



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-024-02/2014

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 – Wdrażanie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89846 z dnia 22 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta i Gminy Międzyzlesie, 57-530 Międzyzlesie, pl. Wolności 1 (dalej: Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Korczak – Burmistrz Miasta i Gminy Międzyzlesie od dnia 29 października 2008 r. (dalej: Burmistrz)

(dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wdrożenie w Mieście i Gminie Międzyzlesie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają działania podjęte przez organy Miasta i Gminy Międzyzlesie w celu wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a w szczególności:

- uregulowanie zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami poprzez wprowadzenie prawa lokalnego,
- dostosowanie struktury organizacyjnej Urzędu do zadań wynikających z nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i przypisanie tych zadań do realizacji przeszkolonym pracownikom,
- przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej wśród mieszkańców Miasta i Gminy Międzyzlesie w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
- przeprowadzenie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na wyłonienie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- egzekwowanie kwartalnych sprawozdań od podmiotów ujętych w gminnym rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Na pozytywną ocenę zasługuje ponadto: osiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu i redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania; egzekwowanie kwartalnych sprawozdań od podmiotów ujętych w gminnym rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, terminowe wywiązanie się z obowiązku sporządzenia i przekazania do Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu sprawozdania z realizacji zadań

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

z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r. oraz wykonanie analizy stanu gospodarki tymi odpadami komunalnymi w 2013 r.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- niepodjęcia (do czasu rozpoczęcia kontroli przez NIK) przez Radę Miejską w Międzyzlesiu (dalej: Rada Gminy), uchwały w sprawie warunków i trybu składania przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wymaganej art. 6n ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (dalej: *u.c.p.g.*)², w brzmieniu obowiązującym od dnia 6 marca 2013 r.³,
- niesprawowania przez Urząd, wobec właścicieli nieruchomości wytwarzających odpady komunalne, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów *u.c.p.g.* w sposób i w zakresie, o którym mowa w art. 9u tej ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Miasto i Gmina Międzyzlesie (dalej: Gmina), położona w południowej części powiatu kłodzkiego w województwie dolnośląskim, zajmuje powierzchnię 18,9 tys. ha, graniczy z Republiką Czeską oraz z Gminą Bystrzyca Kłodzka. W skład Gminy wchodzi 21 wsi oraz miasto Międzyzlesie. Według stanu na dzień 30 września 2014 r. Gmina liczyła 7471 mieszkańców⁴, w tym 2746 (36,8%) w mieście Międzyzlesie.

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

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

Opis stanu faktycznego

W dniu 18 grudnia 2012 r. Rada Gminy uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (dalej: regulamin)⁵. Projekt uchwały w sprawie regulaminu, uzyskał pozytywną opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kłodzku, wymagana art. 4 ust. 1 *u.c.p.g.* Uchwalony regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy określone w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*⁶ i został dostosowany do Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012⁷.

Do końca 2012 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 10 ust. 1 *ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁸ (dalej: *ustawa zmieniająca*), Rada Gminy podjęła ponadto uchwały dotyczące wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a to:

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

³ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 228).

⁴ Osoby zameldowane na pobyt stały (w okresie od 1 lipca 2013, tj. od wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, łączna liczba mieszkańców Gminy nie uległa zmianie).

⁵ Uchwała nr XXIV/125/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r. (ze zm.).

⁶ W tym m.in.: wymagania obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwie domowym; zasady dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych.

⁷ Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami przyjęty uchwałą nr XXIV Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. - dostosowanie zapisów regulaminu polegało m.in. na wskazaniu, iż odpady komunalne muszą być oddane do regionalnej stacji przetwarzania odpadów wskazanej w tym Planie dla Regionu Południowego, obejmującego m.in. Gminę Międzyzlesie.

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 ze zm.

- w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości⁹. Uchwalony wzór deklaracji obejmował elementy wymagane art. 6n ust. 1 *u.c.p.g.* w brzmieniu obowiązującym do 6 marca 2013 r. Rada Gminy nie skorzystała z możliwości wynikającej z art. 6n ust. 2 *u.c.p.g.*, tj. z określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w tej deklaracji;
- w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów¹⁰;
- w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty. Uchwała ustalała górną stawkę opłaty za nieselektywne gospodarowanie odpadami w wysokości 17 zł miesięcznie od jednego mieszkańca¹¹ oraz 15 zł miesięcznie od jednego mieszkańca, jeżeli odpady były zbierane i odbierane w sposób selektywny¹². Stawki te nie były zmieniane po dniu 1 lipca 2013 r.;
- w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹³.

Wykazane uchwały były zgodne w obowiązującymi przepisami *u.c.p.g.* Stosownie do dyspozycji art. 90 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*¹⁴ (dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*), zostały one terminowo przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu, który nie wniósł uwag i rozstrzygnąć nadzorczych do ich treści.

(Dowód: akta kontroli str. 29-54, 139, 258-261, 278-288, 377)

Nowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina objęła wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. Wg stanu na dzień 30 września 2014 r. spośród 2532 właścicieli nieruchomości zamieszkałych¹⁵ wymagane deklaracje o wysokości opłaty złożyło 2477 (97,8%)¹⁶ właścicieli, w tym 1272 (51,4%) terminowo, natomiast 1205 (48,6%) z opóźnieniem. Selektywną zbiórkę odpadów komunalnych zadeklarowało 668 (27,0%)¹⁷ właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez 1721 osób, a nieselektywną zbiórkę 1809 (73,0%)¹⁸ właścicieli nieruchomości zamieszkałych przez 4121 osób.

(Dowód: akta kontroli str. 240, 243, 278-288, 318-319, 359-368)

Gmina zorganizowała odbiór odpadów komunalnych tylko od właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Rada Gminy nie skorzystała z możliwości określonej art. 6c ust. 2 *u.c.p.g.*, tj. nie podjęła uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne¹⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 34, 299)

⁹ Uchwała nr XXV/128/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹⁰ Uchwała nr XXV/130/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹¹ Przed wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., w Gminie obowiązywała stawka za odbiór odpadów komunalnych w wysokości 10,30 zł miesięcznie od jednego mieszkańca.

