



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-024-04/2014

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 Szczepkowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89844 z dnia 18 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Długołęce (dalej: Urząd), ul. Robotnicza 12, kod pocztowy: 55-095 Długołęka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Agnieszka Łebek, Wójt Gminy Długołęka (dalej: Wójt Gminy) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wdrożenie przez Urząd nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

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

- podjęcie uchwał niezbędnych do realizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach² (dalej: *u.c.p.g.*),
- dostosowanie struktury organizacyjnej Urzędu do realizacji zadań, wynikających z nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- objęcie systemem odbioru odpadów komunalnych wszystkich zamieszkałych i nie zamieszkałych w Gminie Długołęka właścicieli nieruchomości oraz wywiązanie się z obowiązku prowadzenia wśród mieszkańców działalności informacyjno-edukacyjnej w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi.
- przeprowadzenie w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³ (dalej: *Pzp*), postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Długołęka,
- osiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu, wykonanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r.,
- terminowe wywiązanie się z obowiązku sporządzenia sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w 2013 r. dla Marszałka Województwa Dolnośląskiego (dalej: MWD) oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: WIOŚ).

Ustalone nieprawidłowości polegały natomiast na:

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.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- niepodjęciu (do czasu kontroli NIK) przez Radę Gminy w Długoleścu (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 *u.c.p.g.* (w brzmieniu obowiązującym od dnia 6 marca 2013 r.⁴),
- nieokreśleniu w drodze decyzji, wymaganej art. 6o *u.c.p.g.*, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicielom nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości takiej opłaty,
- nieprzeprowadzaniu i niedokumentowaniu kontroli właścicieli nieruchomości w sposób i w zakresie, o którym mowa w art. 9u *u.c.p.g.*, tj. z zastosowaniem przepisów art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁵ (dalej: *poś*),
- nienależeniu na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, kar pieniężnych przewidzianych art. 9x ust. 1 pkt 4 i 5 w związku z art. 9zb ust. 1 *u.c.p.g.* za nierzetelne sporządzanie sprawozdań kwartalnych o odpadach komunalnych oraz nieterminowe złożenie sprawozdania kwartalnego o odpadach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku⁶ na terenie Gminy Długoleśca (dalej: Regulamin), który dostosowany był do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi. Regulamin ten określał m.in. wymagania odnoszące się do: prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwach domowych, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Uchwałą Nr XXXIII/509/14 Rady Gminy zapisy Regulaminu dostosowano do obowiązujących przepisów⁷. Wszystkie uchwały Rady Gminy uzyskały opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu i zostały przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu. Uchwały Nr XXIII/355/13⁸, Nr XXXII/494/14⁹ oraz Nr XXVIII/430/13¹⁰ zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

⁴ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 228).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁶ Uchwała nr XIX/299/12 Rady Gminy z 29.12.2012 r.

⁷ Zmiany wprowadzono uchwałami XX/309/12 z 21.12.2012 r. i XXXIII/509/14 z 26.06.2014 r.

⁸ Uchwała nr XXIII/355/13 Rady Gminy Długoleśca w sprawie zmiany uchwały nr XX/310/12 Rady Gminy Długoleśca z dnia 21.12.2012 r. w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (odebrane przez RIO w dniu 13.05.2013 r.)

⁹ Uchwała Nr XXXII/494/14 Rady Gminy Długoleśca z dnia 22.05.2014 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XX/310/12 Rady Gminy Długoleśca z dnia 21.12.2012 r. w sprawie wyboru metody ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty (odebrane przez RIO w dniu 29.05.2013 r.)

¹⁰ Uchwała Nr XXVIII/430/13 Rady Gminy Długoleśca z dnia 30.12.2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XX/312/12 Rady Gminy Długoleśca z dnia 21.12.2012 roku w sprawie wzoru deklaracji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, terminu złożenia pierwszej deklaracji oraz wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji (odebrane przez RIO w dniu 03.01.2014 r.)

Ponadto, Rada Gminy podjęła uchwały w sprawie:

- wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, terminu i miejscu złożenia pierwszej deklaracji oraz wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji, zawierającej m.in. objaśnienia do jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego¹¹,
- szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości¹²,
- wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty¹³,
- terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁴,
- odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne¹⁵.

Regulamin oraz uchwały towarzyszące były zgodne z obowiązującymi przepisami *u.c.p.g.*, tj. zawierały wymagane prawem informacje i dane. Uchwalono je w terminie przewidzianym art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹⁶ (dalej: *ustawa zmieniająca*).

(dowód: akta kontroli str. 4-47, 280)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. w Gminie mieszkały 21 793 osoby, a na dzień 30 września 2014 r. – 26 497 osób. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na dzień 30 czerwca 2013 r., 31 grudnia 2013 r. oraz 30 września 2014 r. złożyło odpowiednio 5 246, 7 402 i 8 775 właścicieli nieruchomości. Ilość właścicieli nieruchomości, którzy nieterminowo złożyli deklaracje wynosiła odpowiednio: 2 401, 438 oraz 10. W przypadkach nieterminowego składania przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Wójt Gminy nie określała w drodze decyzji wysokości takiej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 365, 384, 955)

Wójt Gminy wydała natomiast w badanym okresie dla sześciu właścicieli nieruchomości decyzje¹⁷ ustalające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej kwocie 233 zł w przypadku deklaracji, w których wystąpiły uzasadnione wątpliwości, co do danych w nich zawartych, z czego cztery decyzje po przeszło dziewięciu miesiącach od złożenia przez właścicieli deklaracji, jedną po sześciu i jedną po ośmiu miesiącach¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 71-86)

Rada Gminy nie określiła w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie

¹¹ Uchwały: Nr XX/312/12 z dnia 21.12.2012 r. i Nr XXVIII/430/13 z dnia 30.12.2013 zmieniająca uchwałę Nr XX/312/12.

¹² Uchwały: Nr XIX/300/12 z dnia 29.10.2012 r. i trzy zmieniające uchwałę Nr XIX/300/12, tj. Nr XX/308/12 z dnia 21.12.2012 r., Nr XXII/330/13 z dnia 19.03.2013 r. i Nr XXXIII/510/14 z dnia 26.06.2014 r.

¹³ Uchwały: Nr XX/310/12 z dnia 21.12.2012 r. i dwie zmieniające uchwałę Nr XX/310/12, tj. Nr XXIII/355/13 z dnia 08.05.2014 r. i Nr XXXII/494/14 z dnia 22.05.2014 r.

¹⁴ Uchwała Nr XX/311/12 z dnia 21.12.2012 r.

¹⁵ Uchwała Nr XIX/298/12 z dnia 29.10.2012 r.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 152 poz. 897 ze zm.

¹⁷ Decyzje Nr: 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 5/2014, 6/2014 - wszystkie wydane 14.01.2014 r.

¹⁸ 2 deklaracje złożone w dniu 18.03.2013 r., 2 - 27.03.2013 r., 1 - 02.04.2013 r., 1 - 15.07.2013 r.

odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o których mowa w art. 6n ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 856-861, 922)

Selektywną zbiórkę odpadów komunalnych na dzień: 30 czerwca 2013 r., 31 grudnia 2013 r. i 30 września 2014 r. zadeklarowało odpowiednio 4 916, 7 027 i 8 335 właścicieli nieruchomości, u których zamieszkiwało 19 990, 21 019 i 25 571 osób. Nieselektywną zbiórkę odpadów komunalnych zadeklarowało odpowiednio 330, 375 i 440 właścicieli nieruchomości, u których zamieszkiwało 703, 774 i 926 osób.

(dowód: akta kontroli str. 71-82, 365-384, 954-955)

Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów wynosiła 11,50 zł (do 30 czerwca 2013 r.) i 10 zł (od 1 lipca 2014 r.)¹⁹ miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, oraz 23 zł miesięcznie od osoby za nieselektywną zbiórkę odpadów. Ustalając te stawki, uwzględniono liczbę mieszkańców, ilość wytwarzanych przez osoby fizyczne odpadów, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami oraz przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie.

Na podstawie art. 6k ust. 4 *u.c.p.g.*, Rada Gminy w drodze uchwały Nr XXXII/494/14 z dnia 22 maja 2014 r., po przeprowadzeniu analizy gospodarki odpadami za 2013 r. wprowadziła dopłaty w wysokości 6 zł w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy²⁰ ustalając kryteria uprawniające do korzystania z tych dopłat. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. przyznano dopłaty do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla łącznie 1 113 osób na kwotę 37 509 zł, a za okres od 1 lipca 2014 r. do 30 września 2014 r. dla 1 179 osób na kwotę 77 682 zł. Dopłaty te Gmina Długoleka finansowała z własnych środków w kosztach funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Badanie deklaracji 10 rodzin wielodzietnych, pod kątem prawidłowości stosowania przedmiotowych dopłat, wykazało przestrzeganie przyjętych przez Gminę kryteriów i zasad ich przyznawania.

(dowód: akta kontroli str. 41-46, 812-815, 854)

Ustalone
nieprawidłowości

1. 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*. W ocenie NIK brak określenia warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, pozbawiał mieszkańców Gminy możliwości składania deklaracji w tej formie i zmuszał ich do osobistego stawiennictwa w Urzędzie w tej sprawie.

¹⁹ Stawka zmieniona uchwałą Nr XXXII/494/14 z 22.05.2014 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XX/310/12 w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty.

²⁰ Uchwałą Nr XXIII/355/13 z 08.05.2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XX/310.12 wprowadzono dopłaty w wysokości 6zł: 1) na każdą z osób zamieszkujących nieruchomość w przypadku spełnienia łącznie następujących przesłanek: a) jednej z osób zamieszkujących nieruchomość przyznano zasiłek stały lub okresowy na podstawie umowy o pomocy społecznej b) wszystkie osoby zamieszkujące nieruchomość tworzą rodzinę w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej. 2) na każdą z osób zamieszkujących nieruchomość posiadającą uprawnienia do emerytury, w przypadku gdy dochód tej osoby nie przekracza 1500 zł na m-c. 3) na trzecie i kolejne dziecko zamieszkujące nieruchomość, które nie ukończyło 18-go roku życia.

Wójt Gminy i Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnili, że ustawodawca w art. 6 *u.c.p.g.* nie określił w jakim czasie uchwały ustalające wzór deklaracji muszą być zmienione. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego stanowiska. W ocenie NIK zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 10 ust. 2 *ustawy zmieniającej*, uchwała o której mowa w art. 6n ust. 1 *u.c.p.g.*, nie może wejść w życie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie *ustawy zmieniającej*, tj. nie później niż do dnia 1 lipca 2013 r.

W trakcie kontroli NIK w Urzędzie trwały prace nad projektem uchwały Rady Gminy umożliwiającej składanie przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

2. Do końca września 2014 r. (przez okres 15 m-cy) i do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 listopada 2014 r. (przez okres ponad 16 m-cy), Wójt Gminy nie określiła w drodze decyzji 10 właścicielom nieruchomości, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z niezłożeniem przez nich deklaracji o wysokości takiej opłaty. Właściciele ci byli zobowiązani do złożenia przedmiotowych deklaracji po raz pierwszy już na dzień 30 czerwca 2013 r. Decyzji takich nie wydano także pomimo upływu 7-dniowego terminu do złożenia deklaracji, określonego w pisemnych wezwaniach skierowanych w tej sprawie przez Gminę do właścicieli nieruchomości²¹. Spoczywający w takich przypadkach na Wójcie Gminy obowiązek określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikał z art. 6o *u.c.p.g.*

Wójt Gminy wyjaśniła, że deklaracji w wymaganym terminie nie złożyło 2 401 właścicieli nieruchomości (stan na 30 czerwca 2013 r.), jednakże po tym terminie zaległe deklaracje cały czas wpływały. Potwierdza to fakt, że na dzień koniec 2013 r. ze złożeniem stosownej deklaracji zalegało tylko 438 właścicieli nieruchomości. Ciągły wpływ deklaracji (często uzasadniony tym, że mieszkańcy nie radzili sobie z nowym systemem) oraz konieczność rejestracji dużej ilości złożonych deklaracji, spowodowało, że nie wydawano decyzji o wysokości opłaty. Na dzień 30 września 2014 r. odnotowano 10 przypadków niezłożenia przez mieszkańców deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Mieszkańcy, którzy nie wywiązali się z tego obowiązku zostali wezwani do złożenia stosownej deklaracji. Wobec osób, które nie wywiązały się z obowiązku złożenia deklaracji nastąpi wydanie decyzji o wysokości opłaty na podstawie (art. 6o *u.c.p.g.*). W ocenie NIK, właścicielom nieruchomości, którzy w wymaganym terminie nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należało określić w drodze decyzji wysokość takiej opłaty niezwłocznie po powzięciu przez Urząd informacji o niewywiązaniu się przez nich z tego obowiązku.

(Dowód: akta kontroli str. 904-905, 954-955)

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

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu, wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy²², realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami, w tym wydawania zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, utrzymania czystości i porządku w gminach, przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska (dalej: WOŚ). Ostatnie zarządzenie Wójta Gminy (z kwietnia 2013 r.),

²¹ Dwa wezwania wydano w dniu 12.02.2014 r., jedno – 13.02.2014 r., jedno – 04.04.2014 r., jedno – 09.04.2014 r., jedno – 15.04.2014 r., trzy – 17.04.2014 r., jedno – 25.06.2014 r.

²² Zarządzenie Nr 59/2011 Wójta Gminy Długoleka z dnia 01.03.2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Długoleka.

zmieniające regulamin organizacyjny Urzędu²³ nie wprowadzało żadnych zmian do zakresu zadań WOŚ.

Wdrażając nowy system gospodarki odpadami komunalnymi, w WOŚ w lipcu 2013 r. utworzono jedno dodatkowe stanowisko pracy²⁴. W badanych okresie w Urzędzie zadaniami z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi zajmowało się bezpośrednio pięć osób, w tym trzy w WOŚ oraz dwie w Wydziale Finansów Publicznych. Wszyscy pracownicy posiadali zakresy obowiązków dostosowane do zadań wynikających z wprowadzeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 83-143)

W dniu 10 kwietnia 2012 r. Urząd, w celu wypełnienia obowiązków wynikających z nowelizacji *u.c.p.g.*, zawarł umowę z podmiotem zewnętrznym²⁵ m.in. na dokonanie analizy kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przygotowanie projektów uchwał oraz wykonanie projektu SIWZ dla przeprowadzenia przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Koszt całkowity realizacji zadania wynosił 7 995 zł brutto²⁶. Wykonawca terminowo²⁷ i rzetelnie wykonał powierzone mu zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 144-153, 961-970, 972-1023)

Gmina Długoleka wywiązała się z zadania budowy i utrzymania Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK). PSZOK prowadzony jest od dnia 6 lipca 2013 r. przez gminną jednostkę organizacyjną²⁸, z którą Gmina Długoleka zawarła stosowne porozumienia²⁹ na wykonywanie czynności eksploatacyjnych i administracyjnych, związanych z funkcjonowaniem PSZOK. Koszty związane z działalnością PSZOK za okres od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 13 r. wyniosły 41854 zł, a za okres od 1 do 30 września 2014 r. – 52 343 zł. PSZOK czynny jest w każdą sobotę. Regulamin PSZOK był dostępny na tablicach ogłoszeń WOŚ oraz na stronie internetowej Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 317-335, 791)

Gmina Długoleka nie uczestniczyła w kosztach tworzenia regionalnej instalacji do przyjmowania i przetwarzania odpadów (dalej: RIPOK), ponieważ zadanie to, zgodnie z Wojewódzkim Programem Gospodarki Odpadami, realizowały: Chemeko – System Sp. z o.o. Zakład Utylizacji, Recyklingu Przerobu i Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych i Przemysłowych – instalacja w Rudnie Wielkim³⁰, Przedsiębiorstwo Higieny Komunalnej TRANS-FORMERS – instalacja w Krynicznie³¹ oraz Ekologiczne Centrum Utylizacji Sp. z o.o. – instalacja w Rusko³², z którymi podmioty prowadzące odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości, zawarły umowy na odbiór i utylizację odpadów komunalnych. Wdrażając system gospodarki odpadami komunalnymi, Gmina Długoleka korzystała z materiałów informacyjno-edukacyjnych zamieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska.

²³ Zarządzenie Nr 111/2013 z dnia 15.04.2013 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr 59/2011.

²⁴ Umowa o pracę z dnia 22.07.2013 r., zawarta między Urzędem Gminy a P M.

²⁵ IME Consulting Stanisławska Maria, 55-010 Biestrzyków, ul. Warsztatowa 47.

²⁶ Zamawiający zapłacił wykonawcy za wykonanie I etapu 75% i II etapu 25% wartości wynagrodzenia.

²⁷ I etap został wykonany 6 tygodni od dnia przekazania przez Zamawiającego podstawowego zakresu materiałów i informacji, II etap w terminie 4 tygodni.

²⁸ PSZOK prowadzony jest przez gminną jednostkę organizacyjną – Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Kielczowie, przy ul. Wilczyckiej 14.

²⁹ Porozumienie nr 6/2013 z dnia 04.07.2013 r., porozumienie nr 17/2013 z dnia 30.12.2013 r.

³⁰ RIPOK - Rudna Wielka, 56-210 Wąsosz.

³¹ RIPOK - Kryniczno 93, 55-300 Środa Śląska.

³² RIPOK - Rusko 66, 58-120 Jarosłów.

W latach 2013-2014 (3 kw.) na szkolenia pracowników zajmujących się gospodarką odpadami komunalnymi Urząd wydatkował łącznie 2 483 zł³³. W 2013 r. w sześciu szkoleniach uczestniczyło sześciu pracowników, a w 2014 r. (do 30.09.2014 r.) w czterech szkoleniach czterech pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 131-141, 790-791, 681-687, 862-871, 876-877, 923-924, 953)

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 *u.c.p.g.*, Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Działania te miały charakter stały i polegały m.in. na zamieszczeniu na stronach internetowych Urzędu i w lokalnych mediach materiałów informacyjno-edukacyjnych, omawianiu na sesjach Rady Gminy i posiedzeniach komisji zagadnień dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami, organizowaniu w szkołach i przedszkolach konkursów i warsztatów o tematyce ekologicznej oraz propagowaniu wśród mieszkańców selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 154-225)

Stosownie do wymogu określonego w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-c *u.c.p.g.*, na stronach internetowych Urzędu oraz poprzez ulotki, informowano mieszkańców o podmiotach odbierających odpady komunalne, publikowano harmonogramy odbioru odpadów. Do wiadomości publicznej podano miejsca zagospodarowania odpadów, osiągnięty w 2013 r. poziom recyklingu, wskazano miejsce i zakres działalności PSZOK.

(dowód: akta kontroli str. 222-227, 1025-1029)

Opracowana przez kierownika Wydziału Ochrony Środowiska analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r., zawierała dane wymagane dyspozycją art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. a-g *u.c.p.g.*³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 228-279)

Urząd prowadził rzetelnie i zgodnie z przepisami *u.c.p.g.* rejestr działalności gospodarczej regulowanej tą ustawą, w którym na koniec września 2014 r. zarejestrowanych było 18 podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 301-316)

Z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina Długoleka uzyskiwała dochody w II półroczu 2013 r. w wysokości 2 127 672 zł i za trzy kwartały 2014 r. w wysokości 3 668 322 zł oraz poniosła wydatki odpowiednio w kwocie 2 162 482 zł i 3 728 809 zł. Wyższe wydatki od dochodów wynikały z przeznaczenia w II półroczu 2013 r. i w 2014 r. środków własnych m.in. na obsługę administracyjną systemu oraz na uruchomienie i utrzymanie PSZOK.

(dowód: akta kontroli str. 790-817)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności organów Gminy Długoleka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³³ Tematyka szkoleń:

- postępowanie związane z realizacją opłaty śmieciowej, czyli jak weryfikować poprawność rozliczenia wskazanej opłaty;
- wzór regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie
- rachunkowość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – zasady poboru i kierowania do egzekucji opłat;
- nowe zadania gmin – pobór „opłaty śmieciowej”, wymiar, księgowość i kierowania do egzekucji należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- nowe obowiązki gmin w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle Nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- księgowość i egzekucja administracyjna opłaty śmieciowej;
- kurs dla moderatorów partycypacji społecznej w ochronie środowiska.

³⁴ Adresem analizy stanu gospodarki odpadami za 2013 r. była m.in. w czerwcu 2014 r. Komisja Rozwoju Gospodarczego, Ochrony Środowiska i Komunikacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność organów Gminy Długoleka w zbadanym zakresie.

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. Gmina Długoleka, w trybie przetargu nieograniczonego, udzieliła Dolnośląskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Spółka z oo. we Wrocławiu (dalej: DPO), zamówienia publicznego o wartości 5 832 000 zł brutto na odbiór, transport i zagospodarowanie z terenu Gminy odpadów komunalnych, pochodzących z nieruchomości zamieszkałych oraz z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. Umowa z DPO została zawarta na okres od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Łączna wysokość wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług nie mogła przekroczyć w tym okresie kwoty 5 832 000 zł brutto. Gmina Długoleka za jedną tonę (Mg) zebranych odpadów w zależności od ich rodzaju płaciła: 54 zł³⁵ (brutto), 113,40 zł³⁶, 10,80 zł³⁷, 624,40 zł³⁸, 54 zł³⁹ i 32,40 zł⁴⁰. W zawartej umowie wynagrodzenie DPO ustalono za faktycznie odebraną ilość odpadów.

Przedmiotowy przetarg przeprowadzono zgodnie z zasadami zawartymi w *Pzp*. Z uwagi na fakt, iż wartość szacunkowa udzielanego zamówienia⁴¹ przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 *Pzp*⁴², ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej odpowiednio w dniu 14 lutego 2013 r. (2013/S 032-050671) i 25 czerwca 2013 r. (2013/S 121-207822).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 *Pzp*, szacunkową wartość zamówienia w kwocie 2 014 985,94 EURO/ 8 099 437,50 PLN ustalono z należytą starannością. Do oszacowania wartości uwzględniono m.in.: ilość wytwarzanych odpadów w gminie (zmieszane i selektywne), koszt brutto odbioru 1 tony odpadów, koszty pracownicze, koszty pracy sprzętu (amortyzacja, naprawy, części zamienne, paliwa, koszty stałe i eksploatacyjne), koszty przyjęcia odpadów do RIPOK, całkowity koszt brutto odbioru i unieszkodliwiania odpadów zmieszanych i zebranych selektywnie.

Ogłoszenia o przetargach spełniały wymogi określone w art. 41 *Pzp*. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) zawierały elementy określone w art. 36 *Pzp*, a dane w nich zawarte były zgodne z podanymi w ogłoszeniu. Według SIWZ jedynym kryterium wyboru oferty była cena. SIWZ zawierały również postanowienia określone w art. 6d ust. 4 pkt 1-5 *u.c.p.g.* W związku z udzielonymi odpowiedziami na zapytania Wykonawców, Zamawiający w dniu 22 marca 2013 r., zgodnie z art. 38 ust. 4 i 4a *Pzp*, zmienił treść SIWZ.

³⁵ Za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg selektywnie zebranych odpadów z papieru, makulatury, metalu, opakowań wielomateriałowych i tworzyw sztucznych oraz opakowań ze szkła.

³⁶ Za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg selektywnie zebranych odpadów ulegających biodegradacji i odpadów ulegających biodegradacji oraz odpadów zielonych

³⁷ Za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego

³⁸ Za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów zmieszanych

³⁹ Za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów chemikaliów (z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych) i przeterminowanych leków (z aptek)

⁴⁰ Za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów budowlanych i rozbiórkowych (z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych)

⁴¹ 2.014.985,94 EURO / 8.099.437,50 PLN (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).

⁴² 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. 1646 – ww. rozporządzenie obowiązywało w latach 2012-2013)

Oferty w wymaganym terminie złożyło sześciu wykonawców. Wszystkie oferty nie spełniały wymogów określonych w SIWZ⁴³. Urząd wezwał oferentów do uzupełnienia złożonych ofert. Oferty uzupełniło trzech wykonawców⁴⁴, wobec czego pozostałe zostały odrzucone na podstawie przesłanek określonych w art. 89 *Pzp*⁴⁵. Protokół z postępowania, sporządzono zgodnie z dokumentacją źródłową, na prawidłowych wzorach. Wszyscy wykonawcy zostali poinformowani o wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 92 ust. 1 *Pzp*⁴⁶. Postanowienia umowy zawartej przez Gminę z DPO były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 336-364, 386-593, 639)

Według Wójta Gminy, przy odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych problemem były m.in.:

- mała liczba RIPOK-ów, co skutkuje brakiem konkurencyjności i wysokimi stawkami opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych;
- rygorystyczne wymogi rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości⁴⁷, które doprowadziły do upadku małe firmy i jednostki budżetowe gmin zajmujące się odbiorem odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 898-901)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze.

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

3.1. Kontrola przez gminę podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości objętych system odbioru

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 7 sierpnia 2013 r. do 27 września 2013 r. Urząd, na podstawie sporządzonego harmonogramu kontroli odbioru odpadów komunalnych, przeprowadził łącznie 105 kontroli właścicieli nieruchomości i podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Po 27 września 2013 r. kontrole odbywały się jedynie na zgłoszenie mieszkańców, gdzie

⁴³ Protokół z posiedzenia komisji przetargowej w dniu 29 marca 2013 r. zawiera szczegółowy opis, jakich wymogów określonych w SIWZ nie spełniały złożone oferty.

⁴⁴ [1] Remondis sp. z o.o. [2] DPO sp. z o.o., [3] Wrocławskie przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. Ceny brutto (w zł) zaproponowane za odbiór 1 Mg:

- za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg selektywnie zebranych odpadów z papieru, makulatury, metalu, opakowań wielomateriałowych i tworzyw sztucznych oraz opakowań ze szkła: [1] 670,68; [2] 54; [3] 129,60;
- za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg selektywnie zebranych odpadów ulegających biodegradacji i odpadów ulegających biodegradacji oraz odpadów zielonych: [1] 313,20; [2] 113,40; [3] 189;
- za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego [1] 172,80; [2] 10,80; [3] 1,08;
- za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów zmieszanych [1] 580,82; [2] 628,40; [3] 788,40;
- za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów chemikaliów (z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych) i przeterminowanych leków (z aptek) [1] 232,20; [2] 54; [3] 21,60;
- za odbiór, transport i zagospodarowanie 1 Mg odpadów budowlanych i rozbiórkowych (z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych) [1] 84,24; [2] 32,40; [3] 32,40.

⁴⁵ Oferta nr 4 – Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych van Gansewinkel – Dolny Śląsk Sp. z o.o. z/s w Oławie, Oferta nr 5 – Zakład Usług Komunalnych Polański Stanisław z/s Stępin, Oferta nr 6 – SITA ZACHÓD Sp. z o.o. z/s we Wrocławiu.

⁴⁶ W dniu 23 maja 2013 r. zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało wysłane do Wykonawców drogą elektroniczną oraz pisemnie.

⁴⁷ Dz. U. 2013 r., poz. 122.

kontrolowano DPO w zakresie odbioru odpadów (terminowość odbioru odpadów, mieszanie odpadów).

Ogółem w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. Urząd przeprowadził 269 kontroli firmy DPO oraz właścicieli nieruchomości objętych nowym systemem gospodarki odpadami. Wójt Gminy nałożyła na firmę DPO ogółem 247 kar pieniężnych za nieterminowe odbieranie odpadów zgodnie z harmonogramem w łącznej wysokości 48 950 zł., które zostały wyegzekwowane poprzez potrącenie z kolejnego wynagrodzenia. Wójt Gminy w badanym okresie nie nakładała kar pieniężnych na właścicieli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 594-614, 790, 900, 906, 956-957)

W okresie objętym kontrolą WIOŚ nie nakładał kar pieniężnych na Gminę Długoleka w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie wystąpiły także przypadki ukarania przez Sąd Rejonowy w Oleśnicy właścicieli nieruchomości na podstawie art. 10 *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 879-880, 1035)

W 2013 r. Gmina Długoleka zlikwidowała: osiem „dzikich wysypisk” odpadów komunalnych (dwa razy z tego samego miejsca), na których składowano 56,2 Mg takich odpadów. W 2014 r. zlikwidowanych zostało 12 takich wysypisk (dwa razy z tego samego miejsca), na których składowano łącznie 54,9 Mg odpadów. Działania Gminy Długoleka obejmowały w szczególności rozpoznanie miejsca i wielkości „dzikiego wysypiska”, przeszukanie wysypiska w celu ewentualnego ustalenia sprawcy, zlecenie doraźne wywozu odpadów w przypadku niewielkiej ilości odpadów, a w przypadku rozpoznania dużego składowiska, oszacowanie kosztów jego likwidacji i zabezpieczenie środków na ten cel oraz zlecenie podmiotowi zajmującemu się gospodarowaniem odpadami komunalnymi fizycznej likwidacji wysypiska. Łączny koszt usunięcia „dzikich wysypisk” w 2013 r. i 2014 r. (do 30 września 2014 r.) wyniósł 46 144 zł.

Urząd współpracował z policją, radnymi, sołtysami i mieszkańcami w zakresie zapobiegania i likwidacji „dzikich wysypisk”. Mieszkańcy, radni i sołtysi informowali pracowników Urzędu o miejscach, w których powstawały „dzikie wysypiska”. Przed ich likwidacją pracownicy Urzędu zgłaszali Policji nielegalne składowanie odpadów, która dokonywała zabezpieczenia i oględzin wysypiska w celu ewentualnego odnalezienia dowodów wskazujących na źródło pochodzenia odpadów.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin terenu Gminy Długoleka ustalono, że w czterech miejscach, gdzie wcześniej zlikwidowano „dzikie wysypiska”, ponownie składowano odpady komunalne. Ujawniono także dwa nowe „dzikie wysypiska” odpadów komunalnych. Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie zdołano ustalić osób/podmiotów składających odpady komunalne na tych wysypiskach. Według stanu na 30 września 2014 r. prowadzone było przez Policję jedno postępowanie przeciwko mieszkańcowi, który składował odpady komunalne w niedozwolonym miejscu (sprawa w toku).

(dowód: akta kontroli str. 615-638, 906-907)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie Urząd nie sprawował wobec DPO oraz właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Długoleka 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* Właściciele nieruchomości byli kontrolowani wyłącznie w zakresie przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku, a DPO w zakresie odbierania odpadów (terminowość, mieszanie odpadów, monitoringu przejazdu śmieciarek).

Wójt Gminy wyjaśniła, że kontrole właścicieli nieruchomości i podmiotu odbierającego odpady odbywają się bez planu kontroli, najczęściej w przypadkach zgłaszania przez mieszkańców opóźnień w odbiorze odpadów. Wskazała przy tym, że kontrolowane były głównie wymogi stawiane wobec właścicieli nieruchomości, wynikające z regulaminu utrzymania czystości i porządku oraz sposób realizacji warunków umowy przez firmę odbierającą odpady. W ocenie NIK zakres przeprowadzanych kontroli, o których mowa w powyższych wyjaśnieniach, nie wyczerpuje w pełni obowiązku realizacji przez Wójta Gminy kontroli przestrzegania i stosowania przepisów *u.c.p.g.*, o której mowa w art. 9u. W przypadku kontroli DPO, Urząd każdorazowo sporządzał z nich protokoły (w kontrolach tych nie stosowano przepisów art. 379 i art. 380 *poś*), w przypadku kontroli właścicieli nieruchomości protokołów nie sporządzano.

(dowód: akta kontroli str. 603-613, 906)

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

Opis stanu
faktycznego

Spośród 102 złożonych sprawozdań kwartalnych za 2013 r. oraz za trzy kwartały 2014 r., jedno (sprawozdanie DPO) za II kwartał 2013 r. złożono w dniu 1 sierpnia 2013 r., tj. jeden dzień po terminie przewidzianym w *u.c.p.g.*, a trzy sprawozdania tego podmiotu za IV kwartał 2013 r. oraz za I i II kwartał 2014 r. złożone zostały bez podania w nich, wymaganej *u.c.p.g.* w pozycji odnoszącej się do ilości właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne. Za nieterminowe lub nierzetelne złożenie przedmiotowych sprawozdań, Wójt Gminy nie nałożyła na DPO (w drodze decyzji) kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 646-650, 676-679, 695-712, 900-901, 1024)

Badaniem kontrolnym w zakresie prawidłowości sporządzenia przez podmioty odbierające odpady sprawozdań kwartalnych, objęto cztery sprawozdania, za II i IV kw. 2013 r.⁴⁸ oraz za I i II kw. 2014 r.⁴⁹. Sprawozdania za IV kw. 2013 r. oraz za I i II kw. 2014 r. nie zawierały informacji o ilości właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne, co było niezgodne z art. 9n ust. 3 pkt 3 *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 688-712)

Sprawozdanie Wójta Gminy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r., zawierało dane, o których mowa w art. 9q ust. 3 pkt 1-5 *u.c.p.g.* Sprawozdanie to zostało przekazane MWD oraz WIOŚ w dniu 28 marca 2014 r., tj. w terminie przewidzianym art. 9q ust. 2 *u.c.p.g.* W sprawozdaniu na wezwanie WIOŚ i MWD dokonano dwóch korekt m.in. w zakresie zweryfikowania i poprawienia adresów instalacji, do których zostały przekazane odpady komunalne, sposobów zagospodarowania poszczególnych odpadów komunalnych, docelowego miejsca przekazania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01, osiągniętego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych, określenia mas odpadów z dokładnością do jednego miejsca po przecinku. Korekty sprawozdania za 2013 r., przesłano odpowiednio 3 września 2014 r. i 8 października 2014 r., w terminie wynikającym z art. 9r *u.c.p.g.* Dane zawarte w sprawozdaniu rocznym były zgodne z danymi pozyskanymi z kwartalnych sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 681-687, 925-943, 1032-1034)

⁴⁸ II kwartał 2013 r. SITA Zachód sp. z o.o. ul. Jerzmanowska 13 Wrocław i IV kwartał 2013 r. DPO Sp. z o.o., ul. Bolesławiecka 15, Wrocław.

⁴⁹ I i II kw. 2014 r. DPO Sp. z o.o. ul. Bolesławiecka 15, Wrocław.

W 2013 r. od 8 564 właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Długoleka odebrano w przyjętym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi łącznie 7738,3 Mg odpadów komunalnych, w tym 5799,8 Mg odpadów o kodzie 20 03 01. Osiągnięto 32,6% poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych (papier, metale, szkło, tworzywa sztuczne i szkło) oraz poziom 8,7% ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania.

(dowód: akta kontroli str. 681-687, 925-943, 957-958)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. DPO złożyło sprawozdanie za II kwartał 2013 r. w dniu 1 sierpnia 2013 r. (1 dzień po terminie), co było naruszeniem przepisów art. 9n ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.* Zgodnie z brzmieniem art. 9x ust.1 pkt 5 *u.c.p.g.* przedsiębiorca odbierający odpady od właścicieli nieruchomości, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n tej ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia. Wójt Gminy nie nałożyła DPO kary pieniężnej z tytułu jak wyżej. W wyjaśnieniach Wójt Gminy stwierdziła, że jednodniowe opóźnienie DPO w zakresie złożenia sprawozdania za II kwartał 2013 r. nie stworzyło problemu Gminie w terminowym złożeniu rocznego sprawozdania zbiorczego do MWD i WIOŚ. Wymiar kary (100 zł) oraz procedura jej naliczenia zdecydowały, że odstąpiono od naliczenia kary, a jedynie pouczone firmę o ciążyących na niej obowiązkach. Cel został osiągnięty, kolejne sprawozdania wpływały w terminie. W ocenie NIK, Wójt Gminy powinna, zgodnie z zapisem art. 9x ust. 1 pkt 5 *u.c.p.g.* nałożyć, na DPO w drodze decyzji z art. 9zb ust. 1 *u.c.p.g.* karę pieniężną w wysokości 100 zł, pomimo jednodniowego opóźnienia w złożeniu sprawozdania kwartalnego za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Bez znaczenia w tym przypadku jest fakt niewielkiego opóźnienia w terminowym złożeniu sprawozdania, dotrzymywanie przez podmiot terminów składania kolejnych sprawozdań kwartalnych, czy brak wpływu opóźnienia przedmiotowego sprawozdania na złożenie przez Gminę w terminie sprawozdania zbiorczego do MWD i WIOŚ. Dodatkowo, nienaliczenie DPO kary pieniężnej z tytułu jak wyżej, pozbawiło Gminę Długoleka należnego dochodu.

(dowód: akta kontroli str. 646-650,900)

2. DPO złożyło sprawozdania za IV kwartał 2013 r. oraz za I i II kwartał 2014 r. bez podania w nich w pozycji odnoszącej się do ilości właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne, co było niezgodne z art. 9n ust. 3 pkt 3 *u.c.p.g.* Zgodnie z brzmieniem art. 9x ust. 1 pkt 4 *u.c.p.g.*, przedsiębiorca odbierający odpady od właścicieli nieruchomości, który przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n tej ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5000 zł. Wójt Gminy nie nałożyła na DPO kary pieniężnej z tytułu jak wyżej. W wyjaśnieniach Wójt Gminy stwierdziła, że odbiór odpadów komunalnych od wszystkich właścicieli nieruchomości z terenu gminy jest w rękach jednego podmiotu, wyłonionego w drodze przetargu nieograniczonego. Podmiot ten otrzymuje od gminy wykazy właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady komunalne sporządzony na podstawie złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zatem dane dotyczące liczby właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne, konieczne do rzetelnego wypełnienia rocznego sprawozdania gminy do MWD oraz WIOŚ są w posiadaniu Urzędu. Wobec powyższego podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od wszystkich właścicieli nieruchomości nie nalicza się kary pieniężnej, o której mowa w art. 9x ust. 1 pkt 4 *u.c.p.g.* Konieczność uzyskania informacji

o liczbie nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne miałyby sens w momencie, gdyby Gmina nie objęła systemem nieruchomości niezamieszkałych, a przedsiębiorcy zobowiązani by byli w sprawozdaniach kwartalnych udzielać informacje o liczbie nieruchomości, z których odebrane zostały odpady, oraz zobowiązani by byli zawrzeć z właścicielami nieruchomości stosowane umowy na odbiór odpadów. W ocenie NIK, objęcie systemem odbioru odpadów komunalnych wszystkich właścicieli nieruchomości (zamieszkałych i niezamieszkałych) nie może stanowić podstawy zwolnienia podmiotu odbierającego odpady z całościowego (pełnego) wypełnienia przez ten podmiot sprawozdania kwartalnego o odebranych odpadach, gdzie w pozycji VII sprawozdania obligatoryjnie wymagane jest wskazanie liczby właścicieli nieruchomości, od których odebrane zostały odpady komunalne. Wypełnienie tej pozycji jest swoistym oświadczeniem podmiotu odbierającego odpady (podlegającym weryfikacji ze strony Urzędu) o liczbie właścicieli nieruchomości, od których faktycznie zostały odebrane odpady komunalne, a tym samym dowodem o sposobie i zakresie realizacji umowy zawartej z Gminą Długoleka w sprawie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 695-712, 1024)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

4. Rozpatrywanie skarg składanych do kierownika jednostki kontrolowanej, odnoszących się do spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Rejestr skarg i wniosków składanych do Urzędu prowadziła Sekretarz Gminy. Rejestr skarg i wniosków pozwalał na bezkolizyjne ustalenie przebiegu i terminów załatwiania skarg w kontrolowanej jednostce. W widocznym miejscu w holu Urzędu umieszczona była informacja wskazująca pracownika przyjmującego i rozpatrującego składane skargi i wnioski. Wpływające do Urzędu skargi rejestrowano i przechowywano zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵⁰.

W latach 2013-2014 (3 kw.) zgłoszono łącznie 18 skarg, z czego 2 skargi dotyczyły nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Obie te skargi zostały przez Urząd uznane za niezasadne. Jedna skarga złożona została przez mieszkańca Gminy Długoleka, a jedna przez działające na terenie Gminy Długoleka stowarzyszenie. W pierwszej skardze mieszkaniec Gminy Długoleka nie zgadzał się z zaokrągleniem stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych z 34,50 zł do 35 zł uznając, że zapis art. 63 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (dalej: *Ordynacja podatkowa*) nierówno traktuje gospodarstwa domowe, w których znajduje się nieparzysta liczba osób. Wcześniej Urząd bezskutecznie wzywał tego mieszkańca do złożenia poprawnej deklaracji. W przedmiotowej sprawie Urząd wszczął postępowanie, a następnie decyzją Wójta Gminy⁵¹ określona została wysokość opłaty. Skarżący odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji⁵². W pozycji 37 wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (deklaracja była załącznikiem do uchwały Rady Gminy w tej sprawie) wskazano, że łączną opłatę miesięczną za gospodarowanie odpadami komunalnymi

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁵¹ Decyzja nr 2/2014 Wójta Gminy określająca opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z dnia 14 stycznia 2014 r. (OŚ.7030.25.143.2013.MS).

⁵² Decyzja SKO z dnia 28 maja 2014 r. (SKO 4138/13/14).

zaokrągla się do pełnych złotych, a w podstawie prawnej wzoru deklaracji wskazano, że stosuje się zapisy *Ordynacji podatkowej*. We wzorze deklaracji, zmienionym uchwałą Rady Gminy z dnia 30 grudnia 2013 r., podano, iż łączną opłatę miesięczną za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaokrągla się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwoty wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a wynoszące 50 groszy i więcej podwyższa się do pełnych złotych. Zapis ten odpowiada treści art. 63 § 1 *Ordynacji podatkowej*.

Skarga (pismo z dnia 2 lipca 2013 r.) wniesiona do Urzędu w dniu 9 lipca 2013 r.⁵³ przez Stowarzyszenie „Nasza Wspólna Sprawa”⁵⁴, dotyczyła złego funkcjonowania w Gminie Długoleka (od dnia 1 lipca 2013 r.) nowej *u.c.p.g.* Stowarzyszenie wskazało w skardze w szczególności, że mieszkańcy nie otrzymali worków, nakazów płatniczych i nie wiedzą, kiedy śmieci będą odbierane. W dniu 9 sierpnia 2013 r. Urząd odpowiedział na skargę podając m.in., iż w wyniku kontroli stwierdzono, że w dniu wejścia w życie nowego systemu gospodarki odpadami, śmieci zostały odebrane zgodnie z ustalonym harmonogramem, harmonogramy były dostępne na stronie internetowej Urzędu i można było je otrzymać w Urzędzie, a dodatkowo 8500 sztuk harmonogramów wysłano bezpośrednio do mieszkańców. W ostatnich dniach czerwca i pierwszych dniach lipca 2013 r. DPO dostarczała do właścicieli nieruchomości pakiety startowe worków, harmonogramy odbioru i ulotki instruktażowe dotyczące prawidłowego sortowania odpadów. Niedostarczenie worków właścicielom nieruchomości było sporadyczne, jednak za ich brak odpowiedzialny był DPO. Urząd umożliwił odbiór worków w swojej siedzibie i u sołtysów, a także informował o możliwości pozostawienia odpadów do odbioru w innych workach. Ilość rozproszonych worków wskazywała, że właściciele nieruchomości tworzyli nieuzasadnione zapasy. Urząd nie wysyłał do właścicieli nakazów płatniczych, ponieważ opłata za śmieci jest deklaratoryjna i powinna być wnoszona przez mieszkańców bez dodatkowych wezwań.

(dowód: akta kontroli str. 713-789)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze dotyczącym rozpatrywania skarg dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

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 Kontroli*⁵⁵ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o:

1. Niezwłoczne opracowanie i przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
2. Określenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicielom 10 nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości takiej opłaty od dnia 30 czerwca 2013 r.
3. Zapewnienie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*,

⁵³ Data wpływu skargi do Urzędu.

⁵⁴ Skarga z dnia 2 lipca 2013 r. (data wpływu do Urzędu: 9 lipca 2013 r.).

⁵⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

w sposób i w zakresie, o którym mowa w art. 9u tej ustawy, z zastosowaniem przepisów art. 379 i art. 380 *poś.*

4. Nałożenie na podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości kar pieniężnych za nieterminowe złożenie sprawozdania kwartalnego o odebranych odpadach oraz za nierzetelne sporządzanie sprawozdań kwartalnych o odebranych odpadach, zgodnie z wymogami art. 9x ust. 1 pkt 4 i pkt 5 w związku z art. 9zb ust. 1 *u.c.p.g.*

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 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.

Kontroler:
Paweł Szczepkowski
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

z up.
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor