finansowania systemu, bo w wysokości 204.054,85 zł, wynikający z różnicy pomiędzy kosztami systemu gospodarowania odpadami w wysokości 12.086.788 zł, oraz sumy zebranych opłat za gospodarowanie odpadami w kwocie 11.882.732,99 zł.

Kontrolę prawidłowości rozliczania środków na realizację powierzonych Ekosystem zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, realizował w Urzędzie dział

¹⁴ W pismach skierowanych do Ministra Środowiska oraz do Ministra Administracji i Cyfryzacji, który przekazał podanie do właściwego Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Środowiska.

¹⁵ Na podstawie informacji przekazanej od Straży Miejskiej Wrocławia, która nie prowadziła ewidencji z podziałem na półrocza, wobec czego za II półrocze 2013 r. przyjęto 50% rocznej kwoty dochodu z tego tytułu w wysokości 86 400 zł.

¹⁶ Finansowanego w 2014 r. z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

finansów środowiskowych w WŚiR¹⁷. Dokonywane wpłaty na rachunek Gminy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ewidencjonowano w systemie finansowo księgowym prowadzonym przez Wydział Księgowości Urzędu (przypisywane do wprowadzonych deklaracji przez pracowników Ekosystem, księgowane przez pracowników Wydziału Księgowości).

(dowód: akta kontroli str. 248-274)

Stosownie do wymogu art. 3 ust. 2 pkt 8 *u.c.p.g.*, Gmina prowadziła działania informacyjne i edukacyjne dotyczące prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Działania te miały charakter stały i polegały m.in. na: prowadzeniu kampanii edukacyjnej uświadamiającej szkodliwość spalania odpadów (w 2011 r. i 2012 r.), organizacji zebrań informacyjnych w sprawie gospodarowania odpadami (maj 2013 r.). Przygotowano ulotkę o zasadach nowego systemu gospodarowania odpadami (2012 r.); prowadzono: kampanię edukacyjną promującą selektywne zbieranie i kompostowanie we własnych zakresie odpadów zielonych (od 2012 r.); portal edukacyjny oraz program edukacyjny www.segreguj.wroc.pl (od 2012 r.). Na zlecenie WŚiR realizowane były w 2014 r. przez spółkę miejską ARAW (finansowane ze środków własnych Gminy), spoty telewizyjne w ramach kampanii *Nasze środowisko*, tj. *Bądź Eko nad rzeką* (kampania edukacyjna dotycząca budowania odpowiedzialności mieszkańców podczas odpoczynku nad wodą (36 emisji na antenie TVP Wrocław). Przeprowadzono kampanie informacyjne dot.: pozbywania się odpadów niebezpiecznych (21 emisji na antenie TVP Wrocław); segregacji śmieci (36 emisji na antenie TVP Wrocław) oraz *Kampanię małego śmiecia. Gdzie to wyrzucić?* (111 emisji na antenie TVP Wrocław).

Zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e *u.c.p.g.*, na stronach internetowych Urzędu m.in. informowano mieszkańców o podmiotach odbierającym odpady komunalne, publikowano harmonogramy odbioru odpadów, podano miejsca zagospodarowania odpadów komunalnych, osiągnięty w 2013 r. poziom ich recyklingu¹⁸, wskazano lokalizację i zasady działania PSZOK¹⁹.

Do prowadzonych działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina angażowała pracowników placówek oświatowych, poprzez uczestnictwo w Programie: *udostępniania kompostowników dla placówek oświatowych i mieszkańców Wrocławia posiadających przydomowe ogródki* (rocznie); *Nasz Czysty Wrocław* (od 2014 r.); *Wrocławskie dzieci uczą segregować śmieci* (rocznie); *Dostawa do placówek oświatowych we Wrocławiu trzypojemnikowych zestawów do selektywnego zbierania odpadów* (od 2013 r.); *Moje miasto bez elektrośmieci* (od 2013 r.), *Wrocławskie Dni Elektrorecyklingu* (rocznie). W programach tych uczestniczyło łącznie 637 placówek oświatowych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 78-108)

Gmina Wrocław posiadała jeden RIPOK – kompostownię odpadów zielonych przy ul. Janowskiej we Wrocławiu, której operatorem był Ekosystem.

Dyrektor WŚiR podał, iż początkowo, z uwagi na interpretację przepisów dot. RIPOK²¹, nie planowano budowy składowiska odpadów wymaganego, aby instalacja przy ul. Janowskiej

¹⁷ Ewidencjonuje wydatki związane z funkcjonowaniem systemu w oparciu o umowy i faktury kosztowe przekazane przez Ekosystem, dokonuje merytorycznej ich weryfikacji, odpowiada za gromadzenie danych wynikających ze złożonych deklaracji, sprawdza m.in. dostępność środków finansowych zarezerwowanych w budżecie miasta na zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

¹⁸ Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła osiągnięty w 2013 roku: 16,4%. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiorowych osiągnięty w 2013 roku: 100%. Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania osiągnięty w 2013 roku: 10,9%.

¹⁹ <http://bip.um.wroc.pl/contents/374/1/25>.

²⁰ Placówki mogły uczestniczyć w kilku akcjach w danym roku równocześnie, w tym w 2012 r. 102 placówki, w 2013 r. 269, a w 2014 r. 266. *Moje miasto bez elektrośmieci* oraz *Wrocławskie Dni Elektrorecyklingu* – udzielone wsparcie Miasta.

²¹ Wprowadzone ustawą z dnia 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897 ze zm.), dalej: ustawa zmieniająca, wymagająca by na terenie jednego zakładu przetwarzania odpadów komunalnych powinny funkcjonować: instalacja mechaniczno-biologiczna przetwarzania odpadów, instalacja przetwarzania selektywnie zbieranych odpadów

we Wrocławiu była instalacją regionalną. Nowa ustawa o odpadach²² zapewniła status ww. kompostowni jako instalacji regionalnej²³, a trzy funkcjonujące w okolicach Wrocławia regionalne instalacje mechaniczno-biologiczne przetwarzania odpadów komunalnych, które mogą obsługiwać tego typu odpady z Wrocławia²⁴ zapewniają przetworzenie wszystkich odpadów z regionu, przez co nieuzasadnione byłoby realizowanie kolejnej instalacji tego typu.

(dowód: akta kontroli str. 159-166)

W 2013 r. na terenie Gminy odebrano 239 624,4 Mg odpadów komunalnych, co w porównaniu do odpadów odebranych w 2012 r.²⁵ (253 661,4 Mg) stanowiło spadek o 5,5%. W 2013 r. w porównaniu do 2012 r. zanotowano wzrost łącznej masy selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz masy frakcji odpadów komunalnych (papier, metale, tworzywo sztuczne, szkło) odebranych z obszaru Wrocławia, odpowiednio z 5.060,8 Mg do 12.832,4 Mg oraz z 9.712,9 Mg do 15.449 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 23)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. W zakresach obowiązków czterech pracowników WŚiR zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi, nie dokonano aktualizacji do obowiązujących przepisów. Zakresy obowiązków trzech osób przypisywały im realizację zadania: pn. przygotowanie decyzji z zakresu *u.c.p.g.* zezwalających na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, podczas gdy decyzje takie na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej *u.c.p.g.* mogły być wydawane do końca 2012 r. W przypadku zakresu czynności jednej osoby wpisano współpracę w zakresie likwidacji *dzikich* wysypisk odpadów z Zarządem Gospodarki Odpadami, tj. jednostką niefunkcjonującą od 2008 r. Wyjaśniając w tej sprawie Z-ca Dyrektora WŚiR podała, że dotychczasowe zakresy obowiązków tych pracowników zostaną zaktualizowane w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 275-283, 284-290)

2. Mimo, iż odebrane w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. przez podmioty odbierające z terenu Gminy odpady komunalne stanowią w zależności od ich rodzaju od 71% do 115%²⁶ prognozowanej ilości odpadów komunalnych, jaka miała być odebrana w tym okresie, a średniomiesięczne wpływy z tytułu opłat przewyższają wielkości prognozowane, to występujący spór pomiędzy Ekosystem z zarządcami nieruchomości/spółdzielniami mieszkaniowymi, m.in., co do złożenia przez te podmioty, a nie przez właścicieli nieruchomości w budynkach wielolokalowych²⁷ deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, skutkowało nieposiadaniem przez Ekosystem, a tym samym Gminę informacji o liczbie wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych art. 6m ust. 1 ustawy *u.c.p.g.* do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz o liczbie właścicieli nieplacących opłaty śmieciowej. Stan taki w ocenie NIK, nie pozwalał Ekosystem i Gminie Miejskiej Wrocławia na określenie należnej wysokości dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także na znajomość rzeczywistej oceny bilansowania się funkcjonującego nowego systemu gospodarowania odpadami, w tym adekwatności obowiązujących stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz dokonanie właściwej analizy stanu gospodarowania tymi odpadami za 2013 r.

zielonych oraz składowanie odpadów powstających po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów lub termicznego przetwarzania odpadów.

²² Z dnia 14.12.2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 21).

²³ Jako przetwarzającej selektywnie zbierane odpady zielone. Gminę Wrocław przypisano do północno-centralnego regionu gospodarki odpadami komunalnymi wedle postanowień uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27.06.2012 r. Nr XXIV/617/12 w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012.

²⁵ Dane za 2012r. wynikają z prognoz na 2013 r. przedstawionych w *Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami 2012*.

²⁶ Tj. 71% odpadów zielonych, 75% zmieszanych odpadów komunalnych, 102% odpadów z tworzyw sztucznych i metali oraz 115% odpadów z papieru i tektury

²⁷ wynikającego z zapisów art.2 ust. 3 *u.c.p.g.*

1.2 Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Obowiązujący regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (dalej: regulamin) uchwalony został przez Radę Miejską Wrocławia w dniu 29 listopada 2012 r., tj. w terminie określonym w art. 4 ust. 3 *u.c.p.g.*

Uchwalenie regulaminu zostało poprzedzone uzyskaniem opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego określonej w art. 4 ust. 1 *u.c.p.g.*

Stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 pkt 1-3 *u.c.p.g.* regulamin określał m.in.: wymagania obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwie domowym, zasady dotyczące rodzaju i minimalnej ilości pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 343)

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej *u.c.p.g.* Rada Miejska Wrocławia określiła uchwałami z dnia:

- a) 18 kwietnia 2013 r. wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, w którym stosownie do art. 6n ust. 1 *u.c.p.g.* zawarto: objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego oraz określenie terminu i miejsca składania deklaracji oraz warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska Wrocławia nie skorzystała z możliwości²⁸ określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji;
- b) 21 marca 2013 r. zakres świadczonych usług w zamian za opłatę za zagospodarowanie odpadów komunalnych, w której określono m.in.: ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości i częstotliwość ich odbioru, sposób świadczenia usług przez PSZOK, sposób informowania właścicieli nieruchomości o zasadach postępowania z odpadami komunalnymi oraz poinformowano o przejęciu przez Gminę Wrocław obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki służące do zbierania odpadów komunalnych i utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
- c) 28 grudnia 2012 r. terminy, częstotliwości i tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- d) 5 lipca 2012 r. odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy,
- e) 5 lipca 2012 r. podział Wrocławia na cztery sektory odbierania odpadów komunalnych (Stare Miasto i Śródmieście, Krzyki, Fabryczna, Psie Pole);
- f) 18 kwietnia 2013 r. stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁹ (ustalone na podstawie powierzchni lokalu mieszkalnego, w przypadku ponad 27m² przypadających na jednego mieszkańca nieruchomości - na podstawie liczby osób zamieszkujących nieruchomość) zróżnicowane w zależności od ilości lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku (do czterech oraz powyżej) oraz gromadzenia i odbierania odpadów komunalnych, tj. w sposób selektywny bądź nieselektywny³⁰. Nie wprowadzono zwolnień przedmiotowych, jak i nie ustanowiono także dopłat dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 *u.c.p.g.* Do dnia kontroli NIK,

²⁸ Art. 6n ust. 2 *u.c.p.g.*

²⁹ Na podstawie art. 6j ust. 1 pkt 1 i 3 *u.c.p.g.*

³⁰ Dla zamieszkujących lokal w budynku obejmującym więcej niż 4 mieszkania w zależności, albo od m² powierzchni lokalu, tj. 0,85 zł dla odpadów zbierających selektywnie i 1,27 zł dla zbierających nieselektywnie, albo na podstawie liczby osób, tj. 19 zł dla zbierających odpady selektywnie i 28,5 zł dla zbierających nieselektywnie. Dla zamieszkujących lokal w budynku do 4 lokali mieszkalnych, od m² powierzchni lokalu 0,95 zł dla zbierających odpady selektywnie i 1,42 zł dla zbierających nieselektywnie, lub na podstawie liczby osób 22 zł dla zbierających odpady selektywnie i 33 zł dla zbierających nieselektywnie. W przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stawki określone na podstawie wielkości opróżnianego pojemnika, w przypadku dla odpadów zbieranych nieselektywnie – stawka wzrasta o 50%.

tj. do 11 września 2014 r. postanowienia uchwały w sprawie wyboru metody ustalania i stawek opłat nie uległy zmianie³¹.

Przedmiotowe uchwały były przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu celem zbadania w trybie nadzoru.

Ustalając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami, zgodnie z postanowieniami art. 6k ust. 2 *u.c.p.g.*, Gmina uwzględniła m.in.: liczbę mieszkańców, ilość wytwarzanych na jej terenie odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami³². Nie uwzględniono liczby nieruchomości zamieszkałych sezonowo i ilość odpadów wytwarzanych w tych okresach, gdyż na terenie Wrocławia nie występują nieruchomości o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 208-247)

W wyniku cytowanych uchwał Rady Miejskiej Wrocławia, systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęto nieruchomości, na których zamieszkują właściciele nieruchomości oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność organów Gminy w zakresie wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

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

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014 (do 30 września) pracownicy WŚiR przeprowadzili trzy kontrole podmiotów odbierających w nowym systemie odpady komunalne, tj. WPO ALBA w dniach od 16 grudnia 2013 r. do 19 lutego 2014 r.; Trans-Formers sp. z o.o. w dniach od 25 marca 2014 r. do 30 kwietnia 2014 r.; Chemeko-System sp. z o.o. w dniach od 15 lipca 2014 r. do 12 sierpnia 2014 r. Podczas kontroli przeprowadzono m.in.: wizję lokalną terenu bazy magazynowo-transportowej; analizę wykazu pojazdów do odbierania odpadów komunalnych ze stanem bieżącym oraz realizację harmonogramów ich mycia i dezynfekcji; weryfikację rzetelności sprawozdań odbioru odpadów na podstawie kart przekazania odpadów i kart ewidencji odpadów odebranych. W sporządzonych protokołach kontroli wskazano głównie na rozbieżności między wielkościami odpadów wykazanymi w kartach ewidencji odpadów odebranych, a sprawozdaniami kwartalnymi. Stwierdzono spełnianie przez bazy magazynowo-transportowe, sprzęt i pojazdy, warunków wynikających z postanowień rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości³³ (dalej: *rozporządzenie MŚ*).

(dowód: akta kontroli str.24-74,75-77)

Pismem z dnia 13 maja 2013 r. skierowanym do 32 przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wezwano te podmioty do przedłożenia wyjaśnień i dokumentów potwierdzających spełnianie przez nie wymagań wynikających z *rozporządzenia MŚ*.

³¹ <http://ekosystem.wroc.pl/o-ekosystemie/akty-prawne/>

³² Na podstawie opracowania z 2012 r. proGEO sp. z o.o., w którym określono charakterystykę strumienia odpadów w zakresie struktury odpadów komunalnych zmieszanych, przedstawiono prognozę demograficzną dla Wrocławia oraz prognozę wytwarzanych odpadów komunalnych (zmieszanych, budowlanych i rozbiórkowych, z pielęgnacji terenów zielonych, wielkogabarytowe) oraz kosztów odbioru i transportu odpadów oraz ich zagospodarowania.

³³ Dz. U. z 2013 r. poz. 122.

W odpowiedzi na wezwanie 12 przedsiębiorców wystąpiło z wnioskiem o wykreślenie ich z rejestru.

Pracownicy WŚiR przeprowadzili również 15 kontroli przedsiębiorców posiadających zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, w wyniku, których cofnięto trzy takie zezwolenia na podstawie art. 9 ust.2 *u.c.p.g.*, a czterech przedsiębiorców wystąpiło do Prezydenta z wnioskiem o uchylenie posiadanych pozwoleń (z uwagi na trwale zaprzestanie prowadzenia działalności).

Pracownicy WŚiR prowadzili także kontrole³⁴ właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych. Wyniki tych kontroli zostały opisane w sporządzonych protokołach. W 2013 r. przeprowadzono 33 takie kontrole, a w 2014 r. - 111 kontroli. Dodatkowo pracownicy WŚiR uczestniczyli w 2013 r. (przy współudziale pracowników Straży Miejskiej) w 179 interwencjach³⁵ (po zgłoszeniach mieszkańców), z których 143 dotyczyły utrzymania czystości i porządku, w związku z wprowadzaniem systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto według informacji pozyskanych ze Straży Miejskiej Wrocławia, pracownicy tej jednostki w 2013 r. przeprowadzili 1810 kontroli właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych, a w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2014 r. – 1036 kontroli. Wynikiem kontroli przeprowadzonych przez pracowników WŚiR oraz straży Miejskiej było nałożenie na właścicieli nieruchomości przez Straż Miejską grzywien w drodze mandatów karnych za wykroczenia przeciwko *u.c.p.g.* (w 2013 r. 449 grzywien na kwotę 86 400 zł, a za trzy kwartały 2014 r. 52 grzywiny na kwotę 7100 zł) oraz skierowanie do właściwych sądów rejonowych odpowiednio 43 wniosków i 12 wniosków o ukaranie.

(dowód: akta kontroli str. 24-74, 248-274)

Dodatkowo w wyniku przeprowadzonych przez WŚiR kontroli dwóch podmiotów odbierających odpady komunalne:

- a) S&A Service sp. z o.o. z Wrocławia, która nie uwzględniła odebranych odpadów w sprawozdaniu za III kwartał 2013 r., Dyrektor WŚiR z upoważnienia Prezydenta wydał w dniu 28 marca 2014 r. - na podstawie art. 9x ust.1 pkt 4 *u.c.p.g.* - decyzję nakładającą karę pieniężną w wysokości 500 zł, z tytułu przekazania nierzetelnego sprawozdania za III kwartał 2013 r. W toku postępowanie odwoławcze przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym;
- b) *Herkules* Artur Jędrzejczak z Kielczowa w okresie od 1.01-30.04.2013 r., tj. podmiotowi niewpisanemu do rejestru przedsiębiorców, Dyrektor WŚiR z upoważnienia Prezydenta na podstawie art. 9x ust.1 pkt 1 *u.c.p.g.* nałożył decyzją karę pieniężną w wysokości 35.000 zł za prowadzenie działalności bez wpisu do rejestru. Karę tę w procedurze odwoławczej umorzyło Samorządowe Kolegium Odwoławcze³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 219-247, 291-311)

Wykonywane przez Gminę w badanym okresie kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne prowadzone były doraźnie i nie miały planowanego charakteru działań.

Dyrektor WŚiR wskazał, iż: (...) *z uwagi na ograniczone możliwości personalne i działania podejmowane w dziale związane z wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2013 r. nie prowadzono planowych kontroli właścicieli nieruchomości. Realizowano kontrole interwencyjne, związane ze skargami wpływającymi do Urzędu bądź Straży Miejskiej Wrocławia oraz podejmowano interwencje, które w 2013 r. dotyczyły głównie wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami, spalania odpadów oraz nieprawidłowości w gospodarowaniu nieczystościami ciekłymi (...)* Jednocześnie informuję, że zadania z zakresu nadzoru nad przedsiębiorcami oraz właścicielami nieruchomości realizuje w dziale gospodarki odpadami komunalnymi 5 osób i zakres kontroli musi być dostosowany do możliwości czasowych tych osób, które realizują również inne zadania, w tym działania w związku z interwencjami dotyczącymi utrzymaniu czystości i porządku, udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie

³⁴ Na podstawie art.9u ust.1 i 2 *u.c.p.g.*, stosując przepisy art.279 i 280 ustawy Prawo ochrony środowiska (z dnia 27.04.2011 r. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).

³⁵ Na podstawie art.5 ust.6 *u.c.p.g.* postępowanie w trybie nadzoru.

³⁶ Wskazując, iż samo zawarcie umowy na odbiór odpadów komunalnych nie jest równoznaczne z ich wykonywaniem.

opróżniania zbiorników bezodpływowych, prowadzenie rejestru działalności regulowanej, sprawozdawczości oraz edukacji ekologicznej. Działania kontrolne w zakresie utrzymania czystości i porządku prowadzi również Straż Miejska, a w szczególności Referat ochrony środowiska (do 31.12.2013 r. – 7 funkcjonariuszy, od 1.01.2014 r. – 8 funkcjonariuszy)(...), powołano w strukturach Straży Miejskiej od 1 października 2014 r. Oddział Ochrony Środowiska, w ramach którego zatrudnionych zostało 28 funkcjonariuszy. Do ich zadań będzie należała kontrola właścicieli nieruchomości w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o utrzymywaniu w czystości i porządku w gminach, w tym weryfikacja danych zawartych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

W kontrolowanym okresie Urząd nie przeprowadzał kontroli RIPOK.

Dyrektor WŚiR wskazał (...) na luki prawne dotyczące możliwości wyegzekwowania od prowadzącego RIPOK udostępnienia informacji [dokumentacji ewidencji odpadów oraz potwierdzających osiąganie określonych poziomów recyklingu], co wynika z braku przepisu, który nakładałby na operatora instalacji obowiązek okazania tych dokumentów oraz sankcji za niewypełnienie tego obowiązku. Nie ma również przepisów, które zobowiązałyby operatora instalacji regionalnej do osiągania poziomów redukcji ilości odpadów komunalnych kierowanych do składowania. (...) [Ponadto] karta przekazania odpadów, na podstawie której następuje przekazanie odpadów pomiędzy instalacją RIPOK oraz przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne, nie zawiera informacji dot. źródła pochodzenia odpadów, czyli wskazania gminy z terenu której odpady pochodzą (...).

(dowód: akta kontroli str. 24-74)

Wg informacji uzyskanych z Sądów Rejonowych rozpatrujących wnioski o wykroczenia z art.10 *u.c.p.g.* w zakresie zbierania i pozbywania się odpadów komunalnych, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. ukarano:

- 9 osób, którym wymierzono karę grzywny w kwocie 2.150 zł (dla Wrocławia-Fabrycznej);
- 3 osoby, którym wymierzono karę grzywny w kwocie 400 zł (dla Wrocławia-Krzyków);
- 6 osób, którym wymierzono karę grzywny w kwocie 1.400 zł (dla Wrocławia-Śródmieście).

(dowód: akta kontroli str. 117-122)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2 Wywiązywanie się z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Realizując wymóg wynikający z postanowień art. 9b ust. 2 *u.c.p.g.* w Urzędzie prowadzony był rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr ten prowadzony był rzetelnie. Wg stanu na: 13 maja 2013 r.³⁷, koniec 2013 r., 30 września 2014 r. zarejestrowanych było odpowiednio 32, 25 i 26 podmiotów uprawnionych do świadczenia usług w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3-22, 322)

Zgodnie z obowiązującym podziałem kompetencji, między Ekosystemem, a Urzędem sprawozdania kwartalne o odebranych odpadach, dotyczące 2014 r. wpływały do Urzędu, natomiast za 2013 r. skierowane były do Ekosystemu, który przekazywał ich kopie do WŚiR. W przypadku sprawozdań 31 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości³⁸ za I kwartał 2013 r. i 32 podmiotów za II kwartał 2013 r., odpowiednio 28 i 25 podmiotów w obowiązujących terminach złożyło kompletne sprawozdania kwartalne. Dla 10 podmiotów, które nie dotrzymały terminowego złożenia sprawozdań kwartalnych wydano z upoważnienia Prezydenta przez Dyrektora WŚiR decyzje na podstawie art. 9x ust.1 pkt 5 *u.c.p.g.*, naliczając kary w łącznej wysokości 25 900 zł³⁹, z czego do Gminy

³⁷ Dzień wysłania pisma do przedsiębiorców.

³⁸ Zobowiązanych do złożenia stosownego sprawozdania na podstawie prowadzonego rejestru przedsiębiorstw odbierających odpady komunalne.

³⁹ Wysokość kar od 100 zł do 3.500 zł.

wpłacono 15 700 zł⁴⁰. Kompletnie sprawozdania za III i IV kwartał 2013 r. (od 25 podmiotów) oraz za I i II kwartał 2014 r. (od 26 podmiotów) złożono w obowiązujących terminach.

(dowód: akta kontroli str. 3-22, 208-247)

Do szczegółowego badania terminowości złożenia sprawozdań oraz kompletności danych w nich zawartych wybrano po jednym sprawozdaniu za II kwartał 2013 r., IV kwartał 2013 r. i II kwartał 2014 r. złożonym przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości⁴¹. Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanej próbie.

(dowód: akta kontroli str. 312,313-321)

Prowadzona przez Urząd bieżąca weryfikacja danych zawartych w tych sprawozdaniach wykazała, iż Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. w sprawozdaniu kwartalnym za IV kwartał 2012 r. i II kwartał 2013 r. nie przekazywało zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji regionalnej, skutkiem, czego wydano z upoważnienia Prezydenta przez Dyrektora WŚiR decyzję na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 3 *u.c.p.g.* nakładającą na ten podmiot karę w wysokości 2.000 zł. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało decyzję Urzędu, w toku postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 24-74, 208-247)

Dodatkowo w wyniku czynności wyjaśniających 6rotnie w 2013 r. i 6rotnie do 30 września 2014 r., WŚiR zwracał się do przedsiębiorców, którzy złożyli sprawozdanie kwartalne o przekazanie wyjaśnień na temat danych wynikających z tych sprawozdań, w tym m.in.: o przedłożenie szczegółowych wyliczeń wartości wskazanych w sprawozdaniu, tj. uzyskanego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazanych do składowania oraz osiągniętego poziomu recyklingu, bądź przedłożenia kopii kart przewozu odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 24-74, 75-77)

Sprawozdanie Gminy za 2013 r. zawierające wymagane dane⁴² przekazane zostało Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu w terminie określonym w art. 9q ust. 2 *u.c.p.g.* Dane zawarte w tym sprawozdaniu otrzymano od Ekosystem. Według tego sprawozdania, w 2013 r. osiągnięto poziom 10,9% ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych (papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła) wyniósł 16,4% oraz 100% poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

(dowód: akta kontroli str. 323-342)

Stwierdzone
nieprawidłowości

NIK wskazuje, iż Ekosystem bez upoważnienia organów Gminy realizował zadanie polegające na przyjmowaniu sprawozdań kwartalnych podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniających zbiorniki bezodpływowe i transportujących nieczystości ciekłe za 2013 r.⁴³. Działanie to było niezgodne z postanowieniami art. 9n ust. 2 oraz art. 9o ust. 2 *u.c.p.g.*, wskazujących Prezydenta – jako organ właściwy do przyjmowania ww. sprawozdań⁴⁴. Nie upoważniono Ekosystem do realizacji tych zadań w dokumentach go powołujących (uchwale oraz umowie spółki). Przyjmowanie przedmiotowych sprawozdań za 2014 r. przejął WŚiR do realizacji z dniem 1 stycznia 2014 r.

⁴⁰ Kwota wynikająca z 7 ostatecznych decyzji. Ponadto w 3 sprawach, gdzie SKO uchyliło decyzje na łączną kwotę 10.200 zł, prowadzono jeszcze postępowania w sprawie naliczenia kary.

⁴¹ Odpowiednio za: II kwartał 2013 r. i 2014 r. Wastes Service Group Sp. z o.o. i wspólnicy sp. k.; IV kwartał – REMONDIS sp. z o.o. Oddział we Wrocławiu,

⁴² Art. 9q ust. 3 *u.c.p.g.*

⁴³ Jako kontynuację zadań realizowanych do 31 grudnia 2012 r. przez ZDiUM.

⁴⁴ Co m.in. podniesiono w piśmie Dyrektora WŚiR z dnia 10.12.2013 r. skierowanym do Wiceprezydenta Wrocławia.

Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska – Honorata Langner-Mrozek wyjaśniła, iż na podstawie § 4 ust. 2 pkt 11 Zarządzenia Prezydenta Wrocławia, w sprawie zasad zlecania i rozliczania zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Ekosystem, przy realizacji zadania pn. *Monitorowanie działań w zakresie gospodarowania odpadami w Mieście*, przewidziano czynność prowadzenia własnej sprawozdawczości oraz nadzorowanie sprawozdawczości prowadzonej przez Wykonawców, wymaganej przepisami prawa od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Odnosząc się do tych rozwiązań i wyjaśnień NIK zwraca uwagę na sprzeczność pomiędzy uregulowaniami wewnętrznymi a prawem powszechnie obowiązującym (*u.c.p.g.*).

(dowód: akta kontroli str. 208-247, 248-274)

Przeprowadzona równolegle przez NIK kontrola w Ekosystem wykazała, że podmiot ten nierzetelnie analizował przyjmowane w 2013 r. od podmiotów odbierających odpady sprawozdania kwartalne. W konsekwencji wystąpiły niezgodności danych w zakresie masy niektórych rodzajów odebranych odpadów zawartych w rocznym sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi Gminy Wrocław za 2013 r. z danymi źródłowymi wynikającymi ze sprawozdań kwartalnych złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Gminy w badanym obszarze.

3. Rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z postanowieniami art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁵ (dalej: *kpa*), otrzymywane przez Urząd, skargi i wnioski rejestrowane były w sposób pozwalający na pełną kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów przez Prezydenta, Wiceprezydentów, Sekretarza, Skarbnika, Dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu (lub wyznaczone przez nich osoby), umieszczona została w widocznym miejscu, przy drzwiach wejściowych m.in. sekretariatu WSiR oraz na stronie BIP Urzędu.

Zgodnie z § 47 regulaminu organizacyjnego Urzędu pracownicy merytoryczni w zakresie swych kompetencji zostali zobowiązani m.in. do: rozpatrywania skarg, analizowania źródeł i przyczyn ich powstawania, przyjmowania interesantów i udzielania im wyjaśnień oraz opracowania niezbędnych informacji o załatwieniu skarg i wniosków. Nadzór nad rozpatrzeniem skarg, zgodnie z § 48 regulaminu organizacyjnego Urzędu, sprawował Zespół ds. Skarg i Wniosków Wydziału Obywatelskiego Urzędu, który skargi i wnioski rejestrował również w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków. Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia z dnia 22 grudnia 2011 r. określono zasady postępowania ze skargami i wnioskami kierowanymi do Urzędu Miejskiego we Wrocławiu oraz organizacji przyjmowania klientów w ramach skarg i wniosków.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. do Urzędu wpłynęły 153 skargi i 35 wniosków, z czego trzy skargi oraz jeden wniosek dotyczyły nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wszystkie trzy skargi⁴⁶ po przeprowadzeniu czynności kontrolnych przez WSiR zostały rozpatrzone negatywnie. Natomiast Dyrektor WSiR, po przeprowadzonej kontroli, pozytywnie rozpatrzył złożony wniosek w sprawie zwiększenia ilości pojemników na plastik oraz zmiany harmonogramów odbioru odpadów wielkogabarytowych.

(dowód: akta kontroli str.167-205, 206)

Stwierdzone nieprawidłowości

NIK wskazuje, iż w przypadku 2 skarg⁴⁷ przekroczono o jeden dzień miesięczny termin ich załatwienia (liczony od daty wpływu skargi do Urzędu), nie informując skarżących o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie rozpatrzenia skargi, czym naruszono

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

⁴⁶ Na zaśmiecony teren wokół pojemników na śmieci oraz zalegające odpady gabarytowe (2) oraz nie dostarczanie worków na odpady (1).

⁴⁷ Złożonych odpowiednio w dniu 4.12.2013 r. i 14.03.2014 r., odpowiedzi wysłano odpowiednio w dniach 8.01.2014r. (przy terminie rozpatrzenia 7.01.2014 r.) i 15.04.2014 r. (termin 14.04.2014 r.).

postanowienia, art. 35 § 3 i art. 36 § 1 kpa oraz § 16 ust. 1 Zarządzenia Prezydenta Wrocławia⁴⁸ w sprawie określenia zasad postępowania ze skargami i wnioskami kierowanymi do Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz organizacji przyjmowania klientów w ramach skarg i wniosków. Zastępca Dyrektora WŚiR w złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach nie podała przyczyn udzielenia odpowiedzi na skargę po terminie, przedstawiając jedynie dokonywane czynności.

(dowód: akta kontroli str.206, 248-274)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie rozpatrywania skarg.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust.1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁹ (dalej: ustawa o NIK), wnosi o:

- 1) Przestrzeganie przy rozpatrywaniu skarg i wniosków terminów do ich rozpatrzenia oraz informowanie skarżących o przyczynach zwłoki wraz z podaniem nowych terminów załatwienia skargi.
- 2) Zaktualizowanie zakresu obowiązków czterem pracownikom WŚiR do rzeczywiście wykonywanych przez nich zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.
- 3) Przekazanie Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego oraz Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska sprawozdania Prezydenta Miasta Wrocławia za 2013 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, zawierającego właściwe dane w zakresie masy odebranych odpadów komunalnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 we Wrocławiu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu w terminie 30 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.

Wrocław, dnia 28 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK we Wrocławiu

Kontroler:
Paweł Potemski
Specjalista kontroli państwowej

z up.
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

⁴⁸ Z dnia 22.12.2011 r. Nr K/41/11.

⁴⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