¹² Uchwała nr XXV/127/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹³ Nr XXV/129/2012 r. z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁵ Zameldowanych na pobyt stały na terenie Gminy.

¹⁶ Na dzień 30 czerwca 2013 r. i 31 grudnia 2013 r. odpowiednio 1889 i 2452.

¹⁷ Na dzień 30 czerwca 2013 r. i 31 grudnia 2013 r. odpowiednio 525 i 653.

¹⁸ Na dzień 30 czerwca 2013 r. i 31 grudnia 2013 r. odpowiednio 1364 i 1799.

¹⁹ Zgodnie z art. 6c ust. 2 *u.c.p.g.* odbieranie przez Gminę odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne jest fakultatywne.

Uchwałą z dnia 26 listopada 2013 r.²⁰ Rada Gminy wprowadziła różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W akcie tym wskazano, że w przypadku nieruchomości zamieszkałych przez osoby tworzące jedno gospodarstwo domowe, stawka opłat za piątą i szóstą osobę wynosi 1 zł/osoba/miesiąc z zastrzeżeniem, iż w przypadku gospodarstwa domowego liczącego powyżej sześciu osób, opłata kolejnych osób wnoszona jest na zasadach ogólnych. Uchwała ta nie wskazywała źródeł finansowania ulgi wynikającej z ww. różnicowania stawek. Została ona przekazana w wymaganym terminie Wojewodzie Dolnośląskiemu i RIO. Organy te nie wnosiły uwag i rozstrzygnięć nadzorczych do jej treści.

Od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2014 r. zróżnicowaniem stawek opłat za odpady na podstawie ww. uchwały objęto łącznie 239 nieruchomości (w tym 83 nieruchomości gromadzących odpady segregowane oraz 156 gromadzących odpady zmieszane) zamieszkałych przez 1381 osób, spośród których 349 osób objętych zostało ulgą. W opisywanym okresie łączna kwota ulgi o charakterze podmiotowym udzielonej przez Gminę na podstawie przywołanej uchwały wyniosła 48 042 zł (5 338 zł/miesiąc) i została sfinansowana w ramach kosztów funkcjonowania systemu zbierania odpadów komunalnych (bez dopłaty z budżetu Gminy do końca 3 kwartału 2013 r.).

Na podstawie próby kontrolnej obejmującej 10 nieruchomości zamieszkałych przez ponad pięć osób tworzących jedno gospodarstwo domowe ustalono, że od 1 stycznia do 30 września 2014 r. Gmina przestrzegała ustalonych kryteriów i zasad w zakresie różnicowania opłat za odpady.

(Dowód: akta kontroli str. 55-59, 255-256, 258-261, 278-282)

W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. Burmistrz wydał łącznie pięć decyzji²¹ określających wysokość opłaty w związku z uzasadnionymi wątpliwościami, co do danych zawartych w złożonych deklaracjach²² na łączną kwotę 476 zł miesięcznie.

(Dowód: akta kontroli str. 203, 278-288, 318-319, 369-373)

W odniesieniu do 55 (2,2%) właścicieli nieruchomości, którzy do końca III kwartału 2014 r. nie wywiązali się z obowiązku złożenia deklaracji, 25 (44,5%) z nich²³ Burmistrz, w drodze wydanych decyzji²⁴, określił wysokość opłaty na łączną kwotę 1 292 zł miesięcznie. W przypadku pozostałych 30 (54,5%) właścicieli nieruchomości²⁵, którzy nie złożyli deklaracji, Burmistrz odstąpił od wydania decyzji ustalających wysokość opłaty z uwagi na fakt, iż właściciele ci wraz z osobami tworzącymi z nimi wspólne gospodarstwa domowe – pomimo zameldowania na pobyt stały na terenie Gminy – trwale przebywali poza miejscem zameldowania (w nieruchomościach tych nie powstawały odpady)²⁶.

²⁰ Uchwała nr XXXIII/181/2013 Rady Gminy z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi - uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 5 grudnia 2013 r. (2013.62180) i weszła w życie z dniem 20 grudnia 2013 r.

²¹ W II półr. 2013 r. – cztery; w III kw. 2014 r. – jedną.

²² Zaniżona liczba mieszkańców, od której naliczana jest wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

²³ Dotyczy nieruchomości zamieszkałych przez 76 osób.

²⁴ W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. Burmistrz wydał łącznie 36 decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji, przy czym 11 tym osobom, które złożyły deklaracje już po wydaniu decyzji przez Burmistrza, decyzje te zostały uchylone. Wydanie decyzji zostało poprzedzone wszczęciem z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości tej opłaty.

²⁵ Zamieszkałych przez 51 osób.

²⁶ Pisemne wezwania do złożenia deklaracji nie zostały skutecznie doręczone. Stałe przebywanie tych właścicieli nieruchomości poza miejscem zameldowania zostało ustalone w toku czynności wyjaśniających – fakt

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Podjęte przez Radę Gminy w grudniu 2012 r. uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty, a także w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomimo iż – w ocenie NIK – mieściły się w zakresie kompetencji regionalnych izb obrachunkowych, określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych²⁷ (dalej: ustawa o RIO), nie zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej: RIO), do czego zobowiązywał art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Nieprzekazanie do RIO tych uchwał Burmistrz uzasadniał stanowiskiem Prezesa RIO, wyrażonym w piśmie z dnia 20 listopada 2012 r., iż uchwały podejmowane przez rady gmin na podstawie *u.c.p.g.* nie są objęte nadzorem RIO²⁸. Pismem z dnia 24 kwietnia 2013 r. RIO poinformowała Burmistrza, iż uchwały Rady Gminy podjęte po dniu 19 lutego 2013 r. podlegają nadzorowi RIO.

(Dowód: akta kontroli str. 39-41, 51-54, 258-261, 266-270)

2. W dniu 17 września 2013 r. Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁹. Jej zapisy zakładały różnicowanie stawki opłaty tylko w przypadku nieruchomości zamieszkałych przez osoby tworzące jedno gospodarstwo domowe, wychowujące więcej niż dwoje dzieci w wieku do 18 roku życia, tj. opłata za trzecie dziecko wynosiła 50% stawki opłaty, a za czwarte i następne dziecko – jeden zł za osobę miesięczne. W dniu 9 października 2013 r. Kolegium RIO stwierdziło nieważność wskazanej uchwały Rady Gminy³⁰, z uwagi na ustalenie zasad różnicowania stawek z naruszeniem art. 6k ust. 4 *u.c.p.g.*, w związku z art. 6j tej ustawy³¹.

(Dowód: akta kontroli str. 262-265)

Ustalone
nieprawidłowości

Rada Gminy nie uchwaliła warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co było wymagane art. 6n ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.* w brzmieniu obowiązującym od dnia 6 marca 2013 r. w związku z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy *zmieniającej*. Brak przedmiotowej uchwały Rady Gminy pozbawiał mieszkańców Gminy możliwości składania takiej deklaracji drogą elektroniczną.

Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że Rada Gminy nie podjęła uchwały dotyczącej warunków i trybu składania przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ponieważ Burmistrz nie skierował do Rady Gminy projektu uchwały w tym zakresie. Brak sporządzenia i przekazania Radzie Gminy projektu takiej uchwały Burmistrz tłumaczył przeoczeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 45, 222-225, 278-281, 309-312)

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 30 października 2014 r., Rada Gminy podjęła uchwałę nr XLIII/221/2014 w sprawie określenia deklaracji o wysokości opłaty za

przebywania tych osób za granicą lub poza terenem Gminy uzgadniany był przez pracowników Urzędu z sołtysami wsi lub zarządcami nieruchomości.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.

²⁸ Pismo nr WIAS-447-10/2012 Prezesa RIO we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r.

²⁹ Uchwała nr XXXI/165/2013 z dnia 17 września 2013 r.

³⁰ Uchwała nr 102/2013 Kolegium RIO we Wrocławiu z dnia 9 października 2013 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Międzyzlesiu (...).

³¹ W uzasadnieniu RIO wskazało m.in., że *u.c.p.g.* nie przewiduje różnicowania stawek w zależności od wieku mieszkańców nieruchomości, ich sytuacji prawnej lub majątkowej, czy innych cech wyróżniających mieszkańców danej nieruchomości spośród ogółu mieszkańców gminy (np. dzieci czy osoby dorosłe).

gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której – zgodnie z dyspozycją art. 6n ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.* – określiła warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W dniu 6 listopada 2014 r. powyższą uchwałę Rady Gminy przekazano Wojewodzie Dolnośląskiemu i RIO.

(Dowód: akta kontroli str. 271-276)

1.2. Rozwiązania organizacyjne wprowadzone w Gminie odnośnie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

1. Struktura organizacyjna Urzędu została dostosowana do zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi³². Zadania te – stosownie do pisemnych zakresów czynności – realizowane były przez trzech pracowników komórek organizacyjnych Urzędu (tj. pracownika Referatu Infrastruktury Technicznej i Gospodarki oraz dwóch pracowników Referatu Finansowego), których liczba nie uległa zmianie od czasu wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (tj. od 1 lipca 2013 r.). Dla pracowników tych wyznaczone było zastępstwo na wypadek ich nieobecności w pracy. Pracownicy ci uczestniczyli w sześciu szkoleniach z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, których tematem było: *wykorzystanie systemu informatycznego w aspekcie nowelizacji u.c.p.g.; opłata śmieciowa - ustalanie należności i jej egzekucja; sprawozdawczość gminy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych; księgowość – opłaty*. Dodatkowo jeden pracownik Urzędu odpowiedzialny za zamówienia publiczne uczestniczył w szkoleniu pn. *Gospodarka odpadami w świetle ustawy Prawo zamówień publicznych*. Na przedmiotowe szkolenia w latach 2012-2014 (do 30 września) Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 3 208 zł³³, w całości sfinansowane z dochodów własnych. Wdrażając własnymi siłami funkcjonowanie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, Gmina korzystała z materiałów informacyjno-edukacyjnych Ministerstwa Środowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 3-13, 289-308, 313, 316-318)

2. Urząd posiadał narzędzie informatyczne wspomagające zarządzanie nowym systemem gospodarowania odpadami³⁴, które m.in. umożliwiała ewidencjonowanie składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ewidencja deklaracji w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzona była rzetelnie.

(Dowód: akta kontroli str. 240, 243-244, 289-308)

3. W II półroczu 2013 r. dochody Gminy związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wyniosły ogółem 500 364 zł i były niższe o 27 773 zł od wydatków na funkcjonowanie tego systemu (528 136 zł). Wykazana różnica wydatków nad dochodami została pokryta ze środków własnych Gminy i była wynikiem m.in. zakupu za kwotę 12 976 zł sprzętu komputerowego oraz oprogramowania wspomagającego zarządzanie nowym systemem gospodarowania odpadami.

W okresie od 1 stycznia do 30 września 2014 r. łączne dochody Gminy związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wyniosły 824 553 zł i były wyższe o 104 854 zł od poniesionych wydatków (719 699 zł), przy czym:

³² Regulamin organizacyjny Urzędu wprowadzony zarządzeniem nr 221/2012 Burmistrza z dnia 31 grudnia 2012 r. (ze zm.).

³³ W tym 500 zł za udział w szkoleniu pracownika odpowiedzialnego za zamówienia publiczne.

³⁴ Program komputerowy RADIX z centralną bazą danych wraz z modułami: GOK – ewidencja właścicieli nieruchomości i złożonych deklaracji oraz naliczenia opłaty na podstawie tych deklaracji (moduł kompatybilny systemem ewidencji ludności); WIP – ewidencja księgowa i windykacja opłaty; FKB – ewidencja dochodów i kosztów.

- w wykazanych dochodach 16 822 zł stanowiły nadpłaty dokonane za okres październik - grudzień 2014 r. natomiast 10 435 zł dochody z tytułu naliczonych przez Gminę kosztów za wystawiane upomnienia w związku z nieterminowym wnoszeniem opłat za odbiór odpadów przez właścicieli nieruchomości³⁵;
- wg stanu na 30 września 2014. występowały zobowiązania Gminy (na podstawie faktur ujętych w ewidencji księgowej we wrześniu 2014 r.) w łącznej kwocie 78 553 zł, (w tym za wrzesień 2014 r. z tytułu: utrzymania PSZOK – 5 833 zł oraz za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych – 72 720 zł), które zostały rozliczone w dniu 16 października 2014 r. (z zachowaniem wymaganych terminów płatności).

Burmistrz wyjaśnił, że w dalszej perspektywie będzie możliwe pogłębienie analizy finansowej funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i dokonanie ewentualnej korekty stawki opłaty za te odpady w celu zbilansowania tego systemu.

(Dowód: akta kontroli str. 249-251, 289-308, 313-315)

4. 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: organizacji 22 zebrań informacyjnych w sołectwach z mieszkańcami; zamieszczeniu na stronach internetowych Urzędu i w lokalnych mediach³⁶ materiałów informacyjno-edukacyjnych, a także na propagowaniu selektywnej zbiórki odpadów poprzez organizowanie w placówkach oświatowych Gminy³⁷ siedmiu konkursów, trzech projektów oraz zajęć pozalekcyjnych³⁸ o tematyce ekologicznej.

Zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-c *u.c.p.g.*, na stronach internetowych Urzędu oraz w wydanej ulotce *Śmieci po nowemu*, m.in. informowano mieszkańców o podmiocie odbierającym odpady komunalne, publikowano harmonogramy odbioru odpadów, podano miejsca zagospodarowania odpadów komunalnych, osiągnięty w 2013 r. poziom ich recyklingu (15,6%) oraz poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych odpadów ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania (9,6%), wskazano lokalizację i zasady działania³⁹ punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK).

(dowód: akta kontroli str. 60-73, 289-308)

5. Sporządzona przez pracowników Urzędu analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r., zawierała dane określone w art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. a-g *u.c.p.g.* Według tej analizy w Gminie nie występowały potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Opracowanie to przedstawione zostało przez Burmistrza w marcu 2014 r. na posiedzeniu Komisji Spraw Bytowych i Bezpieczeństwa Rady Gminy i na Sesji Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 74-79, 289-308)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁵ Koszty upomnień naliczane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. Nr 137, poz. 1543).

³⁶ Wydawany każdego miesiąca Informator Gminy Międzyzlesie; tygodnik lokalny EUROREGIO GLACENSIS.

³⁷ Przy zaangażowaniu pracowników tych placówek.

³⁸ Zajęcia pozalekcyjne dotyczyły m.in. udziału dzieci i młodzieży w akcjach *Sprzątanie świata*, *Czysta Nysa Kłodzka*, *Dbaj o las* oraz przemarszu ekologicznego ulicami Międzyzlesia z okazji Światowego Dnia Ziemi.

³⁹ W tym rodzaju odbieranych odpadów (m.in. zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych).

2. Wybór podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

1. Na terenie Gminy odpady komunalne od właścicieli zamieszkałych nieruchomości odbierał i zagospodarowywał Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Międzyzlesiu⁴⁰ (dalej: ZUK), na podstawie umowy zawartej z Gminą w dniu 24 czerwca 2013 r.⁴¹, na okres od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r.

ZUK – stosownie do art. 6d ust. 1 *u.c.p.g.* – został wybrany przez Gminę w wyniku rozstrzygniętego przetargu nieograniczonego. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) tego przetargu, Burmistrz określił elementy wymagane art. 6d ust. 4 *u.c.p.g.*⁴² oraz kryterium oceny ofert (cena z wagą 100%). W SIWZ wykazano ponadto, iż w 2012 r. z terenu Gminy pozyskano łącznie 770,9 Mg odpadów komunalnych⁴³, tj. średnio 64,2 Mg miesięcznie⁴⁴.

Przedmiotowy przetarg przeprowadzono zgodnie z zasadami zawartymi w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁴⁵ (dalej: *pzp*). Z uwagi na fakt, iż wartość szacunkowa udzielanego zamówienia⁴⁶ przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 *pzp*⁴⁷, ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej odpowiednio w dniu 5 maja 2013 r. (2013/S 086-146269) i 29 czerwca 2013 r. (2013/S 125-214816). Do przetargu oferty złożyły dwa podmioty, tj.: ALBA Dolny Śląsk sp. z o.o. z Wałbrzycha – cena ryczałtowa oferty brutto – 2 357,0 tys. zł oraz ZUK sp. z o.o. w Międzyzlesiu – cena ryczałtowa oferty brutto 2 181,6 tys. zł.

Zgodnie z zapisami przywołanej umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów ZUK był zobowiązany przede wszystkim do:

- a) odbioru poszczególnych odpadów komunalnych, wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych (tj. odpadów zmieszanych, odpadów selektywnie zbieranych w systemie indywidualnym i w systemie zbiorowym, odpadów selektywnie zbieranych akcyjnie /z tzw. „wystawek”/) zgodnie z harmonogramem zatwierdzonym przez Gminę;
- b) niezwłocznego informowania Gminy o wszelkich nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie świadczenia usługi odbioru odpadów, w szczególności o:

⁴⁰ W której 100% udziałów posiadała Gmina Międzyzlesie.

⁴¹ Umowa nr ITiG.ZP.S 086-146269.2013. na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Międzyzlesie.

⁴² Wymogi dotyczące przekazywania odebranych odpadów komunalnych, rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie, standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska, obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem, szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorstwom odbierającym odpady.

⁴³ Bez odpadów budowlanych w ilości 68 Mg pozyskanych do specjalistycznych kontenerów za dodatkową odpłatnością na postawie indywidualnych zleceń właścicieli nieruchomości.

⁴⁴ W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r., w ramach nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ZUK odbierał z terenu Gminy średnio 66,1 Mg odpadów komunalnych miesięcznie.

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁴⁶ Wartość szacunkową zamówienia określono na 3 466,4 tys. zł netto/8 62,4 tys. euro netto (do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia w euro zastosowano kurs 4,0196 PLN/1 EURO zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych z dnia 16 grudnia 2011 r. /Dz. U. Nr 282, poz. 1650/).

⁴⁷ Stosownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1649 ze zm. – ww. rozporządzenie obowiązywało w latach 2012-2013).

- nieprawidłowościach dotyczących sortowania odpadów, przypadkach pozostawienia poza terminami zbiórek akcyjnych: odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych opon samochodowych, odpadów budowlanych;
 - powtarzających się nadwyżek odpadów komunalnych zamieszanych i segregowanych z danej nieruchomości⁴⁸;
 - braku możliwości odbioru odpadów z danej nieruchomości ze względu na brak współdziałania ze strony właściciela nieruchomości;
- c) prowadzenia wymaganej dokumentacji (w formie pisemnej i elektronicznej) związanej z przedmiotem zamówienia;
- d) trwałego zapisywania i przechowywania informacji o położeniu i miejscach postojów pojazdów, którymi ZUK realizuje przedmiot umowy oraz informacji o miejscach wyładunku odpadów (monitoring bazujący na systemie pozycjonowania satelitarnego).

W zawartej umowie ryczałtowe wynagrodzenie ZUK – zgodnie z ofertą złożoną w przetargu – określono na kwotę 2 181,6 tys. zł za cały okres realizacji przedmiotu umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 80-129, 320-331, 375)

2. Zorganizowanie i prowadzenie PSZOK, Gmina zleciła ZUK, tj.:

- w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. - na podstawie umowy nr ITiG.6232-Um1/2013 z dnia 12 lipca 2013 r.;
- w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. - na podstawie umowy nr ITiG.6232.4.2014 z dnia 14 stycznia 2014 r.

W umowach tych wskazano zakres przedmiotowy działalności zgodny z regulaminem utrzymania czystości i porządku.

Wynagrodzenie ryczałtowe ZUK za zorganizowanie i prowadzenie PSZOK ustalono w wysokości 5 833 zł miesięcznie, zgodnie z rozstrzygnięciem procedury zapytania cenowego⁴⁹, przeprowadzonej przez Gminę przed zawarciem umowy z dnia 12 lipca 2013 r.⁵⁰. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. na prowadzenie PSZOK Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 81 662 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 140-153, 201-203, 289-308)

3. Gmina nie uczestniczyła w tworzeniu regionalnej instalacji do przyjmowania i przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Zadanie to, zgodnie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami, realizowała Mechaniczno-biologiczna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych Zawiszów 5 w Świdnicy, z którą podmiot odbierający odpady komunalne z terenu Gminy zawarł stosowną umowę. Za przyjęcie odpadów zmieszanych z terenu Gminy – w wyniku negocjacji przeprowadzonych przez ZUK z RIPOK - ustalono stawkę w wysokości 290 zł/Mg netto⁵¹.

(Dowód: akta kontroli str. 130-139, 289-309)

⁴⁸ Nadwyżki mogą wynikać z niedostosowania wielkości pojemnika lub zwiększenia liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość.

⁴⁹ Procedura zgodna z zarządzeniem nr 263/2010 Burmistrza z dnia 1 grudnia 2010 r. ze zm. w sprawie zasad postępowania o zamówienie publiczne o wartości nieprzekraczającej kwoty zobowiązującej do stosowania *pzp* w jednostkach Gminy.

⁵⁰ Zaproszenie do złożenia ofert na zorganizowanie i prowadzenie PSZOK skierowano do trzech podmiotów ujętych w prowadzonym przez Gminę "Rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości". W wyznaczonym terminie (do 28 czerwca 2013 r.) ofertę w przedmiotowym zakresie złożył tylko jeden podmiot (ZUK) na kwotę 5833 zł brutto miesięcznie.

⁵¹ Wg informacji Prezesa ZUK wykazana stawka była stosowana również w odniesieniu do odpadów zmieszanych przyjmowanych przez RIPOK z terenu innych gmin zaliczonych w planie wojewódzkim do regionu południowego województwa dolnośląskiego.

4. Odpady komunalne od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych odbierał i zagospodarowywał ZUK na podstawie umów cywilno-prawnych⁵².

(Dowód: akta kontroli str.234-239, 378)

5. Wg wyjaśnień Burmistrza podstawowe trudności i problemy związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dotyczą przede wszystkim dojazdu do nieruchomości na terenach wiejskich. Obszar Gminy położony jest na wysokości od 368 do 1326 m n.p.m., na terenach wiejskich wiele nieruchomości usytuowanych jest na stromych wzniesieniach w znacznej odległości od dróg publicznych, do których prowadzą tylko drogi wewnętrzne (transportu rolnego). Niejednokrotnie stan dróg dojazdowych jest zły, co utrudnia lub uniemożliwia wjazd na poszczególne posesje, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym. Stwarza to ryzyko uszkodzenia specjalistycznego sprzętu i zagraża bezpieczeństwu osób go obsługujących.

(Dowód: akta kontroli str. 220-221)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie dokonania wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

3. Kontrola przez Gminę podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a także wywiązywanie się Gminy z obowiązku sprawozdawczego

3.1. Kontrola przez Gminę podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru

Opis stanu
faktycznego

1. Gmina nie posiadała opracowanego planu kontroli na 2013 r. i 2014 r. w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów *u.c.p.g.* zarówno w odniesieniu do podmiotu odbierającego odpady, jak i wobec właścicieli nieruchomości.

Burmistrz wyjaśnił, że ZUK jest spółką Gminy, której sytuacja organizacyjno-finansowa, jak również baza techniczna do wykonywania działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych, była jemu i pracownikom Urzędu dobrze znana. Ponadto nie odnotowano żadnych skarg czy negatywnych uwag, zgłaszanych przez właścicieli nieruchomości z terenu Gminy na działalność tego podmiotu. W przypadku realizacji przez spółkę ZUK na terenie Gminy w kolejnych latach zadań z zakresu odbioru i zagospodarowania odpadów, jej kontrola będzie przez Urząd przeprowadzana każdego roku we wrześniu⁵³.

(Dowód: akta kontroli str. 240-245, 332-338)

2. W badanym okresie podmiot odbierający odpady komunalne (ZUK) był przez Gminę jeden raz kontrolowany w przedmiocie realizacji warunków w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Kontrola ta, przeprowadzona w dniach 15-16 września 2014 r. przez upoważnionych przez Burmistrza pracowników Urzędu i udokumentowana w formie protokołu, wykazała niewypełnianie przez ZUK

⁵² Wg stanu na 30 września 2014 r. ZUK zawarł umowy cywilno-prawne na wywóz odpadów komunalnych ze 155 instytucjami i podmiotami gospodarczymi (stawka 118 zł za wywóz 1 m³ odpadów) i z 93 właścicielami nieruchomości zamieszkałych sezonowo (domki letniskowe) wg stawek stosowanych dla właścicieli nieruchomości objętych systemem.

⁵³ W dniu 17 września 2014 r. na posiedzeniu Zespołu Konsultacyjnego przy Burmistrzu, w którego skład wchodzi ściśle kierownictwo Urzędu (tj. Burmistrz, Sekretarz, Skarbnik) przy udziale Przewodniczącego Rady Miejskiej oraz pracownika merytorycznego w danej sprawie, ustalono, iż kontrola ZUK w Międzyzlesiu, przeprowadzana będzie każdego roku w miesiącu wrześniu.

niektórych warunków umowy z dnia 24 czerwca 2013 r. na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. I tak:

- w okresie od października 2013 r. do końca sierpnia 2014 r. samochód marki Mercedes Benz-SG 4766K do wywozu odpadów komunalnych nie był wyposażony w system monitoringu bazujący na systemie pozycjonowania satelitarnego, umożliwiający zapis danych o położeniu pojazdu, miejscach jego postoju i wyładunku odpadów (w system monitoringu samochód wyposażono we wrześniu 2014 r.);
- ZUK nie prowadził elektronicznej ewidencji odpadów zmieszanych oraz odpadów zbieranych selektywnie (ewidencja w tym zakresie prowadzona była tylko w formie papierowej). Prezes Zarządu ZUK realizując zalecenia pokontrolne zadeklarował, że do końca 2014 r. zostanie wprowadzony elektroniczny system ewidencji tych odpadów⁵⁴.

W związku z wykazaniem brakiem wyposażenia pojazdu odbierającego odpady w system monitoringu, Burmistrz naliczył ZUK karę pieniężną w wysokości 1 000 zł. Kara ta została rozliczona poprzez potrącenie w październiku 2014 r. kwoty 1 000 zł z faktury ZUK za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych we wrześniu 2014 r.⁵⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 154-167, 332-338, 355-356)

3. W odniesieniu do właścicieli nieruchomości, pracownicy Urzędu na bieżąco kontrolowali:

- realizację obowiązku złożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi;
- wiarygodność deklaracji składanych przez właścicieli nieruchomości.

W ramach badania wiarygodności deklaracji do 80 właścicieli nieruchomości⁵⁶ skierowano wezwania do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji o wysokości opłaty w zakresie rzeczywistej liczby osób zamieszkujących te nieruchomości⁵⁷. Wezwani właściciele w 38 (47,5%) przypadkach złożyli korekty deklaracji, a w 37 (46,3%) pisemne oświadczenia o podtrzymaniu liczby mieszkańców wykazanej w deklaracjach. W przypadku pozostałych pięciu (6,2%) właścicieli, wobec niezłożenia przez nich stosownych wyjaśnień lub korekty deklaracji - ustalenie ostatecznej kwoty opłaty nastąpiło w drodze decyzji Burmistrza.

(Dowód: akta kontroli str. 287-288, 332-338, 355-356, 369-371)

Właściciele nieruchomości nie byli kontrolowani przez Burmistrza w związku z postanowieniami art. 9u *u.c.p.g.* w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy z zastosowaniem procedury określonej w art. 379 i art. 380 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*⁵⁸ (dalej: *poś.*).

(Dowód: akta kontroli str. 240-245, 333-334, 355-357)

4. W badanym okresie:

- właściciele nieruchomości z terenu Gminy nie byli karani na podstawie art. 10 ust. 2 *u.c.p.g.*, w związku z niewykonywaniem obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku, nałożonych przepisami art. 5 ust.1 pkt 3-3b tej ustawy.

(Dowód: akta kontroli str. 216-217)

⁵⁴ Pismo nr L.dz.615/2014 Prezesa ZUK z dnia 25 września 2014 r. informujące Burmistrza o realizacji zaleceń pokontrolnych.

⁵⁵ Dotyczy faktury VAT nr 01041/ZUK/2014 ZUK z dnia 30 września 2014 r. rozliczonej w dniu 16 października 2014 r.

⁵⁶ W 2013 r. - do trzech właścicieli nieruchomości; w 2014 r. /do 30 września/ do 77.

⁵⁷ Wezwania Burmistrz kierował na podstawie art. 274a §2 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Wrocławiu (dalej: WIOŚ) nie nakładał kar pieniężnych na Gminę i gminne jednostki organizacyjne w związku ze zbieraniem i segregacją odpadów komunalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 217-218)

W latach 2013-2014 (do 30 września) Gmina zlikwidowała sześć „dzikich wysypisk”⁵⁹, na których składowano łącznie 3,3 Mg odpadów komunalnych⁶⁰. Wysypiska te były usuwane „na bieżąco” po ich zlokalizowaniu, sprawców nielegalnego składowania odpadów w tych miejscach nie ustalono⁶¹.

W zakresie zapobiegania powstawaniu tych wysypisk współpracowano ze Strażą Leśną oraz Polskim Związkiem Wędkarskim m.in. poprzez udział dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy w akcjach *Sprzątanie świata, Czysta Nysa Kłodzka czy Dbaj o las*.

W trakcie kontroli NIK nie ujawniono występowania nowych „dzikich wysypisk” na terenie Gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 257, 332-338, 355-356)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie Urząd nie sprawował wobec właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy i wytwarzających odpady komunalne, bezpośredniej kontroli przestrzegania i stosowania przepisów *u.c.p.g.*, o której mowa w art. 9u, z zastosowaniem procedur art. 379 i art. 380 *poś*. Częściową kontrolę w tym zakresie wobec właścicieli zamieszkałych nieruchomości (w odniesieniu do przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku w miejscu odbioru odpadów) przeprowadzał ZUK, w ramach umowy zawartej z Gminą na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Międzyzlesie. Burmistrz wyjaśnił, iż z uwagi na ograniczenia kadrowe Urzędu i brak Straży Miejskiej, właściciele nieruchomości objęci nowym systemem gospodarki odpadami na bieżąco kontrolowani są w zakresie przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku w miejscu odbioru odpadów z ich nieruchomości przez podmiot odbierający odpady, zgodnie z postanowieniami umowy na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z dnia 24 czerwca 2013 r., zawartej z ZUK. Z uwagi na brak zgłoszeń ZUK o nieprawidłowościach ze strony właścicieli nieruchomości⁶², jak też brak bezpośrednich skarg w tym zakresie wnoszonych do Burmistrza czy Rady Gminy, nie było potrzeby przeprowadzenia kontroli właścicieli nieruchomości „w terenie” z zastosowaniem przywołanej procedury. Zdaniem NIK, scedowanie przez Urząd na ZUK kontroli właścicieli zamieszkałych nieruchomości, na których powstawały odpady w zakresie przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku w miejscu odbioru odpadów, nie wyczerpuje w pełni obowiązku realizacji przez burmistrza, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów *u.c.p.g.*, o której mowa w art. 9u.

⁵⁹ Cztery „dzikie wysypiska” w 2013 r. (3,0 Mg) i dwa w 2014 r. (0,3 Mg).

⁶⁰ Od 1 lipca 2014 r., tj. od wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, likwidacji dzikich wysypisk dokonywał podmiot odbierający odpady (ZUK) w ramach umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (bez dodatkowej odpłatności). Koszty usuwania tych wysypisk nie były odrębnie ewidencjonowane.

⁶¹ W jednym przypadku dokonano telefonicznego zgłoszenia Policji o ujawnieniu „dzikiego wysypiska” – Policja nie wszczęła stosownego postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość społeczną czynu.

⁶² Dotyczy właścicieli nieruchomości objętych nowym systemem, jak też właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których nie powstawały odpady komunalne.

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

1. Realizując wymóg 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 koniec 2013 r. i 30 września 2014 r. zarejestrowanych było odpowiednio siedem i pięć podmiotów uprawnionych do świadczenia usług w powyższym zakresie.

W latach 2013-2014 (do 30 września) wszystkie podmioty ujęte w przedmiotowym rejestrze złożyły sprawozdania kwartalne, przy czym tylko jeden podmiot (ZUK) deklarował „realną” działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, natomiast pozostałe podmioty wykazywały „zerowy” odbiór odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 168, 339-346)

2. Badanie czterech sprawozdań kwartalnych podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, tj. sporządzonych przez ZUK⁶³ wykazało, że zostały one złożone w terminach wymaganych art. 9n ust. 2 *u.c.p.g.* oraz zawierały dane wymagane dyspozycją art. 9n ust. 3 pkt 1-4 tej ustawy⁶⁴. Wiarygodność i rzetelność danych zawartych w badanych sprawozdaniach była potwierdzona przez ZUK m.in. kartami przekazania odpadów komunalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 169-189, 339-354)

3. Sprawozdanie Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r. zawierało dane określone art. 9q ust. 3 pkt 1-6 *u.c.p.g.* Zostało ono przekazane do Marszałka Województwa Dolnośląskiego (dalej: MWD) oraz do WIOŚ w dniu 28 marca 2014 r., tj. w terminie wymaganym art. 9q ust. 2 *u.c.p.g.* Dane zawarte w tym sprawozdaniu były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach kwartalnych podmiotu odbierającego odpady.

Korektę sprawozdania rocznego, z związku z podaniem niepełnej nazwy podmiotu pełniącego funkcję RIPOK, jak również pominięciem w części II sprawozdania odpadów budowlanych o symbolu 17 01 01, 17 01 03, 17 01 80 (odpady te zostały wykazane tylko w części VI) przekazano do MWD i do WIOŚ w dniu 29 lipca 2014 r., tj. z zachowaniem terminu na złożenie tej korekty⁶⁵.

Burmistrz wyjaśnił, iż wykazane uchybienia w sporządzeniu ww. sprawozdania były wynikiem pomyłki.

(Dowód: akta kontroli str. 190-200, 241, 244, 339-346)

4. W 2013 r. wytworzono w Gminie 1.233,7 Mg odpadów komunalnych, tj. o 394,7 Mg (o 47,0%) więcej niż w 2012 r. (839,0 Mg). Odpady te zostały odebrane od właścicieli nieruchomości zamieszkałych objętych nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi – 740,7 Mg (60,0%) oraz poza tym systemem – 493,0 Mg (40,0%).

Zwiększenie ilości wytworzonych i odebranych odpadów Burmistrz tłumaczył przede wszystkim koniecznością odbioru (w zamian za stałe opłaty) każdej ilości odpadów od właścicieli nieruchomości w ramach systemu, funkcjonowaniem PSZOK⁶⁶,

⁶³ Dotyczy sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za III kw. 2013 r., za IV kw. 2013 r., za I kw. 2014 r. i za II kw. 2014 r.

⁶⁴ W sprawozdaniu za III kw. 2013 r. i I kw. 2014 r. wykazano odpady komunalne ulegające biodegradacji przekazane przez ZUK do instalacji w formie posegregowanej. W pozycji tej nie uwzględniono odpadów ulegających biodegradacji, powstałych po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu przez RIPOK zmieszanych odpadów komunalnych z terenu Gminy, z uwagi na brak danych z RIPOK ze tego okresu.

⁶⁵ Korektę sprawozdania złożono wyniku wezwania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (pismo nr DOW-S-I.7012.1.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r.).

⁶⁶ Stosownie do zapisów uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych (...) PSZOK przyjmował: w każdej ilości – zużyte baterie i akumulatory, zużyte opony, odpady ulegające biodegradacji (inne niż zielone), inne odpady niebezpieczne (chemikalia) powstające

organizowaniem dwa razy do roku zbiórki odpadów wielkogabarytowych (tzw. „wystawek”), umożliwieniem mieszkańcom segregacji odpadów bezpośrednio na terenie nieruchomości poprzez wyposażenie właścicieli w worki do selektywnej zbiórki, zwiększeniem liczby pojemników na odpady segregowane (tzw. „gniazda”) oraz wzrostem świadomości ekologicznej mieszkańców Gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 252-254, 357-358, 375)

Osiągnięte w 2013 r. poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych⁶⁷ (15,6%) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania (9,6%) spełniły wymagania wyznaczone w tym zakresie dla tego okresu przez Ministra Środowiska⁶⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 357-358)

Dolnośląski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu nie przeprowadzał w Urzędzie kontroli w zakresie wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(Dowód: akta kontroli str. 14)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przeprowadzenie przez Gminę kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz wywiązywanie się z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Pomimo ustalonych nieprawidłowości NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez Burmistrza kontroli przestrzegania i stosowania przepisów *u.c.p.g.*, o której mowa w art. 9 u tej ustawy.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Zarządzeniem nr 54A/2012 z dnia 28 marca 2012 r. Burmistrz wprowadził do stosowania *Instrukcję w sprawie organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków* (dalej: instrukcja), w której określił m.in.: sposób klasyfikacji skarg i wniosków, zasady ich przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania; sposób udzielania odpowiedzi, przechowywania dokumentacji oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków. Stosownie do zapisów ww. instrukcji rejestr skarg i wniosków prowadził wyznaczony pracownik⁶⁹ Referatu Organizacyjnego Urzędu⁷⁰.

Na drzwiach wejściowych i na tablicy ogłoszeń Urzędu została umieszczona informacja wskazująca Referat Organizacyjny jako komórkę właściwą do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

w gospodarstwie domowym, papier i tekturę, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania ze szkła, opakowania wielomateriałowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; jednorazowo do 100 kg – meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone.

⁶⁷ Papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło.

⁶⁸ Rozporządzenia Ministra Środowiska, kolejno: z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 645); oraz z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie ograniczenia poziomów masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r., poz. 676).

⁶⁹ Zgodnie z zakresem czynności z dnia 2 lutego 2009 r. rejestr skarg i wniosków prowadziła – inspektor Referatu Organizacyjnego Urzędu.

⁷⁰ Zadanie w zakresie prowadzenia rejestru skarg i wniosków zostało przypisane do realizacji Referatowi Organizacyjnemu również w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 12, 16-28)

2. W Urzędzie prowadzony był *Rejestr skarg i wniosków Urzędu* oraz *Rejestr skarg i wniosków Rady Miejskiej w Międzyzlesiu*⁷¹, w których – zgodnie z wymogami art. 254 kpa⁷² – rejestrowane i przechowywane były skargi i wnioski kierowane do organów Gminy w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia.

W latach 2013-2014 (do 30 września) do Burmistrza oraz do Rady Miejskiej nie kierowano skarg i wniosków w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi⁷³.

(Dowód: akta kontroli str. 15)

W lipcu 2014 r. do NIK wpłynęła skarga mieszkańca Gminy Międzyzlesie na działalność Burmistrza i Rady Miejskiej dotycząca m.in. nieprawidłowego usytuowania kontenera na odpady komunalne należącego do właścicieli lokali mieszkalnych budynku wspólnoty mieszkaniowej, położonego naprzeciwko posesji osoby wnoszącej skargę, braku porządku wokół tego kontenera w trakcie składowania odpadów komunalnych i bezpośrednio po ich odbiorze, a także uciążliwości (hałas, zapylenie) związanych z opróżnianiem kontenera z odpadami.

Przedmiotowa skarga została zbadana w toku niniejszej kontroli NIK. Przeprowadzone w trakcie kontroli trzykrotne oględziny okolicy lokalizacji tego kontenera⁷⁴ nie ujawniły nieprawidłowości wykazanych w skardze. Wykonany pomiar odległości jego umiejscowienia w stosunku do granicy działki oraz budynku⁷⁵ osoby skarżącej wykazał, że przedmiotowy kontener był usytuowany zgodnie z wymogami określonymi w § 23 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*⁷⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 379)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne Urzędu do rejestrowania i załatwiania wpływających skarg i wniosków.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁷ (dalej: ustawa o NIK), wnosi o:

zapewnienie sprawowania, w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o której mowa w art. 9u tej ustawy.

⁷¹ Rejestr prowadzony przez pracownika Biura Rady Miejskiej.

⁷² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* dalej: kpa (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) - zgodnie art. 254 ww. ustawy skargi i wnioski kierowane do organów samorządu terytorialnego rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków.

⁷³ W wykazanym okresie do Burmistrza nie kierowano żadnych skarg (wpłynął 1 wniosek w I półr. 2014 r.), natomiast do Rady Miejskiej wniesiono 2 skargi (w 2013 r.) i 1 wniosek (w I półr. 2014 r.). Przedmiotowe wnioski i skargi nie dotyczyły gospodarowania odpadami komunalnymi.

⁷⁴ W tym raz bezpośrednio po odbiorze odpadów.

⁷⁵ Od okiem i drzwi tego budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

⁷⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

⁷⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 25 listopada 2014 r.

Kontroler:
Zdzisław Błauciak

Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

z up.
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor