



KAP-4101-03-00/2013
Nr ewid. 180/2013/P/13/018/KAP

Informacja o wynikach kontroli

PRZYGOTOWANIE WYBRANYCH GMIN DO WPROWADZENIA NOWEGO SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

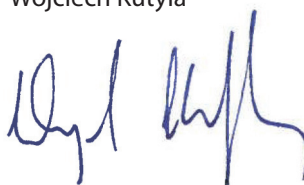
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej
Dariusz Zielecki



Zatwierdzam:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Dnia 02 grudnia 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

| | |
|--|----|
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI | 8 |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI | 10 |
| 2.1. Ocena kontrolowanej działalności | 10 |
| 2.2. Uwagi i wnioski | 14 |
| 3. WYNIKI KONTROLI | 17 |
| 3.1. Organizacja pracy w gminie związana z gospodarowaniem odpadami komunalnymi | 17 |
| 3.2. Prowadzenie przez gminy kampanii informacyjnej w zakresie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi | 22 |
| 3.3. Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych i regionalne instalacje do ich przetwarzania | 24 |
| 3.4. Organizacja odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości | 26 |
| 3.5. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości | 42 |
| 3.6. Ewidencjonowanie skarg i wniosków w sprawach związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi | 44 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE | 46 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI | 48 |

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

| | |
|--|---|
| ustawa o NIK | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. |
| u.c.p.g. | ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm. |
| ustawa zmieniająca | ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm. |
| ustawa o odpadach | ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2013 r., poz. 21 |
| ustawa o samorządzie gminnym | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. |
| ustawa Pzp | ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. |
| Kpa | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2013 r., poz. 267 j.t. |
| ustawa o RIO | ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych – Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 j.t. |
| rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków | rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków – Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46 |
| Wójt | wójt, burmistrz, prezydent miasta |
| RIO | regionalne izby obrachunkowe |
| SIWZ | specyfikacja istotnych warunków zamówienia |
| RIPOK | regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych – oznacza zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach) |
| PSZOK | punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. d u.c.p.g.) |
| odpady komunalne | odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach) |

| | |
|--------------------------------|---|
| gospodarowanie odpadami | zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach) |
| gospodarka odpadami | wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach) |
| zbieranie odpadów | gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany ich klasyfikacji oraz tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy o odpadach) |
| posiadacz odpadów | wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach) |
| selektywne zbieranie | zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach) |
| recykling | odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy o odpadach) |
| składowisko odpadów | obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy o odpadach) |

Szanowni Państwo,

Prowadzenie racjonalnej gospodarki odpadami komunalnymi ma szczególne znaczenie nie tylko ze względu na konieczność dostosowania systemu gospodarki tymi odpadami do wymogów unijnych, ale przede wszystkim z powodu dbałości o poprawę czystości środowiska naturalnego. Należy podkreślić, że powyższe przedsięwzięcie jest kolejną reformą realizowaną przez samorządy. Jej powodzenie zależy w dużym stopniu od podejmowanych przez gminy działań, mających na celu przekonanie mieszkańców o korzyściach płynących z dbałości o jakość środowiska naturalnego, przyczyniających się do poprawy warunków życia obywateli. Wdrożenie reformy powinno przede wszystkim zapewnić ograniczenie składowania odpadów komunalnych oraz zwiększenie poziomu ich odzysku i recyklingu. Aby ten cel osiągnąć, niezwykle ważne jest prowadzenie przez gminy ciągłej edukacji w zakresie podstawowych zasad segregacji odpadów przez mieszkańców.

Wyniki kontroli pokazują, że złożoność obowiązków ustawowych związanych z przygotowaniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, wprowadzanie zmian w przepisach w trakcie jego tworzenia oraz zapowiedzi kolejnych nowelizacji tych przepisów, utrudniały gminom prawidłowe i terminowe wywiązanie się z ich obowiązków.

Skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości wskazują, że skuteczne wprowadzenie w życie nowych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest zadaniem trudnym i skomplikowanym. Zdaniem NIK, konieczne jest zintensyfikowanie działań eliminujących nieprawidłowości w początkowym okresie wdrażania tych rozwiązań. Gminy powinny przede wszystkim zweryfikować, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewnią prawidłowe funkcjonowanie systemu, zwłaszcza w zakresie częstotliwości odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości, selektywnej zbiórki odpadów i ich zagospodarowania, a także wysokości ustalonych stawek opłat. Opłaty te mogą stanowić znaczne obciążenie dla budżetów domowych, w szczególności rodzin wielodzietnych. Trzeba podkreślić, iż mimo zmian w ustawie umożliwiających wprowadzenie ulg dla tych rodzin, tylko niewielka część gmin skorzystała z tego rozwiązania.

NIK podjęła kontrolę na początkowym etapie wdrażania powyższego systemu uznając, że niezwykle ważne jest, by obywatele zasypywani na bieżąco informacjami medialnymi poznali rzeczywiste problemy towarzyszące tej reformie, potwierdzone wynikami kontroli.

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Temat i nr kontroli

Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi – P/13/018

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę podjęto z własnej inicjatywy NIK. Potrzeba przeprowadzenia kontroli wynikała m.in. z faktu, iż po wejściu w życie znowelizowanej u.c.p.g. na gminy został nałożony obowiązek odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gminy były zobowiązane uruchomić nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi od 1 lipca 2013 r., tj. po 18 miesiącach od wejścia w życie ww. ustawy. Posłowie w interpelacjach i zapytaniach zwracali uwagę na brak możliwości bezprzetargowego zlecenia własnym jednostkom (spółkom gminnym) odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak również na konieczność zmian przepisów pozwalających wybrać gminie metodę obliczania opłaty za odbiór odpadów. O trudnościach, na jakie napotykały gminy we wprowadzaniu tego systemu donosiła zarówno prasa codzienna jak i portale internetowe. Media te wskazywały m.in. na konieczność doprecyzowania przepisów prawa w odniesieniu do egzekucji opłat, a także na opóźnienia we wprowadzaniu nowego prawa miejscowego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena przygotowania gmin do wykonywania zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle nowych rozwiązań wprowadzonych znowelizowaną ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w szczególności:

- organizacji pracy w urzędzie gminy związanej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi oraz wywiązywania się z obowiązku przeprowadzenia kampanii informacyjnej na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie systemu gospodarowania odpadami,
- organizacji odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w tym uchwalania prawa miejscowego w tym zakresie,
- wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- ewidencjonowania w urzędzie skarg i wniosków w sprawach związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Kontrolę przeprowadzono w 27 gminach¹ w siedmiu województwach, w tym w siedmiu gminach miejskich, sześciu gminach miejsko-wiejskich oraz 14 gminach wiejskich z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. Wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera załącznik nr 3 do niniejszej Informacji.

W Informacji wykorzystano również dane dotyczące wykonywania obowiązków w zakresie realizacji zadań związanych z wprowadzaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi uzyskane z Ministerstwa Środowiska na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK. Ponadto, w trakcie przeprowadzania kontroli wśród interesantów odwiedzających urzędy kontrolerzy przeprowadzili badania ankietowe dotyczące oceny wywiązywania się gmin z obowiązku przygotowania do wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wyniki badań ankietowych zostały przedstawione w załączniku nr 5 do niniejszej Informacji.

¹ Dobór jednostek do kontroli został opisany w pkt. 4 niniejszej Informacji.

Należy dodać, że w związku z wynikami niniejszej kontroli oraz faktem jej zakończenia na etapie przygotowania gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli planuje kontrolę wdrażania tego systemu. Badaniami kontrolnymi NIK planuje objąć m.in. kwestie dotyczące:

- efektywności i skuteczności wprowadzonego przez gminy nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi,
- realizacji obowiązków sprawozdawczych zarówno przez samorządy jak i przedsiębiorców, zwłaszcza w zakresie informacji dotyczących masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobów ich zagospodarowania, osiągniętych poziomów recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- kształtowania się w gminach wysokości stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych od mieszkańców po przeprowadzeniu przetargów na odbiór i zagospodarowanie tych odpadów, w stosunku do wysokości stawek ustalonych przez rady gmin przed rozstrzygnięciem przetargów;
- skuteczności działań kontrolnych gmin, m.in. w zakresie ustalenia poziomów zaśmiecenia nieruchomości niezamieszkałych, np. terenów leśnych, a także w zakresie częstotliwości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Reforma gospodarki odpadami komunalnymi ustanowiła gminy właścicielem tych odpadów nakładając na nie obowiązek przygotowania systemu, który zapewni skuteczne selektywne zbieranie odpadów przez mieszkańców, doprowadzi do ograniczenia ich składowania i umożliwi jak największe ich zagospodarowanie, zapobiegając tym samym nielegalnemu pozbywaniu się odpadów. Jednym z istotnych powodów zmian w dotychczasowym porządku prawnym w powyższym zakresie była konieczność dostosowania przepisów prawa polskiego do przepisów prawa unijnego.

Wyniki kontroli wykazały, że objęte kontrolą gminy² w zdecydowanej większości podejmowały działania w celu wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W szczególności:

- **dostosowano struktury organizacyjne urzędów do zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.**

W 26 spośród 27 gmin objętych kontrolą zadania te realizowane były przez pracowników komórek organizacyjnych urzędu, przy czym w trzech gminach część zadań powierzono również podmiotom zewnętrznym. W jednej gminie³ zadania dotyczące m.in. usuwania i wywożenia odpadów komunalnych powierzono Dyrektorowi Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. W strukturze organizacyjnej urzędów kontrolowanych gmin wyodrębniono komórki organizacyjne lub stanowiska pracy odpowiedzialne za realizację zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Pracownicy odpowiedzialni za gospodarkę odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach wzięli udział łącznie w 237 szkoleniach organizowanych głównie przez Ministerstwo Środowiska, regionalne izby obrachunkowe, a także organizacje pozarządowe. Wszystkie skontrolowane gminy posiadały narzędzie informatyczne do obsługi systemu gospodarowania odpadami [str. 17-21];

- **przeprowadzono kampanie informacyjno-edukacyjne wśród mieszkańców gmin na temat ich praw i obowiązków związanych z wprowadzaniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.**

Wszystkie gminy objęte kontrolą prowadziły działania informacyjne i edukacyjne związane z prawidłowym gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym w zakresie selektywnego zbierania odpadów⁴. Działania te polegały przede wszystkim na zorganizowaniu przez gminy w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. łącznie 379 różnego rodzaju spotkań informacyjnych i edukacyjnych, przede wszystkim poprzez zebrania w sołectwach, jak również podczas ekopikników, sesji rad gmin i konferencji prasowych. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że w 15 gminach, tj. w ponad połowie gmin objętych badaniem, do przeprowadzenia akcji informacyjno-edukacyjnej zaangażowano szkoły i pracowników placówek oświatowych [str. 22-24];

² NIK oceniła pozytywnie dziewięć gmin; pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości 17 gmin; negatywnie jedną gminę. Szczegóły w załączniku nr 3 do niniejszej Informacji.

³ Gmina Lubrza. Ustalono, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciele nieruchomości będą wnosili na rachunek bankowy Urzędu Gminy lub w kasie Urzędu Gminy oraz u sołtysów w danej miejscowości (uchwała nr XXI/174/2013 Rady Gminy Lubrza z dnia 22 marca 2013 r.).

⁴ Obowiązek prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynika z art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.

- **uchwalono akty prawa miejscowego dotyczące organizacji gospodarki odpadami komunalnymi w terminie umożliwiającym wprowadzenie nowego systemu od 1 lipca 2013 r. (z wyjątkiem uchwały dot. warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej).**

Stosownie do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, rady wszystkich gmin podjęły uchwały dotyczące wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w sprawie:

- ✓ wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.;
- ✓ terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6l ust. 1 u.c.p.g.;
- ✓ wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustalenia stawki takiej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, o której mowa w art. 6k ust. 1 u.c.p.g. Należy podkreślić, że większość gmin (66,7% objętych badaniem) przed ustaleniem wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przeprowadziła analizę ich wysokości w odniesieniu do opłat uiszczanych przez właścicieli nieruchomości na rzecz dotychczasowych odbiorców odpadów;
- ✓ szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilości odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g.

Uchwały, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej, zostały podjęte w terminie umożliwiającym ich wejście w życie z dniem 1 lipca 2013 r. [str. 26-41];

- **wywiązano się z obowiązku zastosowania trybu przetargowego w celu wyłonienia podmiotu odbierającego lub odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (dot. 26 spośród 27 objętych kontrolą gmin, tj. 96,3%).**

Obowiązek zorganizowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów został wprowadzony od 1 stycznia 2012 r. w wyniku nowelizacji u.c.p.g. Przetarg nieograniczony na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zorganizowało 18 gmin, zaś osiem gmin tylko na odbieranie tych odpadów. W 26 skontrolowanych gminach SIWZ zawierała informacje wymagane art. 36 ustawy Pzp, w szczególności informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu. W SIWZ zawarto ponadto informacje określone w art. 6d ust. 4 u.c.p.g. We wszystkich przypadkach podstawowym kryterium wyboru podmiotu odbierającego bądź odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne była cena [str. 42-44].

W trakcie kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości, które polegały na:

- **niewywiązaniu się w pełni przez 10 gmin⁵ (tj. 37,0% objętych kontrolą) z obowiązku dokonania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi⁶.**

W wyniku niewywiązania się z powyższego obowiązku wójtowie nie zweryfikowali możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym głównie możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów. Główną przyczyną niewywiązania się wójtów z tego obowiązku był brak dostępu do wiarygodnych danych, które miałyby podlegać analizie oraz nieprecyzyjny przepis dotyczący obowiązku dokonywania takiej analizy, który nie określa formy i terminu jej dokonania [str. 19-20];

- **niewywiązaniu się przez 13 gmin⁷ (tj. 48,1% objętych kontrolą) z terminowego obowiązku utworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.**

Niewywiązanie się z jednego z najistotniejszych zadań własnych gminy, polegającego na utworzeniu PSZOK, może skutkować nieosiągnięciem wyznaczonych w najbliższych latach poziomów odzysku surowców wtórnych z odpadów komunalnych.

Wójtowie sześciu gmin, które nie podjęły żadnych działań w celu utworzenia PSZOK tłumaczyli ten fakt wysokimi kosztami ich utworzenia oraz koniecznością zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pozostali wójtowie, pomimo podjęcia wstępnych działań mających na celu utworzenie tych punktów, ich brak wyjaśniali przedłużającymi się procedurami administracyjnymi, w tym głównie uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację planowanego przedsięwzięcia [str. 24-25];

- **niedotrzymaniu w ośmiu gminach⁸ (tj. 29,6% objętych kontrolą) 12-miesięcznego terminu na podjęcie przez rady uchwał dotyczących wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej.**

Stwierdzono, że opóźnienia w podejmowaniu uchwał przez rady gmin wyniosły od 31 do 81 dni. Przekroczenie terminu wyjaśniano przede wszystkim oczekiwaniem na zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, szczególnie pod kątem możliwości zróżnicowania stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości [str. 32-33];

- **niedopełnieniu w 10 gminach⁹ (tj. 37,0% objętych kontrolą) obowiązku przekazania do regionalnej izby obrachunkowej uchwał dotyczących wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, co było niezgodne z art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.**

⁵ W sześciu przypadkach (Gminy: Jasionówka, Rudka, Przewóz, Wymiarki, Milejewo oraz Miasto Żagań) analiza stanu gospodarki odpadami nie została sporządzona w formie pisemnej, w dwóch przypadkach analiza nie zawierała wymaganych informacji dotyczących liczby właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłat (Gmina Raszyn) oraz informacji o możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych (Miasto Bielsk Podlaski), w dwóch przypadkach (Miasto Opole, Gmina Lubrza) nie opracowano analizy spełniającej wymogi określone w u.c.p.g.

⁶ Dotyczy analizy za 2012 r.

⁷ Dotyczy: Miasta i Gminy Mszczonów, Gminy Wielgie, Gminy Lubrza, Gminy Domaszowice, Gminy Przewóz, Miasta Żagań, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Kikół, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Raszyn, Gmina Milejewo, Miasta Grudziądz (utworzony 8 lipca 2013 r.).

⁸ Dotyczy: Gminy Jadów, Miasta Bychawa, Gminy Głusk, Miasta Opole, Gminy Lubrza, Miasta Elbląg, Miasta Grudziądz, Miasta Żagań.

⁹ Dotyczy: Gminy Domaszowice, Gminy Jasionówka, Miasta Bielsk Podlaski, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Kikół, Miasta Grudziądz, Gminy Przewóz, Miasta i Gminy Witnica, Miasta Żagań, Gminy Wymiarki.

Gminy powoływały się na stanowisko Ministra Administracji i Cyfryzacji¹⁰, zgodnie z którym organem nadzoru właściwym do dokonywania oceny legalności powyższych uchwał jest wojewoda. NIK w przedmiotowej kwestii podziela stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez radę gminy na podstawie u.c.p.g.¹¹ mieszczą się w zakresie kompetencji RIO, przy czym zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wszystkie uchwały podejmowane przez rady gmin w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny być również przekazywane do wojewody [str. 34-35];

- **niepodjęciu przez rady 15 gmin¹² (tj. 55,6% objętych kontrolą) uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o której mowa w art. 6n ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.**

Niewywiązanie się z tego obowiązku wyjaśniano głównie niedopatrzeniem spowodowanym dużym obciążeniem pracowników przy wprowadzaniu nowego systemu gospodarki odpadami, niedostosowaniem programu informatycznego do automatycznej ewidencji deklaracji oraz błędną interpretacją przepisu w zakresie terminu wprowadzenia powyższej uchwały [str. 36-37];

- **nieokreśleniu przez wójtów 23 gmin (tj. 85,2% objętych kontrolą) w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości tej opłaty, o której mowa w art. 6o u.c.p.g.**

Jedynie w około 15% skontrolowanych gmin wójtowie, wobec niezłożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości określili w drodze decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na dzień 30 czerwca 2013 r., wg szacunków kontrolowanych gmin, 6,6% właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji nie wywiązało się z tego obowiązku¹³. Część gmin nie posiadała też wiedzy o liczbie właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przyczyną powyższego było przede wszystkim zbyt późne dokonywanie przez gminy analiz mających na celu ustalenie, kto jest zobowiązany do złożenia deklaracji. We wszystkich 23 gminach trwały postępowania wyjaśniające w związku z niezłożeniem deklaracji przez właścicieli nieruchomości [str. 37-40];

- **określeniu w jednej gminie¹⁴ metody liczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość zamieszkaną, a w części niezamieszkaną, bez uprzedniego podjęcia uchwały o objęciu systemem również właścicieli nieruchomości niezamieszkanych, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g.**

¹⁰ DAP-WN-0748-8/2012/AKo.

¹¹ W sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.; w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6l ust. 1 u.c.p.g.; w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustalenia stawki takiej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, o której mowa w art. 6k ust. 1 u.c.p.g.;

¹² Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta Bielsk Podlaski, Gminy Wielgie, Gminy Kikół, Miasta Grudziądz, Miasta Bydgoszcz, Gminy Końskowola, Gminy Milejewo, Gminy Wilczęta, Miasta Opole, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta Żagań, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Przewóz, Gminy Wymiarki.

¹³ Na dzień 30 czerwca 2013 r. trzy gminy (Miasto Opole, Miasto Grudziądz i Miasto i Gmina Pasłęk) nie posiadały wiarygodnych danych w tym zakresie.

¹⁴ Dotyczy: Miasta Grudziądz.

Przyczyną tej nieprawidłowości było przekonanie Prezydenta Miasta o przyjęciu właściwego rozwiązania w tym zakresie w związku z brakiem uwag organów nadzoru [str. 40-41];

- **wyłonieniu w jednej gminie¹⁵ wykonawcy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości bez przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne, co było niezgodne z art. 6d ust. 1 u.c.p.g.**

Zgodnie z ww. przepisem wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zlecenie tego zadania własnemu samorządowemu zakładowi budżetowemu wójt gminy tłumaczył opinią prawną Biura Analiz Sejmowych zawierającą tezę o możliwości powierzenia przez gminę realizacji zadań własnych utworzonej w tym celu jednostce organizacyjnej. W ocenie NIK, powierzenie zadań własnym jednostkom organizacyjnym (np. samorządowym zakładom budżetowym, spółkom gminnym) w trybie bezprzetargowym na gruncie przepisów obecnie obowiązującej u.c.p.g. jest działaniem nielegalnym [str. 42-43];

- **przeprowadzeniu w dwóch gminach przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w terminie uniemożliwiającym rozpoczęcie realizacji zadania od 1 lipca 2013 r.**

W Gminie Raszyn wskazano, że przyczyną zbyt późnego ogłoszenia przetargu były przedłużające się prace nad regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminie, a także brak szczegółowych danych o ilości i rodzaju odpadów wytwarzanych na terenie gminy, które są niezbędne do sporządzenia SIWZ. W Mieście i Gminie Ozimek wskazano, że przeprowadzenie postępowania przetargowego możliwe było dopiero po podjęciu przez radę uchwały o przejściu obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki, czyli po nowelizacji u.c.p.g. w tym zakresie [str. 43-44].

2.2 Uwagi i wnioski

Skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości wskazują, że skuteczne wprowadzenie w życie nowych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest zadaniem niełatwym. Zdaniem NIK, konieczne jest zatem zintensyfikowanie działań eliminujących nieprawidłowości w początkowym okresie wdrażania tych rozwiązań. Gminy powinny przede wszystkim zweryfikować, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewnią prawidłowe funkcjonowanie systemu, zwłaszcza w zakresie częstotliwości odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości, selektywnej zbiórki odpadów i ich zagospodarowania, a także wysokości ustalonych stawek opłat. Wyniki kontroli w wybranych gminach wykazały, że gminy napotykały na problemy związane z prawidłową i terminową realizacją zadań dotyczących wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Problemy te wynikały m.in. z czynników obiektywnych, w tym uwarunkowań prawnych i organizacyjnych oraz ograniczeń czasowych i finansowych.

1. Określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. pojęcie „właściciela nieruchomości”, w związku z art. 6h i 6m u.c.p.g., utrudnia prawidłowe ustalenie, czy spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe powinny być traktowane jako właściciele nieruchomości. Na podstawie wskazanych przepisów trudno precyzyjnie ustalić, kto ma obowiązek składania deklaracji i wnoszenia opłaty śmieciowej. Na problem ten wskazują m.in. ustalenia kontroli oraz liczne interpelacje i zapytania poselskie, które

¹⁵ Dotyczy: Gminy Lubrza.

wpłynęły do Ministerstwa Środowiska. Dodać należy, że jednolita interpretacja MŚ, zgodnie z którą zarządy spółdzielni mieszkaniowych mogą być obciążone obowiązkami nałożonymi na właścicieli nieruchomości przez u.c.p.g. pozostaje niewiążącą interpretacją obowiązujących norm prawnych.

2. W świetle obowiązujących przepisów właściciele nieruchomości zostali zobligowani do ponownego złożenia deklaracji, w związku ze zmianą stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zdaniem NIK, przyjęcie przez radę gminy uchwały o ustaleniu nowych stawek opłat nie powinno powodować obowiązku składania nowej deklaracji. Sytuacja taka wymusza konieczność ponownego weryfikowania przez pracowników gmin danych ujętych już w gminnej ewidencji.

3. W obowiązującym stanie prawnym brak jest jednoznacznego doprecyzowania zapisów w u.c.p.g. dotyczących formy i terminu dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Sporządzenie na piśmie wszechstronnej analizy jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowej kontroli zarządczej w omawianym obszarze. Brak udokumentowania przeprowadzonej analizy utrudnia bowiem odtworzenie podjętych decyzji oraz ocenę rzetelności wyników tej analizy. Należy dodać, że brak analizy może znacznie utrudnić lub wręcz uniemożliwić ustalenie i porównanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

4. Gminy w nieznacznym stopniu (sześć gmin, tj. 22,2% objętych kontrolą) skorzystały z rozwiązania polegającego na wprowadzeniu ulg prorodzinnych, polegających na zastosowaniu niższych stawek opłat dla rodzin wielodzietnych¹⁶. Zdaniem NIK, skorzystanie z możliwości wprowadzenia przez gminy ulg prorodzinnych mogłoby przyczynić się do zmniejszenia obciążeń finansowych tych rodzin z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

5. Badania ankietowe przeprowadzone wśród mieszkańców wykazały m.in., że nieco ponad 16% ankietowanych uznało działania informacyjne gminy o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych na jej terenie za niewystarczające. Na brak informacji o PSZOK i podmiotach odbierających odpady komunalne wskazało odpowiednio: 22,9% i 18,2% ankietowanych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że na problem braku informacji o PSZOK wskazywali głównie mieszkańcy gmin miejskich (blisko 36% ankietowanych), a na brak informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne mieszkańcy gmin miejsko-wiejskich (prawie 31%).

Do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zostały skierowane wnioski dotyczące wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Dotyczyły one głównie podjęcia lub kontynuowania działań zmierzających do utworzenia PSZOK oraz wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu:

- jednoznacznego doprecyzowania pojęcia „właściciela nieruchomości”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.,

¹⁶ W związku z nowelizacją u.c.p.g., wprowadzoną ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 228), z dniem 6 marca 2013 r. wprowadzono rozwiązanie umożliwiające radom gmin m.in. różnicowanie stawek opłat.

- wskazania, że właściciel nieruchomości nie będzie zobowiązany do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji kiedy rada gminy w drodze uchwały dokona zmiany stawki opłaty,
- doprecyzowania formy i terminu dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g.,
- ustawowego doprecyzowania kwestii legalności powierzania odbioru odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym,
- ustawowego rozstrzygnięcia kwestii nadzoru nad uchwałami podejmowanymi przez rady gmin w zakresie gospodarki odpadami, w celu jednoznacznego wskazania, który z organów jest właściwy do kontroli ich legalności.

3.1 Organizacja pracy w gminie związana z gospodarowaniem odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności:

- tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych,
- obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,
- nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła uwzględnienie w organizacji pracy kontrolowanych urzędów zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

W 26 spośród 27 gmin objętych kontrolą zadania były realizowane przez pracowników komórek organizacyjnych Urzędu, przy czym w trzech gminach¹⁷ część zadań zlecono podmiotom zewnętrznym¹⁸. W Gminie Lubrza zadania te zostały w całości powierzone Dyrektorowi Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubrzy oraz dwóm osobom na podstawie umowy cywilnoprawnej¹⁹. Pracownicy kontrolowanych urzędów legitymowali się stosownymi kwalifikacjami. Zadania związane z obsługą administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach zostały powierzone ogółem 122 pracownikom, z tego 67 pracowników posiadało wykształcenie kierunkowe z zakresu ochrony środowiska lub szkolenia z tego zakresu, a w pozostałych 55 przypadkach były to osoby legitymujące się wykształceniem ekonomicznym, rolniczym, administracyjnym bądź z zakresu marketingu i zarządzania. Kontrola wykazała, że sześciu pracowników²⁰ (4,9% pracowników, którym powierzono obsługę systemu) odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z gospodarowaniem odpadami nie posiadało pisemnych zakresów obowiązków. W składanych wyjaśnieniach wskazywano, że pracowników tych z zakresami obowiązków zapoznawano ustnie. Pracownicy odpowiedzialni za wprowadzanie nowego systemu gospodarki odpadami w kontrolowanych gminach brali udział łącznie w 237 szkoleniach organizowanych m.in. przez regionalne izby obrachunkowe, Ministerstwo Środowiska, Fundację Promocji Gmin Polskich, a także inne organizacje pozarządowe. Z informacji uzyskanych od pracowników uczestniczących w szkoleniach wynika, że były one na ogół przydatne w realizacji bieżących zadań związanych z przygotowaniem do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Spośród 27 objętych kontrolą gmin, 23 znowelizowały regulamin organizacyjny urzędu pod kątem dostosowania struktur organizacyjnych do zadań związanych z wprowadzaniem systemu gospodarki odpadami. Niedostosowanie regulaminu organizacyjnego do zadań z zakresu gospodarki odpadami stwierdzono w czterech gminach, i tak:

¹⁷ Miasto Opole, Miasto Puławy, Miasto i Gmina Witnica.

¹⁸ Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Opolu, Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Puławach, Celowy Związek Gmin (CZG-12) w Długoszyńcu.

¹⁹ Umowy zawarte na okres od 3 czerwca do 31 lipca 2013 r., każda na kwotę 800 zł brutto.

²⁰ Dotyczy Gmin: Rudka (2 pracowników), Lubrza (2 pracowników), (1 pracownik), Raszyn (1 pracownik).

- w Gminie Kikół zadania związane z zarządzaniem nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi powierzono dwóm pracownikom, którzy podlegali bezpośrednio Wójtowi, tym samym nie podlegali kierownikowi Referatu Infrastruktury, do którego zadań należało zapewnienie sprawnego funkcjonowania Referatu poprzez planowanie i podział pracy oraz bieżący nadzór nad pracą podległych pracowników. W trakcie kontroli NIK Wójt dokonał zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu dostosowując go do aktualnych celów i zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi;
- w Gminie Milejewo w regulaminie organizacyjnym nie uwzględniono samodzielnego stanowiska ds. gospodarki komunalnej, pomimo zatrudnienia od 2 stycznia 2012 r. pracownika na tym stanowisku. Według wyjaśnień Wójta, było to spowodowane znaczną rotacją na stanowiskach pracy w Urzędzie. Regulamin został zaktualizowany w trakcie kontroli NIK;
- w Mieście i Gminie Suraz zadania dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi powierzono pracownikom Referatu Budownictwa, Informatyki i Gospodarki Komunalnej, podczas gdy w regulaminie organizacyjnym Urzędu jako właściwą w tych sprawach komórkę wskazano stanowisko ds. Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska. Sekretarz Gminy poinformował, że trwają prace nad opracowaniem nowego regulaminu organizacyjnego Urzędu;
- w Gminie Rudka, w regulaminie organizacyjnym Urzędu żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Zadania te realizowane były przez dwóch pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej, Drogownictwa i Obrony Cywilnej. Jak wyjaśnił Sekretarz, regulamin organizacyjny jest w trakcie nowelizacji, w wyniku której powyższe zadania zostaną przypisane ww. komórce organizacyjnej.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²¹, ogłoszonym na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² (zwanej dalej ustawą o finansach publicznych), struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Wszystkie gminy (27) posiadały narzędzie informatyczne wspomagające zarządzanie nowym systemem gospodarowania odpadami, które umożliwia ewidencjonowanie składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na zakup, wdrożenie oprogramowania i jego serwisowanie, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., 26 gmin poniosło wydatki w łącznej kwocie 1 143,6 tys. zł (tj. 9,9% ogółu wydatków ze środków krajowych na wprowadzanie nowego systemu). Ustalono, że w czterech gminach²³ użytkowane narzędzie informatyczne nie zapewniało automatycznego sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, a w sześciu gminach²⁴ nie zapewniało ewidencjonowania umów zawartych z podmiotami odbierającymi odpady komunalne. Stwierdzono, że wykorzystywany w Mieście Grudziądz system informatyczny pn. *Kompleksowy System Odpadów i Nieczystości* wspomagający zarządzanie nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi działał błędnie w zakresie generowania raportów o liczbie gospodarstw, które nie złożyły deklaracji oraz zawyżał liczbę gospodarstw, które złożyły deklaracje. Do dnia zakończenia kontroli trwały prace mające na celu wyeliminowanie błędów w jego funkcjonowaniu.

²¹ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²³ Dotyczy: Gminy Domaszowice, Gminy Końskowola, Miasta Żagań, Gminy Wymiarki.

²⁴ Dotyczy: Miasta i Gminy Mszczonów, Gminy Przewóz, Gminy Domaszowice, Miasta Żagań, Gminy Wymiarki, Gminy Końskowola.

Jednym z istotnych zadań gminy w zakresie tworzenia na swoim terenie warunków do utrzymania porządku i czystości jest dokonywanie, stosownie do wymogu określonego w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g., corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:

- możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
- liczby mieszkańców,
- liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6-12,
- ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
- ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy.

Wyniki kontroli wykazały, że ponad 37% objętych kontrolą gmin (10 spośród 27) nie w pełni wywiązało się z obowiązku dokonania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g. Ustalono, że:

- w dwóch gminach²⁵ nie opracowano analizy spełniającej wymagania określone w przywołanym wyżej przepisie. Naczelnik Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej w Urzędzie Miasta Opole podała m.in., że w urzędzie nie istnieje żaden dokument dotyczący analizy stanu gospodarki odpadami za rok 2012, gdyż nie jest możliwym przeprowadzenie pełnej, zgodnej z ustawą analizy za rok 2012 z uwagi na brak dostępu do wiarygodnych danych, które miałyby podlegać analizie, tj. liczby mieszkańców, kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwieniem odpadów, ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy oraz ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania. Natomiast Z-ca Wójta w Gminie Lubrza podał, że nie przeprowadzono analizy, gdyż ustawa nie określa terminu jej dokonywania;
- w dwóch gminach²⁶ opracowana analiza nie zawierała informacji dotyczących liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dodatkowo w Mieście Bielsk Podlaski analiza nie zawierała informacji dotyczącej możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. W obydwu przypadkach nieujęcie w analizie ww. danych wyjaśniano brakiem tych danych na czas jej sporządzania;
- w sześciu gminach²⁷ analiza stanu gospodarki odpadami nie została sporządzona w formie pisemnej. Wójt Gminy Wymiarki wyjaśniła, że w gminie brak jest pisemnego, potwierdzenia dokonania analizy pod kątem weryfikacji możliwości organizacyjnych i technicznych gminy w zakresie gospodarki odpadami. Wynika to przede wszystkim z nieprecyzyjnej normy dotyczącej obowiązku dokonywania tej analizy, która nie określa formy, w jakiej ta analiza ma być dokonana. Z kolei Sekretarz Gminy Jasionówka stwierdził, że nie ma takiego wymogu oraz nie stwierdzono takiej potrzeby, a wyniki cząstkowe analiz oraz wnioski z tych analiz pojawiały się w naradach prowadzonych przez Wójta z pracownikami Urzędu oraz podczas spotkań z radnymi i mieszkańcami.

Ponadto ustalono, że w sześciu gminach²⁸ opracowanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi zlecono firmie zewnętrznej, w 14 gminach analizę opracowali pracownicy urzędów w ramach obowiązków służbowych, natomiast w Gminie Głusk analiza została wykonana przez pracowników urzędu we współpracy z firmą zewnętrzną, a w Gminie Witnica przez Celowy Związek Gmin. Łączna kwota wydatków poniesionych przez gminy w ramach zlecenia opracowania tych

²⁵ Dotyczy: Miasta Opole, Gminy Lubrza.

²⁶ Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta Bielsk Podlaski.

²⁷ Dotyczy: Gminy Jasionówka, Gminy Rudka, Miasta Żagań, Gminy Przewóz, Gminy Wymiarki, Gminy Milejewo.

²⁸ Dotyczy: Miasta Grudziądz, Miasta Bydgoszcz, Miasta Puławy, Gminy Końskowola, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Domaszowice.

analiz podmiotom zewnętrznym wyniosła 109,2 tys. zł. Opracowane analizy były wykorzystywane m.in. do ustalenia wysokości opłaty pobieranej od mieszkańców za odbiór odpadów i ich zagospodarowanie.

Zdaniem NIK, sporządzenie na piśmie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g., jest niezbędne z punktu widzenia kontroli zarządczej w omawianym obszarze. Brak udokumentowania przeprowadzonej analizy utrudnia bowiem odtworzenie podjętych decyzji. Nie ma też możliwości oceny rzetelności przeprowadzonej analizy i jej wyników. Należy dodać, że brak analizy może znacznie utrudnić lub wręcz uniemożliwić ustalenie i porównanie kosztów funkcjonowania systemu, który w założeniu ustawodawcy powinien zostać sfinansowany z opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów. Możliwość rzetelnego oszacowania ilości odpadów wytwarzanych na obszarze gminy uwarunkowana jest posiadaniem danych dotyczących wskaźników ich wytwarzania odniesionych do osoby. Wiedzę taką, zdaniem NIK, najlepiej pozyskać z przeprowadzanych analiz. Jednym z obowiązków gmin jest coroczna, wszechstronna analiza sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami. Konieczne jest zatem doprecyzowanie zapisów w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez jednoznaczne wskazanie terminu i formy sporządzenia takiej analizy.

Skontrolowane gminy na zadania związane z wprowadzaniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi wydały łącznie 12 844,8 tys. zł, z tego: 11 506,3 tys. zł ze środków krajowych oraz 1 338,5 tys. zł ze środków z budżetu Unii Europejskiej. Szczegółowe dane zawarto w tabeli nr 1 oraz na wykresie nr 1.

Tabela nr 1

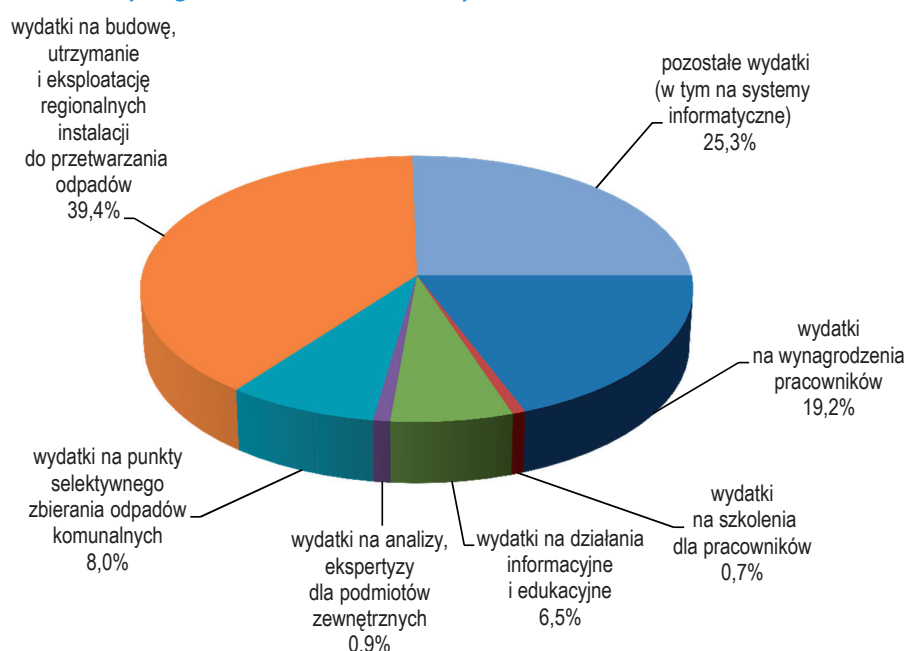
Wysokość wydatków poniesionych przez kontrolowane gminy na wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

| Lp. | Wyszczególnienie | 2012 r. | 2013 r. (I połowa) | Ogółem | Struktura wydatków |
|------|---|-------------|-----------------------|--------------|--------------------|
| | | [w złotych] | | | [w %] |
| 1. | Wysokość wydatków na wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ze środków krajowych ogółem, z tego: | 8 917 040,3 | 2 589 302,9 | 11 506 343,2 | 100,0 |
| 1.1. | wydatki na wynagrodzenia pracowników | 963 379,0 | 1 240 813,8 | 2 204 192,8 | 19,2 |
| 1.2. | wydatki na szkolenia dla pracowników | 41 007,6 | 36 095,6 | 77 103,2 | 0,7 |
| 1.3. | wydatki na działania informacyjne i edukacyjne | 527 634,4 | 217 321,5 | 744 955,9 | 6,5 |
| 1.4. | wydatki na analizy, ekspertyzy dla podmiotów zewnętrznych | 66 728,0 | 42 460,0 | 109 188,0 | 0,9 |
| 1.5. | wydatki na punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych | 510 895,1 | 410 407,8 | 921 302,9 | 8,0 |
| 1.6. | wydatki na budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów | 4 516 672,0 | 16 650,0 | 4 533 322,0 | 39,4 |
| 1.7. | pozostałe wydatki | 2 290 724,2 | 625 554,2 | 2 916 278,4 | 25,3 |
| 2. | Wysokość wydatków na wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poniesionych ze środków budżetu UE | 1 338 465,0 | 0,0 | 1 338 465,0 | 100,0 |

Źródło: wyniki kontroli NIK

Wykres nr 1

Struktura wydatków ze środków krajowych na wprowadzanie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. wydatki Ministerstwa Środowiska na realizację działań związanych z przygotowaniem gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi wyniosły łącznie 17 590,7 tys. zł, w tym 165,8 tys. zł ze środków z budżetu Unii Europejskiej. W ramach tych wydatków finansowano: projekty informacyjne adresowane do środowisk samorządowych (166,6 tys. zł); projekty informacyjne adresowane do społeczeństwa (205,0 tys. zł); kampanię telewizyjną²⁹ (1 730,8 tys. zł); przedsięwzięcia edukacyjne podnoszące świadomość społeczeństwa w zakresie właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi³⁰ (15 000,0 tys. zł); wsparcie w zakresie aktualizacji Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami (488,3 tys. zł). Ponadto, Ministerstwo sfinansowało wykonanie ekspertyzy „Wytyczne dla gmin, dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi” ze środków Unii Europejskiej (41,6 tys. zł)³¹.

Kontrola wykazała, że żadna z 27 gmin nie była kontrolowana przez właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie problematyki związanej z wdrażaniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Ustalono, że 13 gmin³² (48,1% objętych kontrolą) skorzystało ze wsparcia Ministerstwa Środowiska głównie poprzez uczestnictwo w szkoleniach prowadzonych przez pracowników Ministerstwa. Korzystano też z materiałów i poradników związanych z interpretacją przepisów w tym zakresie, jak również z ulotek i plakatów informacyjno-edukacyjnych.

²⁹ Realizowaną przez Ministerstwo Środowiska w okresie sierpień-październik 2012 r. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

³⁰ Dofinansowanie około 40 projektów edukacyjnych.

³¹ Na podstawie danych z Ministerstwa Środowiska, uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³² Dotyczy: Miasta i Gminy Mszczonów, Miasta Grudziądz, Miasta Bydgoszcz, Miasta Puławy, Gminy Głusk, Gminy Wilczęta, Miasta Elbląg, Miasta i Gminy Ozimek, Gminy Domaszowice, Miasta Żagań, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Przewóz, Gminy Wymiarki.

3.2 Prowadzenie przez gminy kampanii informacyjnej w zakresie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. gminy prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e u.c.p.g. gminy udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,
- zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację i przeprowadzenie przez gminy kampanii informacyjno-edukacyjnej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na ich terenie, poprzez m.in. spotkania z mieszkańcami, rozklejanie plakatów, roznoszenie ulotek itp. NIK zwraca jednak uwagę, że skala nieprawidłowości polegających na niezamieszczeniu na gminnej stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie gminy niektórych informacji wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 9 u.c.p.g., świadczy o niedochowaniu należytej staranności przez pracowników gmin zajmujących się tą problematyką. W ocenie NIK, istotne jest, aby po zakończeniu kampanii informacyjno-edukacyjnej, działania informacyjne, zwłaszcza w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, miały charakter ciągły i były dostępne dla wszystkich mieszkańców.

Jakkolwiek wszystkie gminy objęte kontrolą prowadziły działania informacyjne i edukacyjne związane z prawidłowym gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to należy dodać, że siedem gmin³³ (25,9% gmin objętych kontrolą) akcję informacyjną i edukacyjną zorganizowało dopiero w I kwartale 2013 r. Trzeba też podkreślić, że w 15 gminach³⁴ (55,6% gmin objętych badaniem) do działań informacyjno-edukacyjnych zaangażowano pracowników placówek oświatowych, np.:

- w Gminie Głusk w placówkach oświatowych (od stycznia do czerwca 2013 r.) zrealizowano projekt „Edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży szkolnej oraz społeczności lokalnej”, którego jednym z tematów była prawidłowa gospodarka odpadami komunalnymi. Ponadto, pracownicy oświaty brali udział w organizacji konkursów ekologicznych poświęconych selektywnej zbiórce odpadów,

³³ Dotyczy: Gminy Końskowola, Gminy Rudka, Gminy Wilczęta, Gminy Przewóz, Gminy Jadów, Miasta i Gminy Bychawa, Miasta i Gminy Suraz.

³⁴ Dotyczy: Miasta i Gminy Mszczonów, Gminy Raszyn, Miasta i Gminy Suraz, Gminy Kikół, Miasta Grudziądz, Gminy Głusk, Gminy Milejewo, Gminy Wilczęta, Miasta i Gminy Pasłęk, Miasta Opole, Miasta i Gminy Ozimek, Gminy Lubrza, Gminy Domaszowice, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Wymiarki.

- w Mieście i Gminie Mszczonów nauczyciele organizowali zajęcia pozalekcyjne oraz konkursy o tematyce ekologicznej.

W ocenie NIK, edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży będzie miała w przyszłości znaczący wpływ na kształtowanie świadomości tych dzieci odnośnie wpływu selektywnego zbierania odpadów komunalnych na środowisko naturalne.

Stwierdzono, że 12 gmin (44,4% objętych kontrolą) nie wywiązało się w pełni z ustawowego obowiązku udostępniania na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji, o których mowa w przywołanym wyżej art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e) u.c.p.g. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieudostępnienia:

- w dziesięciu gminach³⁵, informacji o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych (zwanych dalej PSZOK), co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. d ww. ustawy. Wynikało to głównie z nieutworzenia bądź trwających procedur związanych z tworzeniem tych punktów. W przypadku Gmin Wielgie, Jasionówka, Wilczęta i Kikół w trakcie kontroli uzupełniono treści stron internetowych o brakujące informacje;
- w dwóch gminach³⁶, informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy. Powyższe wynikało głównie z powodu przeoczenia pracowników odpowiedzialnych za system gospodarki odpadami komunalnym ;
- w siedmiu gminach³⁷ informacji o miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. b ww. ustawy. Brak tych informacji wynikał głównie z niedopatrzenia osób odpowiedzialnych w tych gminach za system gospodarki odpadami komunalnymi oraz dokonywania korekt w związku z uwagami złożonymi przez marszałka i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Gminy Wielgie i Kikół powyższą informację uzupełniły w trakcie kontroli NIK;
- w dziesięciu gminach³⁸ informacji o osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ww. ustawy. Niedopełnienie tego obowiązku wynikało głównie z niedopatrzenia osób odpowiedzialnych w tych gminach za system gospodarki odpadami komunalnymi oraz dokonywania korekt w związku z uwagami złożonymi przez marszałka i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Trzy gminy (Wielgie, Kikół i Wilczęta) przedmiotową informację uzupełniły w trakcie kontroli;
- w dwóch gminach³⁹ informacji o zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, co było niezgodne art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. e ww. ustawy, a wynikało to głównie z powodu niedopatrzenia osób odpowiedzialnych.

Ponadto, Miasto Puławy ww. informacje udostępniło w różnych dokumentach zamieszczonych na stronie internetowej. W związku z powyższym informacje te nie były łatwo dostępne dla mieszkańców. W trakcie kontroli NIK podjęto działania, w wyniku których wymagane przepisami informacje zostały podane na stronie internetowej w sposób czytelny i łatwy do odszukania dla mieszkańców.

³⁵ Dotyczy: Miasta i Gminy Mszczonów, Gminy Raszyn, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Rudka, Gminy Kikół, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta Żagań, Gminy Wielgie, Gminy Jasionówka, Gminy Wilczęta.

³⁶ Dotyczy: Gminy Rudka, Miasta Żagań.

³⁷ Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Rudka, Gminy Wielgie, Gminy Kikół, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta Żagań.

³⁸ Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Rudka, Gminy Wielgie, Gminy Kikół, Gminy Milejewo, Gminy Wilczęta, Miasta Opole, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta Żagań.

³⁹ Dotyczy: Miasta i Gminy Suraż, Gminy Rudka.

W okresie od stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. kontrolowane gminy zorganizowały łącznie 379 różnego rodzaju spotkań informacyjnych i edukacyjnych. Informacje przekazywane były przede wszystkim na zebraniach w sołectwach, podczas ekopikników, sesji rad gmin i konferencji prasowych. Wydatki, w kontrolowanych gminach, na działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. wyniosły łącznie 745,0 tys. zł. (tj. 6,5% ogółu wydatków kontrolowanych gmin ze środków krajowych na wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi).

Minister Środowiska wskazał⁴⁰, że działania informacyjno-edukacyjne umożliwiające społeczeństwu kompleksowe zapoznanie się z nowymi uwarunkowaniami prawnymi, procedurami związanymi z nowym systemem gospodarki odpadami były prowadzone już w 2010 r. W ramach tych działań przeprowadzono:

- w 2010 r. ogólnopolską kampanię edukacyjno-informacyjną mającą na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i właściwe postępowanie ze śmieciami realizowaną za pomocą telewizji, Internetu i prasy,
- w latach 2011–2012 ogólnopolska kampania informacyjna na temat właściwego postępowania z odpadami komunalnymi, której celem było przekazanie społeczeństwu wiedzy w tym zakresie oraz poinformowanie o ustawowej zmianie zasad gospodarowania odpadami w gminach. Działania były realizowane za pośrednictwem telewizji i prasy. Ponadto, został uruchomiony portal⁴¹ informujący o zmianie przepisów w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, a także edukujący w zakresie właściwego postępowania z odpadami.

3.3 Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych i regionalne instalacje do ich przetwarzania

W myśl art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a u.c.p.g. gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, a także zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 tej ustawy tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych.

Na terenie 15 gmin⁴² utworzono łącznie 21 PSZOK. Utworzenie i utrzymanie tych punktów gminy zlecały głównie podmiotom zewnętrznym i spółkom gminnym. Łączne wydatki na realizację tego zadania, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., wyniosły 921,3 tys. zł (tj. 8,0% ogółu wydatków ze środków krajowych na wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi).

Wyniki kontroli wykazały, że 12⁴³ spośród 27 gmin objętych kontrolą do dnia zakończenia kontroli nie zrealizowało obowiązku utworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz nie wskazały miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Niezrealizowanie powyższego obowiązku w przypadku sześciu jednostek⁴⁴, które podjęły

⁴⁰ Na podstawie danych z Ministerstwa Środowiska, uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴¹ www.naszemięci.pl

⁴² Dotyczy: Miasta Opole, Gminy Głusk, Gminy Końskowola, Miasta Puławy, Gminy Jasionówka, Gminy Rudka, Miasta Bielsk Podlaski, Miasta Bydgoszcz, Gminy Wilczęta, Miasta i Gminy Pasłęk, Miasta Elbląg, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Wymiarki, Gminy Jadów, Miasta Grudziądz (PSZOK został utworzony 8 lipca 2013 r.).

⁴³ Dotyczy: Miasta i Gminy Mszczonów, Gminy Wielgie, Gminy Lubrza, Gminy Domaszowice, Gminy Przewóz, Miasta Żagań, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Kikół, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Raszyn, Gmina Milejewo.

⁴⁴ Dotyczy: Gminy Wielgie, Gminy Kikół, Miasta i Gminy Bychawa, Miasta i Gminy Ozimek, Gminy Lubrza, Gminy Domaszowice.

działania w celu utworzenia PSZOK tłumaczono przede wszystkim przedłużającymi się procedurami administracyjnymi (w tym wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację planowanego przedsięwzięcia, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji). Przykładowo:

- w Gminie Wielgie wyznaczono teren pod PSZOK lecz do dnia zakończenia kontroli nie zrealizowano: budowy placu składowego przeznaczanego na PSZOK z budynkiem portierni i boksami zadaszonymi. Nie postawiono również żadnych kontenerów i pojemników do gromadzenia odpadów;
- w Gminie Lubrza działania w celu utworzenia PSZOK polegały na zleceniu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej przygotowania terenu, tj. jego utwardzenia i przygotowania zaplecza socjalnego, a także uzgodnieniu warunków technicznych dla sporządzenia projektu technicznego i budowlanego;
- w Gminie Domaszowice podjęto działania polegające na wprowadzeniu stosownych zmian do planu zagospodarowania przestrzennego, umożliwiających zlokalizowanie PSZOK, gdyż Gmina nie dysponowała odpowiedniej wielkości i w odpowiednim miejscu nieruchomością gruntową. Do czasu utworzenia PSZOK Gmina zawarła umowę z Gminą Namysłów, zapewniającą mieszkańcom możliwość korzystania z tego punktu.

Kierownicy sześciu jednostek⁴⁵, które do dnia zakończenia kontroli nie podjęły żadnych działań w celu utworzenia PSZOK tłumaczyli ten fakt wysokimi kosztami oraz koniecznością zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przykładowo:

- w Mieście Żagań w celu zapewnienia możliwości selektywnej zbiórki odpadów zostało utworzonych 70 gniazd zlokalizowanych na terenie całego miasta, składających się z pojemników do selektywnej zbiórki odpadów. Dodatkowo cyklicznie przeprowadzana jest akcja zbierania tzw. elektrośmieci, a w siedzibie Urzędu znajduje się punkt zbiórki przeterminowanych lekarstw. Burmistrz poinformował, że nieutworzenie PSZOK wynikało z wątpliwości, czy zadanie to ma realizować gmina, czy też podmiot wyłoniony w drodze przetargu;
- w Gminie Przewóz zorganizowano 28 gniazd, w których zbierane są odpady z tworzyw sztucznych, metalu, jak również odpady szklane, zaś makulatura przekazywana jest do sołtysów. Jednocześnie mieszkańcy prowadzą kompostowniki celem ograniczenia odpadów biodegradowalnych kierowanych na składowiska. Na stronie gminy została umieszczona informacja, iż mieszkańcy mają prawo zostawić w sklepie w którym kupują sprzęt elektroniczny stary sprzęt;
- w Mieście i Gminie Mszczonów i Gminie Milejewo nie utworzono stałego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Burmistrz Mszczonowa wyjaśnił m.in., że frakcje odpadów zbieranych selektywnie mają być przekazywane do mobilnego punktu selektywnego zbierania odpadów dwa razy do roku w terminach określonych harmonogramem. Natomiast Wójt Milejewa stwierdził, że selektywna zbiórka odpadów komunalnych na terenie gminy będzie odbywać się w systemie workowym. Zdaniem Wójta, funkcjonujący przewoźny kontenerowy Punkt Gromadzenia Odpadów Niebezpiecznych pełni także rolę PSZOK, gdyż odbiera w określonych godzinach selektywnie zebrane odpady niebezpieczne, natomiast pozostałe odpady gromadzone selektywnie są odbierane bezpośrednio z terenu nieruchomości.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., gminy tworzą PSZOK w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy. W ocenie Izby, odbiór frakcji odpadów dwa razy do roku nie zapewnia realizacji wymogu określonego w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., tj. łatwego dostępu mieszkańcom do pozbywania się tych odpadów.

Wyniki kontroli wykazały, że RIPOK funkcjonuje na terenie czterech⁴⁶ z 27 badanych gmin. Łączne wydatki na budowę, utrzymanie i eksploatację tych instalacji, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., wyniosły 4 533,0 tys. zł, w tym Mieście Elbląg 4 500,0 tys. zł. W pozostałych 23 gminach nie podejmowano działań związanych z budową własnych instalacji z powodu przede wszystkim znaczących nakładów finansowych, organizacyjnych i braku odpowiednich nieruchomości do ich lokalizacji. Przetwarzanie odpadów komunalnych z gmin, na terenie których nie funkcjonują RIPOK realizowane jest przez instalacje wskazane w wojewódzkich planach gospodarki odpadami, dysponujące odpowiednimi mocami przerobowymi. Przykładowo:

⁴⁵ Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta i Gminy Mszczonów, Miasta Żagań, Gminy Przewóz, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Milejewo.

⁴⁶ Dotyczy: Miasta Opole, Miasta Puławy, Miasta Bydgoszcz, Miasta Elbląg.

- *Miasto i Gmina Bychawa jest członkiem Celowego Związku Gmin „PROEKOB”, który prowadzi budowę odpowiedniej instalacji w Bełżycach. Do czasu jej uruchomienia odpady są przyjmowane przez Zakład Zagospodarowania Odpadów Sp. z o.o. w Kraśniku;*
- *Miasto Żagań i Gmina Wymiarki użytkują razem z innymi gminami należącymi do Łużyckiego Związku Gmin wspólną instalację położoną w Żarach. W celu jej prowadzenia oraz budowy nowej instalacji został utworzony Zakład Gospodarowania Odpadów Spółka z o.o., w którym udziały, obok Łużyckiego Związku Gmin oraz 14 gmin położonych w powiecie żarskim i żagańskim, posiada również Miasto Żagań. W dniu 11.01.2013 r. Spółka podpisała umowę na zaprojektowanie i budowę nowej instalacji w Marszowie (gmina wiejska Żary). Termin wykonania umowy został wyznaczony na 1.498 dni od daty podpisania umowy. Budowa instalacji została uwzględniona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami na lata 2012-2017 z perspektywą do 2020 r.;*
- *Gmina Witnica użytkuje wspólną zastępczą instalację razem z innymi gminami należącymi do Celowego Związku Gmin (CZG-12) położoną w Długoszynie. Rozbudowa tej instalacji została ujęta w „Planie gospodarki odpadami dla województwa lubuskiego na lata 2012-2017 z perspektywą do 2020 roku”;*
- *Na terenie Gminy Raszyn nie została utworzona regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych i nie podejmowano działań w celu jej budowy. Wójt poinformował, że nie podejmowano takich działań (...) ze względu na brak możliwości terytorialnych jak i finansowych. W koncepcji wdrożenia nowego systemu gospodarki komunalnymi Gmina założyła, iż regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych będzie dysponowała firma odbierająca i przetwarzająca odpady komunalne na terenie Gminy wyłoniona w drodze przetargu. W wojewódzkim planie gospodarki odpadami wyszczególnione są regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych dla regionu warszawskiego, posiadające wystarczające moce przerobowe, do których przekazywane są odpady komunalne również z terenu Gminy Raszyn.*

W ocenie NIK, zlecenie przez gminę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych firmie zewnętrznej z określeniem wymogu, że powinna ona posiadać umowę z podmiotem prowadzącym RIPOK, wskazaną w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla poszczególnych rejonów, jest działaniem zasadnym. Zdaniem NIK, działania gmin w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji wspólnie z innymi gminami mogą znacznie obniżyć koszty poszczególnych gmin w tym zakresie i zapewnić optymalne wykorzystanie mocy przerobowych istniejących i budowanych instalacji w danym regionie.

3.4 Organizacja odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

W myśl art. 6k ust. 2 u.c.p.g. rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- *liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;*
- *ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;*
- *koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2;*
- *przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady powstają sezonowo.*

Jak stanowi art. 6k ust. 3 u.c.p.g., w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy zobowiązana jest do ustalenia niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami.

Stosownie do art. 6j ust. 1 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- *liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub*
- *ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub*
- *powierzchni lokalu mieszkalnego*
 - *oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.*

Zgodnie z art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W przypadku zaś nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.).

Uchwalanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zdaniem NIK, pomimo uwzględnienia przez gminy przy określaniu stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi elementów określonych w art. 6k ust. 2 u.c.p.g., większość gmin na obecnym etapie wprowadzania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi nie jest w stanie jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy opłaty za odpady komunalne wzrosły, czy też zmalały. Spowodowane jest to zastosowaniem odmiennych metod naliczania opłat przed i po wprowadzeniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Kontrola wykazała, że w przypadku 21 gmin⁴⁷ rada gminy ustalając stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wzięła pod uwagę liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. W sześciu przypadkach⁴⁸ stawka została ustalona od gospodarstwa domowego.

Stawki opłat za zbieranie i odbieranie odpadów w sposób selektywny oraz za zbieranie i odbieranie odpadów zmieszanych ustalone od osoby dla powyższych 21 gmin kształtowały się odpowiednio:

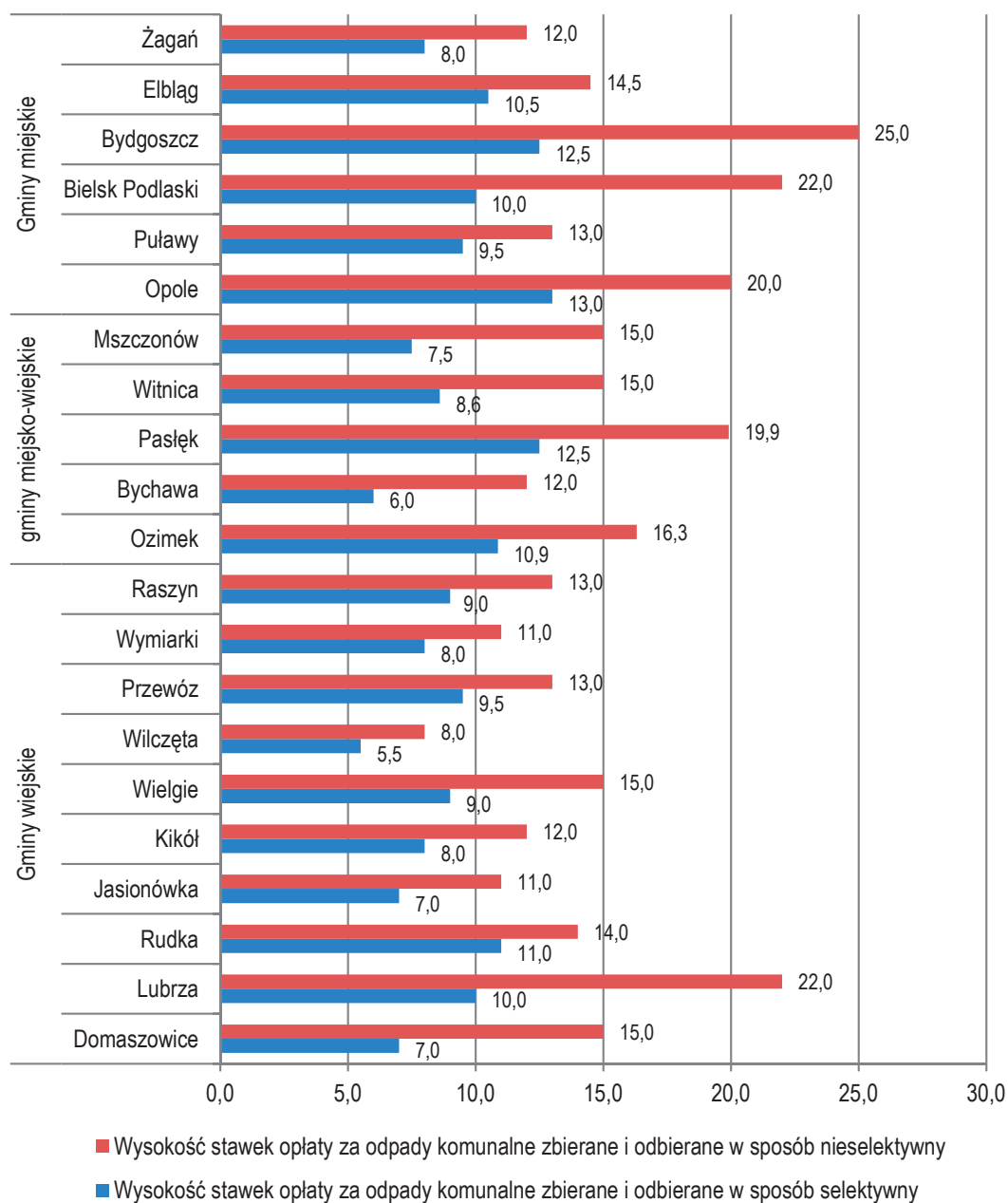
- w gminach wiejskich – od 5,5 zł do 11,0 zł oraz od 8,0 zł do 22,0 zł,
- w gminach miejsko-wiejskich – od 6,0 zł do 12,5 zł oraz od 12,0 zł do 19,9 zł,
- w gminach miejskich – od 8,0 zł do 13,0 zł oraz od 12,0 zł do 25,0 zł.

Stawki opłat (w złotych) za zbieranie i odbieranie odpadów w sposób selektywny oraz za zbieranie i odbieranie odpadów zmieszanych ustalone od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość prezentuje wykres nr 2.

⁴⁷ Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta i Gminy Mszczonów, Miasta Bielsk Podlaski, Gminy Jasionówka, Gminy Rudka, Gminy Wilczęta, Miasta i Gminy Pasłęk, Miasta Elbląg, Miasta i Gminy Bychawa, Miasta Puławy, Gminy Wymiarki, Miasta Żagań, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Przewóz, Miasta Opole, Miasta i Gminy Ozimek, Gminy Lubrza, Gminy Domaszowice, Miasta Bydgoszcz, Gminy Kikół, Gminy Wielgie.

⁴⁸ Dotyczy: Gminy Jadów, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Milejewo, Gminy Końskowola, Gminy Głusk, Miasta Grudziądz.

Wykres nr 2



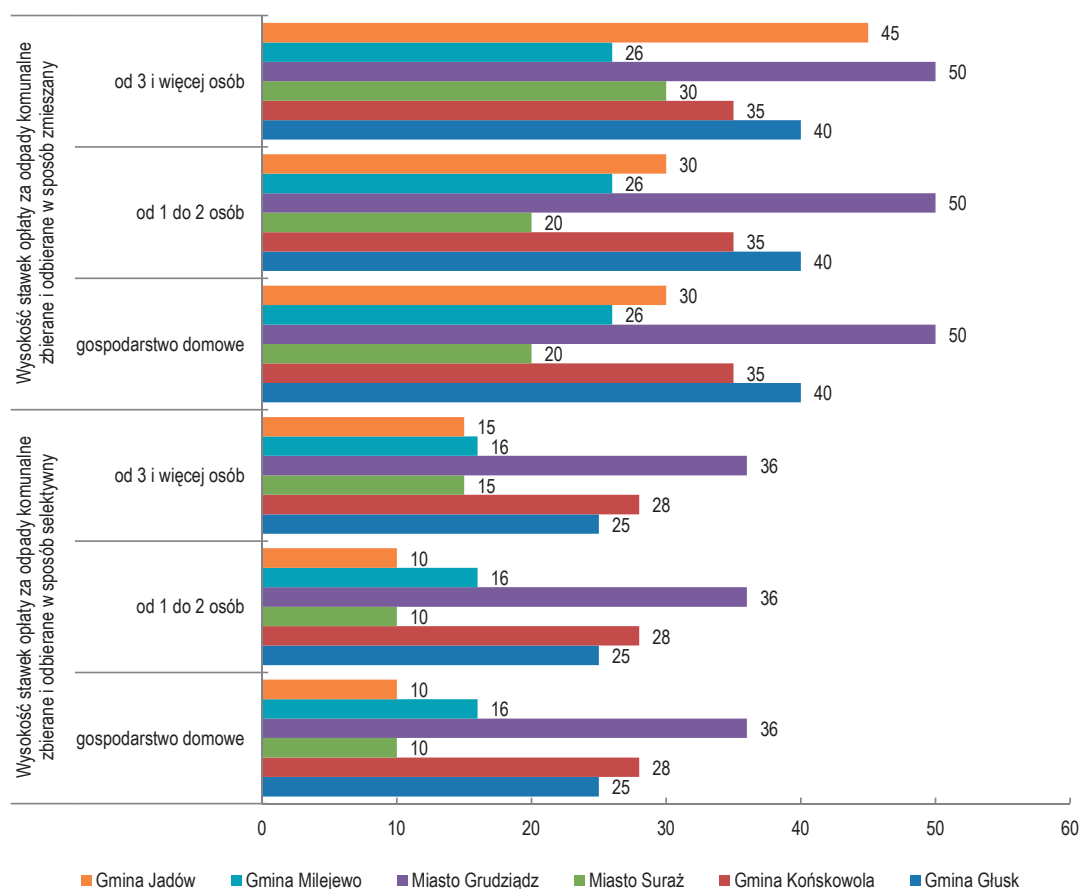
Źródło: wyniki kontroli NIK

Stawki opłat za zbieranie i odbieranie odpadów w sposób selektywny oraz zbieranie i odbieranie odpadów zmieszanych ustalone od gospodarstwa domowego dla pozostałych sześciu gmin kształtowały się odpowiednio:

- w gminach wiejskich – od 10,0 zł do 28,0 zł oraz od 26,0 zł do 40,0 zł,
- w gminach miejsko-wiejskich – od 10,0 zł do 36,0 zł oraz od 20,0 zł do 50,0 zł.

Stawki opłat (w złotych) za zbieranie i odbieranie odpadów w sposób selektywny oraz zbieranie i odbieranie odpadów zmieszanych ustalone od gospodarstwa domowego prezentuje wykres nr 3.

Wykres nr 3



Źródło: wyniki kontroli NIK

Stwierdzono, że w sześciu gminach⁴⁹ (tj. 22,2% objętych kontrolą) rady gmin wprowadziły ulgi polegające na określeniu niższych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych. Przykładowo:

- w Mieście i Gminie Pasłęk zróżnicowanie stawek opłat uzasadniano stosowaniem polityki prorodzinnej wynikającej z przeprowadzonej analizy, wg której przy większej liczbie osób w rodzinie następuje zmniejszenie odpadów komunalnych;
- w Gminie Witnica rada gminy wprowadziła „Program Rodzinny 3+”, który przewiduje m.in. udzielenie rodzinom wielodzietnym zniżki w wysokości 25% miesięcznych kosztów łącznych za odbiór odpadów komunalnych.

We wszystkich 27 gminach rada gminy określając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi brała pod uwagę elementy określone w art. 6k ust. 2 pkt 1-4 u.c.p.g.

Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że przed ustaleniem wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 18 gmin⁵⁰ (66,7% objętych badaniem) przeprowadziło analizę ich wysokości w odniesieniu do opłat uiszczanych przez właścicieli nieruchomości na rzecz dotychczasowych odbiorców odpadów. W dziewięciu skontrolowanych gminach (50% gmin, które przeprowadziły analizę) opłaty za odpady zmieszane wzrosły, zaś w pięciu z nich opłaty za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny były niższe niż stawki obowiązujące przed

⁴⁹ Dotyczy: Gminy Jadów, Gminy Rudka, Gminy Wielgie, Miasta i Gminy Pasłęk, Gminy Domaszewice, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Przewóz.

⁵⁰ Dotyczy: Gminy Jadów, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Jasionówka, Gminy Rudka, Miasta Grudziądz, Miasta Bydgoszcz, Gminy Końskowola, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Głusk, Gminy Milejewo, Gminy Wilczęta, Miasta i Gminy Pasłęk, Miasta Elbląg, Gminy Domaszewice, Miasta Żagań, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Przewóz, Gminy Wymiarki.

wprowadzeniem nowego systemu. W pozostałych dziewięciu gminach porównanie stawek opłat nie było możliwe głównie ze względu na różną metodę⁵¹ ich naliczania przed i po wprowadzeniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Dokonanie takiej analizy przez gminę pozwoli na rzetelne poinformowanie mieszkańców odnośnie przyczyn wzrostu stawek opłat. Zdaniem NIK, wzrost opłat wynikał przede wszystkim z konieczności pokrycia przez gminę z pobranych opłat kosztów funkcjonowania całego systemu (odbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania, tworzenia i utrzymywania PSZOK oraz obsługi administracyjnej). Przykładowo:

- w Mieście i Gminie Mszczonów stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi była zmieniana dwukrotnie. Uchwalone przez Radę Gminy 27 grudnia 2012 r. stawki w wysokości 22 zł od osoby za odpady niesegregowane i 11 zł za odpady segregowane, zostały zmniejszone przez Radę Miejską 7 marca 2013 r. do 18 zł za odpady niesegregowane i 9 zł za odpady segregowane. W wyniku rozstrzygnięcia przetargu i ponownej kalkulacji stawek opłat Rada Miejska w dniu 25 czerwca 2013 r. ponownie obniżyła opłaty do 15 zł i 7,50 zł od osów Mieście Bielsk Podlaski nie ustalono, jakie składniki kosztów funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi spowodowałyby wzrost lub spadek stawek opłat od 1 lipca 2013 r., ponieważ – jak wyjaśnił kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej, Handlu i Rolnictwa (...) do 30 czerwca 2013 r. każdy podmiot odbierający odpady ustalał różne stawki za odbiór jednego pojemnika odpadów, natomiast aktualnie opłata naliczana jest od osoby. Ponadto poprzedni system nie obejmował wszystkich mieszkańców wytwarzających odpady i tym samym uzyskane dane byłyby zaniżone i niezgodne ze stanem faktycznym;
- w Mieście Puławy przed ustaleniem przez Radę Miasta stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pracownicy Urzędu nie przeprowadzali analizy ich wysokości w odniesieniu do opłat uiszczanych przez właścicieli nieruchomości na rzecz dotychczasowych odbiorców odpadów. Prezydent Miasta Puławy wyjaśnił m.in., że porównywanie (analizowanie) wysokości dotychczasowych opłat uiszczanych przez właścicieli nieruchomości na rzecz dotychczasowych odbiorców odpadów i opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w nowym systemie nie jest możliwe“;
- w Mieście i Gminie Suraz uchwalono stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, która została uzależniona od wielkości gospodarstwa domowego i wynosiła: 20 zł od małych gospodarstw (do 2 osób), 30 zł od średnich gospodarstw (od 3 do 5 osób) i 40 zł od dużych gospodarstw (od 6 osób). W przypadku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wysokość opłaty wynosiła odpowiednio 10 zł, 15 zł i 20 zł. Uchwalone stawki wzrosły w odniesieniu do opłat pobieranych przez podmioty odbierające odpady do 30 czerwca 2013 r. Firmy te pobierały miesięczne opłaty za 120 l pojemnik w wysokości odpowiednio 9,16 zł, 9,66 zł i 12,50 zł, co w przeliczeniu na jedną osobę⁵² wynosiło 3,0 zł, 3,2 zł i 4,1 zł;
- w Gminie Końskowola uchwalone stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego wynoszące dla odpadów zbieranych selektywnie 28 zł, zaś nieselektywnie 35 zł, były wyższe od opłat obowiązujących przed 1 lipca 2013 r. (20 zł od pojemnika o pojemności 240l). Rada Gminy ustanowiła dopłatę do ww. stawki dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i odpady zbierane są w sposób selektywny. Dla gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje jedna osoba ustalono dopłatę w wysokości 12 zł oraz dla gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje dwie osoby w wysokości 6 zł. Warunkiem uzyskania dopłaty (zmniejszenia opłaty wynikającej z deklaracji) było złożenie przez właściciela nieruchomości oświadczenia o liczbie osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym. W konsekwencji stawka opłaty za gospodarowanie odpadami zbieranymi w sposób selektywny od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje jedna osoba, po uwzględnieniu dopłaty wynosiła 16 zł, a od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje dwie osoby - 22 zł. W porównaniu do opłaty ponoszonej do 30 czerwca 2013 r. przez większość właścicieli w wysokości 20 zł, była – odpowiednio – o 4 zł niższa lub o 2 zł wyższa;
- w Mieście i Gminie Bychawa ustalone od 1 lipca 2013 r. miesięczne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od jednego mieszkańca (12 zł oraz 6 zł) były wyższe od stawek obowiązujących do 30 czerwca 2013 r. w przypadku odpadów: zbieranych i odbieranych w sposób nieselektywny o 9,31 zł (tj. o 346%), zbieranych i odbieranych w sposób selektywny o 4,11 zł (tj. o 217%). Wzrost wysokości opłat wynikał z obliczeń prognozowanych kosztów funkcjonowania nowego systemu, do których zaliczono koszty odbioru i zagospodarowania odpadów (840.520 zł), a także koszty administracyjne (ok. 95.000 zł) i funkcjonowania

⁵¹ Przed wejściem nowego systemu opłata naliczana była np. od wielkości pojemnika, a po jego wejściu od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość lub od gospodarstwa domowego.

⁵² Przy założeniu, że nieruchomość zabudowaną zamieszkiwały 3 osoby (szacunkowo na podstawie liczby zamieszkałych nieruchomości w Mieście i Gminie Suraz – 549 i liczby osób zamieszkujących w tych gospodarstwach – 1680).

PSZOK (30.000 zł). Od 1 lipca 2013 r. koszty odbioru odpadów wzrosły z powodu zwiększenia częstotliwości ich odbioru oraz ze względu na dojazd do poszczególnych nieruchomości na obszarze wiejskim (dotychczas mieszkańcy we własnym zakresie dostarczali odpady do kontenerów). Ponadto, na terenie miasta w zabudowie jednorodzinnej dodano indywidualny odbiór odpadów segregowanych (poprzednio mieszkańcy sami dostarczali „frakcję suchą” do pojemników ustawionych na terenie miasta).

Uchwalanie prawa miejscowego dotyczącego organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.c.p.g. rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Kontrola wykazała, że stosownie do art. 4 ust. 1 u.c.p.g. we wszystkich 27 gminach, rady gmin, po zasięgnięciu opinii państwowego inspektora sanitarnego, uchwały regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. We wszystkich przypadkach uchwały rady gminy, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zostały przekazane właściwym wojewodom w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Stwierdzono, że trzy gminy⁵³ nie dotrzymały terminu dostosowania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, co było niezgodne z art. 4 ust. 3 u.c.p.g. Opóźnienia wynoszące od 2 dni do dwóch miesięcy wynikały z przedłużających się prac nad treścią tego dokumentu, w związku ze zmianami w u.c.p.g.

W przypadku 14 gmin organ nadzoru nie wnosił uwag i rozstrzygnięć nadzorczych⁵⁴ do treści uchwał rady gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Spośród pozostałych 13 gmin:

a) w 11 przypadkach właściwi wojewodowie zgłosili uwagi do treści podjętych uchwał, bądź podejmowali rozstrzygnięcia nadzorcze⁵⁵, w których wskazywano na brak w regulaminie niektórych elementów określonych w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. lub zawarciu elementów wykraczających poza delegację ustawową. Przykładowo:

- *Wojewoda Lubelski, pismem z 31 stycznia 2013 r. przekazał Prezydentowi Miasta Puławy uwagi do ww uchwały wraz z wnioskiem o reasumpcję, wskazując jej wady prawne dotyczące sposobu określenia rodzajów pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, wprowadzenia dla właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia miejsc publicznych w kosze uliczne, sposobu ustalenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników dla nieruchomości niezamieszkałych, sposobu określenia miejsca do ustawienia pojemników na nieruchomościach sąsiednich, wykroczenia poza materię regulaminu w zakresie dotyczącym kontroli przekazanych do odbioru odpadów, niewypełnienia upoważnienia do określenia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, zakazów w zakresie eksploatacji pojemników i worków do gromadzenia odpadów komunalnych i zbiorników bezodpływowych, ustalenia miejsca przeznaczenia dla nieczystości ciekłych, sposobu określenia obowiązków osób posiadających zwierzęta domowe, a także regulacji dotyczącej wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień Regulaminu. Wojewoda Lubelski zwrócił też uwagę*

⁵³ Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Głusk.

⁵⁴ Akt deklaratoryjny stwierdzający nieważność niezgodnej z prawem uchwały lub zarządzenia jednostki samorządu terytorialnego, tym samym eliminując je z obrotu prawnego. Wojewoda stwierdza nieważność w ciągu 30 dni od chwili przedłożenia uchwały lub zarządzenia. Stwierdzenie przez organ nadzoru z mocy prawa wstrzymuje wykonanie aktu nim objętego z chwilą doręczenia rozstrzygnięcia. Nieważnością może być objęty akt w całości lub części. Rozstrzygnięcie może być zaskarżone przez jednostkę samorządu terytorialnego w ciągu 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia.

⁵⁵ Dotyczy: Miasta Elbląg, Gminy Kikół, Miasta Puławy, Miasta Opole, Gminy Lubrza.

na przekroczenie granic upoważnienia w zakresie regulacji odnoszących się do nieczystości ciekłych W związku z ww. uwagami zmieniono regulamin, wobec którego Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwały w części dot. m.in. rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych na odpady komunalne na nieruchomościach niezamieszkałych. W trakcie kontroli NIK opracowano projekt uchwały zmieniającej regulamin w ww. zakresie.

- b) w dwóch przypadkach Wojewoda Warmińsko-Mazurski zaskarżył uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie m.in. w związku z nie zawarciem w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Milejewo szczegółowych zasad określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-3 i 5-8 u.c.p.g.⁵⁶, zaś w Gminie Wilczęta nieprecyzyjnych zapisów odnoszących się do wymogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. W obydwu gminach uznano skargę za zasadną i ponownie uchwalono regulamin, jednak Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym ponownie stwierdził nieważność uchwał, wskazując m.in. na brak wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Wyjaśniając przyczyny tych nieprawidłowości wskazywano, że kierowano się zapisami regulaminów ogłoszonych w Dziennikach Urzędowych, w tym także w Dzienniku Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W ocenie NIK, skala stwierdzonych przez organy nadzoru nieprawidłowości w uchwalanych regulaminach, jak również liczba rozstrzygnięć nadzorczych w tym zakresie świadczy o niedochowaniu należytej staranności przy ich opracowywaniu przez gminy. NIK zwraca też uwagę, że w wyniku przewlekłości postępowań, dwie gminy na dzień zakończenia kontroli nie posiadały aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jako aktu obowiązującego. Należy zauważyć, że w tych przypadkach przewlekłość postępowania wynikała przede wszystkim z zaskarżenia przez Wojewodę ww. uchwał do WSA dopiero po ponad trzech miesiącach od dnia ich uchwalenia przez radę gminy.

Kontrola wykazała, że w ośmiu gminach nie dotrzymano 12-miesięcznego terminu⁵⁷ na podjęcie przez radę gminy uchwał dotyczących:

⁵⁶ 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

⁵⁷ Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, rada gminy jest zobowiązana do podjęcia, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. do 31 grudnia 2012 r.), uchwał dotyczących wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwał w tym terminie, wojewoda wzywa ją do podjęcia uchwał, wyznaczając termin na ich podjęcie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Podjęte w tym trybie zarządzenie wywołuje skutki prawne, takie jak akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej wymienione uchwały i zarządzenia, o których mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy, nie mogą wejść w życie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. 1 lipca 2013 r.).

- wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. (siedem gmin)⁵⁸,
- terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6l ust. 1 u.c.p.g. (sześć gmin)⁵⁹,
- wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustalenia stawki takiej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, o której mowa w art. 6k ust. 1 u.c.p.g. (siedem gmin)⁶⁰,
- szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilości odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g. (pięć gmin)⁶¹.

Opóźnienia w podejmowaniu ww. uchwał rady gminy wynosiły od 31 do 81 dni. Tłumaczono je głównie oczekiwaniem na zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, zwłaszcza w zakresie możliwości zróżnicowania stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami.

Zdaniem NIK, przytoczone wyjaśnienia nie tłumaczą opóźnień w podjęciu uchwał. Ustawowy termin na ich podjęcie nie został zmieniony i należało tak zorganizować prace w gminach, aby termin został dochowany. W ocenie NIK, niezależnie od powyższego, niedotrzymanie terminu podjęcia uchwał przez radę w większości przypadków nie miało wpływu na dalsze działania gminy w zakresie wprowadzania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zwłaszcza że wszystkie ww. uchwały weszły w życie w terminie wynikającym z art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej, tj. 18 miesięcy od dnia wejścia w życie u.c.p.g.

Kontrola wykazała, że w przypadku wszystkich 27 skontrolowanych gmin, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęte uchwały dotyczące wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, zostały przedłożone właściwym wojewodom z zachowaniem 7-dniowego terminu od dnia ich podjęcia. W odniesieniu do dwóch gmin właściwy wojewoda zakwestionował zapisy zawarte w uchwałach rady, i tak:

- *w Mieście i Gminie Ozimek uchwałą nr XXVI/247/12 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów, Wojewoda Opolski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z powodu nieokreślenia w tej uchwale sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W konsekwencji Rada Miejska w Ozimku uchyliła ww. uchwałę i podjęła uchwałę, w której określono sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych;*
- *w Gminie Kikół we wzorze deklaracji stanowiącym załącznik do uchwały nr XXVII/151/2012 Rady Gminy Kikół z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami*

⁵⁸ Dotyczy: Gminy Jadów, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Głusk, Miasta Opole, Gminy Lubrza, Miasta Elbląg, Miasta Grudziądz.

⁵⁹ Dotyczy: Gminy Jadów, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Głusk, Miasta Elbląg, Miasta Opole, Gminy Lubrza.

⁶⁰ Dotyczy: Gminy Jadów, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Głusk, Miasta Elbląg, Miasta Opole, Gminy Lubrza, Miasta Żagań.

⁶¹ Dotyczy: Gminy Jadów, Miasta i Gminy Bychawa, Gminy Głusk, Miasta Opole, Gminy Lubrza.

komunalnymi wymagano wskazania numeru telefonu oraz imion i nazwisk osób zamieszkujących na terenie nieruchomości, na której powstają odpady komunalne. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł uwagi odnośnie zasadności zamieszczania tych danych w deklaracji. Na skutek tych uwag wprowadzono stosowne zmiany we wzorze deklaracji⁶².

Kontrola wykazała, że w przypadku 10⁶³ gmin (spośród 27 objętych kontrolą), mimo obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, do RIO, jako organu właściwego, nie przekazano⁶⁴ nw. uchwał:

- w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.;
- w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6l ust. 1 u.c.p.g.;
- w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustalenia stawki takiej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, o której mowa w art. 6k ust. 1 u.c.p.g.

Nieprzekazanie ww. uchwał do RIO, kierownicy jednostek uzasadniali przede wszystkim stanowiskiem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 grudnia 2012 r., skierowanym do Wojewodów oraz Prezesów RIO w sprawie określenia właściwego organu nadzoru dokonującego oceny legalności uchwał rad gminy podejmowanych w trybie przepisów ustawy zmieniającej, zgodnie z którym organem właściwym do dokonywania oceny legalności uchwał podejmowanych przez rady gmin w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami są Wojewodowie.

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko wyrażone w uchwale nr 10/2012 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 września 2012 r.⁶⁵, w której wskazano, że uchwały podejmowane przez radę gminy na podstawie u.c.p.g. dotyczące: 1) wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty (art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., art. 6j u.c.p.g.) oraz w sprawie ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.); 2) terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l u.c.p.g.); 3) określania wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości (art. 6n u.c.p.g.), mieszczą się w zakresie kompetencji regionalnych izb obrachunkowych określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o. Zgodnie bowiem z ww. przepisem, w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa. Z art. 6q u.c.p.g. wynika, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Kontrola ww. uchwał mieści się we właściwości regionalnych izb obrachunkowych, ponieważ przedmiot ww. uchwał

⁶² Uchwała Nr XXVIII/160/2013 Rady Gminy Kikół z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁶³ Dotyczy: Gminy Domaszowice, Gminy Jasionówka, Miasta Bielsk Podlaski, Miasta i Gminy Suraż, Gminy Kikół, Miasta Grudziądz, Gminy Przewóz, Miasta i Gminy Witnica, Miasta Żagań, Gminy Wymiarki.

⁶⁴ Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o RIO, do rozpatrywania uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

⁶⁵ <http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=index&catid=&topic=14>

mieści się w pojęciu „sprawy podatków i opłat lokalnych”, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o. Nie można tym samym podzielić stanowiska zaprezentowanego przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w piśmie z dnia 6 grudnia 2012 r., że ww. uchwały podejmowane przez rady gmin w powyższym zakresie nie podlegają nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Natomiast zwrócić należy uwagę, że w związku z treścią art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wszystkie uchwały podejmowane przez rady gmin powinny być także przekazywane do wojewody.

W czterech przypadkach uchwały rady gminy dotyczące gospodarki odpadami zostały unieważnione przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, w tym w dwóch unieważnione w części, i tak:

- w Gminie Jadów w odniesieniu do uchwały XXIV/165/2013 Rady Gminy Jadów z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło o jej nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa. Orzeczenie o nieważności spowodowane było naruszeniem: art. 6i w związku z art. 6c oraz 6m ust. 2 u.c.p.g., tj. wskazania w objaśnieniach co do sposobu wypełniania deklaracji, że do nieruchomości zamieszkałych zalicza się tylko nieruchomości, na których na stałe zamieszkują mieszkańcy. Zdaniem Kolegium kryterium stałego zamieszkania nie powinno być jedynym kryterium dla uznania danej nieruchomości za zamieszkałą, gdyż nieruchomością zamieszkałą jest również nieruchomość zamieszkała czasowo. Po przereadowaniu objaśnień, wzór deklaracji został ponownie uchwalony przez Radę Gminy 30 kwietnia 2013 r. (uchwała Nr XXV/179/2013);
- w Gminie Przewóz w odniesieniu do uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik Kolegium RIO w Zielonej Górze uchwałą nr 169/20913 z 29.04.2013 r. zakwestionowało zapis, zgodnie z którym Rada Gminy Przewóz określiła w § 1 ust. 1 uchwały metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy według liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość - nie ustaliła jednak stawki dla tej metody, czym naruszyła art. 6j ust. 1 u.c.p.g.. W § 1 ust. 2 i ust. 3 ustaliła niezgodnie z przepisem art. 6j ust. 2 ustawy stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, nie dokonując wcześniej wyboru metody ustalenia stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXVII/177/2013 z 20.06.2013 r., w której zostały zmienione zapisy zakwestionowane przez RIO w Zielonej Górze;
- w Gminie Domaszowice w odniesieniu do uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości Kolegium RIO w Opolu zakwestionowało postanowienia dot. określenia wejścia w życie ww. uchwały w terminie późniejszym niż termin, w którym nałożone zostały na mieszkańców obowiązki wynikające z tej uchwały, a także postanowienia zawartego w treści oznaczonej literą G deklaracji, stanowiącej załącznik do uchwały, w brzmieniu „Oświadczam, że jestem świadoma/y odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, wynikającej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego”, wykraczającego poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały w sprawie wzoru deklaracji, o której mowa w art. 6n ust. 1 u.c.p.g. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXII.159.2013 z dnia 27 marca 2013 r., w której zostały zmienione zapisy zakwestionowane przez RIO w Opolu;
- w Mieście Elbląg w odniesieniu do uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości Kolegium RIO w Olsztynie stwierdziło iż „symbol PKD” (Polska Klasyfikacja Działalności) zastosowany w załączniku Nr 1 „Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” - składanej przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą według ustalonej klasyfikacji, a nie właścicieli nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy. W związku z tym ze wzoru deklaracji usunięto kwestionowany zapis o PKD (pole zakreślono

Postępowanie z deklaracjami o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na mocy art. 6n ust. 1 u.c.p.g. rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- *wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;*
- *warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:*
 - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,*
 - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,*
 - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.*

Ponadto, jak stanowi art. 6n ust. 2 u.c.p.g., rada gminy w przedmiotowej uchwale może określić również wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 12 ustawy zmieniającej, w uchwale tej rada gminy jest także zobowiązana do określenia terminu złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kontrola wykazała, że z wyjątkiem Gminy Przewóz, w skontrolowanych gminach rady gmin w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego określiły wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, a także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Rada ww. gminy we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie zawarła objaśnień dotyczących sposobu jej wypełnienia, co stanowiło naruszenie art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. W złożonych wyjaśnieniach Wójt poinformował, że *instrukcja nie została dołączona, ponieważ wzór deklaracji jest bardzo prosty w wypełnieniu. Jednocześnie podczas zebrań z mieszkańcami były omawiane ewentualne wątpliwości, które nasunęły się mieszkańcom. Uproszczoną instrukcję rozesłaliśmy do sołtysów, którzy mieli za zadanie dotrzeć do mieszkańców celem przekazania deklaracji tym osobom, które nie odebrały deklaracji podczas spotkań informacyjnych.*

Ustalono, że w 15 gminach⁶⁶ nie określono w drodze uchwały warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (55,6%), co było niezgodne z art. 6n ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., w związku z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej. Do najczęściej podawanych przyczyn nieuchwalenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej należały: niedopatrzenie spowodowane dużym obciążeniem pracowników przy wprowadzaniu nowego systemu gospodarki odpadami, niedostosowanie programu informatycznego do automatycznej ewidencji deklaracji oraz błędną interpretację przepisu w zakresie terminu wprowadzenia powyższej uchwały.

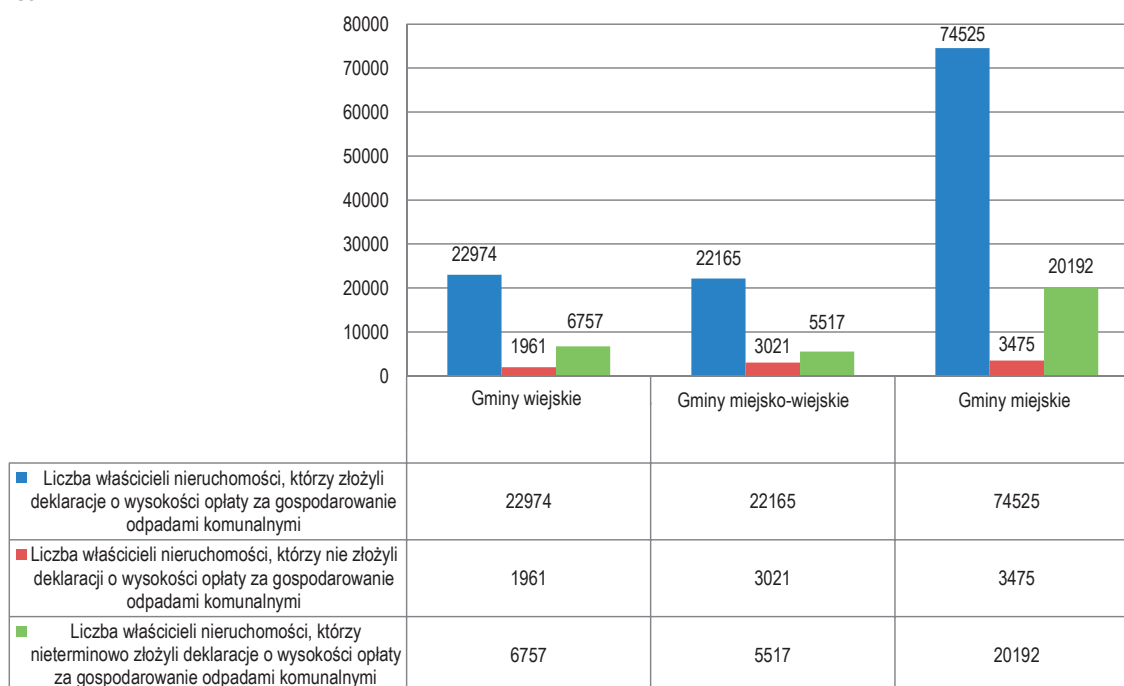
W ocenie NIK, nieuchwalenie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej pozbawiło mieszkańców gmin możliwości składania deklaracji drogą elektroniczną. Brak wprowadzenia przez gminy takich rozwiązań mógł skutkować zwiększeniem

⁶⁶ Dotyczy: Gminy Raszyn, Miasta Bielsk Podlaski, Gminy Wielgie, Gminy Kikół, Miasta Grudziądz, Miasta Bydgoszcz, Gminy Końskowola, Gminy Milejewo, Gminy Wilczęta, Miasta Opole, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta Żagań, Miasta i Gminy Witnica, Gminy Przewóz, Gminy Wymiarki.

liczby właścicieli nieruchomości, którzy pomimo takiego obowiązku, deklaracji nie złożyli, bądź złożyli je nieterminowo.

Liczbę właścicieli nieruchomości, którzy według stanu na 30 czerwca 2013 r. złożyli, nie złożyli oraz nieterminowo złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich prezentuje wykres nr 4.

Wykres nr 4



Źródło: wyniki kontroli NIK

Z ustaleń kontroli wynika, że na dzień 30 czerwca 2013 r., w 27 objętych kontrolą gminach zostało złożonych łącznie 119 664 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś 8 457 właścicieli nieruchomości nie złożyło ww. deklaracji (6,6% zobowiązanych wg szacunków gmin do złożenia deklaracji). We wszystkich skontrolowanych gminach spośród właścicieli nieruchomości, którzy złożyli deklaracje, 81 941 zadeklarowało zbieranie odpadów w sposób selektywny, a 14 304 zadeklarowało zbieranie odpadów w sposób zmieszany⁶⁷. We wszystkich kontrolowanych gminach wystąpiły opóźnienia w składaniu deklaracji, a liczba właścicieli nieruchomości, którzy nieterminowo je złożyli wyniosła 32 466, tj. 27,1% ogółu złożonych deklaracji. W siedmiu gminach⁶⁸ rady gmin zmieniały uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zakresie zmiany terminu jej składania.

W 14 gminach (spośród 27 objętych kontrolą) podjęte zostały działania wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji. Działania te polegały na wysyłaniu wezwań do ich złożenia i wszczynaniu postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Działania takie podjęto wobec 1 644 właścicieli nieruchomości, tj. 19,4%

⁶⁷ Na skutek niewprowadzenia w Mieście Opole do ewidencji 23 541 deklaracji nie było możliwe ustalenie liczby właścicieli nieruchomości, którzy zadeklarowali zbieranie odpadów komunalnych w sposób selektywny lub zmieszany. Do ewidencji na dzień 30 czerwca wprowadzono jedynie 6 972 deklaracje.

⁶⁸ Dotyczy: Gminy Domaszowice, Gminy Rudka, Gminy Kikół, Gminy Przewóz, Gminy Jadów, Miasta i Gminy Paszék, Miasta i Gminy Mszczonów.

spośród tych, którzy nie złożyli deklaracji. Ustalono, że jedynie w czterech gminach⁶⁹ wójtowie podjęli działania polegające na określeniu w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji. Łącznie w tych gminach wydano 39 takich decyzji. Dodatkowo, w Mieście i Gminie Mszczonów wydano 74 postanowienia o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z uzasadnionymi wątpliwościami co do danych zawartych w deklaracji. Przykładowo:

- w Gminie Przewóz z 851 właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji w terminie do 30 czerwca 2013 r. złożono 836 deklaracji, z tego 695 deklaracji zostało złożonych w terminie wyznaczonym w uchwale rady gminy, tj. do 30 kwietnia 2013 r. Po terminie złożono 156 deklaracji. Wobec 15 właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli do 30 czerwca 2013 r. deklaracji skierowano wezwania do ich złożenia, w wyniku czego sześciu właścicieli złożyło deklaracje, natomiast w stosunku do pozostałych dziewięciu wydano decyzje o określeniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- w Mieście Elbląg do dnia 30 kwietnia 2013 r., tj. terminu składania deklaracji ustalonego przez radę miejską, do Urzędu wpłynęło 5 426 deklaracji, zaś do 30 czerwca 2013 r. kolejnych 2 189 deklaracji. Do wszystkich 736 właścicieli nieruchomości zamieszkałych, którzy nie złożyli deklaracji, skierowano wezwania do ich złożenia, a w stosunku do wszystkich 519 właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, którzy nie złożyli deklaracji przygotowano wezwania do ich złożenia. Dodatkowo, w terminie do 24 lipca 2013 r. Prezydent Miasta wydał wobec pięciu zarządców nieruchomości wielolokalowych decyzje określające wysokość miesięcznych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- w Gminie Raszyn do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi było zobowiązanych ogółem 6.025 podmiotów. Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. złożono 5.336 deklaracji, w tym 2.324 deklaracji zostało złożonych z naruszeniem terminu przewidzianego w uchwale (28.02.2013 r.). Do dnia 1 lipca 2013 r. deklaracji nie złożyło 689 właścicieli nieruchomości, tj. 11,4% ogółu zobowiązanych. Wójt poinformował, że wobec właścicieli nieruchomości, którzy po wyznaczonym terminie złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były podejmowane działania z uwagi na brak regulacji prawnych w tym zakresie. Pomimo upływu tego terminu deklaracje sukcesywnie i na bieżąco wpływały do kancelarii Urzędu Gminy w Raszynie.
- w Mieście i Gminie Ozimek 362 właścicieli nieruchomości nie złożyło deklaracji o wysokości opłaty. Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli (10 lipca 2013 r.) Burmistrz nie wydał żadnej decyzji określającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nie wystosował żadnych wezwań do ich złożenia. Burmistrz wyjaśnił m.in. że „(...) czas urzędników niezbędny do wydania decyzji administracyjnych właścicielom nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji, lepiej wykorzystać na dotarcie do tych osób”.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia w gminach działań w celu wyegzekwowania od wszystkich właścicieli nieruchomości złożenia wymaganych deklaracji. W przypadku niewywiązywania się z tego obowiązku, podjęcie wobec nich działań przewidzianych w art. 60 u.c.p.g. w celu określenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie NIK, brak podjęcia takich decyzji może skutkować nieobjęciem nowym systemem, zwłaszcza w początkowym okresie jego wprowadzania, wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za odbiór odpadów komunalnych, a w konsekwencji zaniżeniem dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i przedłużeniem procesu wdrażania systemu.

Ustalono, że w przypadku trzech gmin pracownicy odpowiedzialni w tych gminach za gospodarkę odpadami komunalnymi nie posiadali wiedzy odnośnie liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku dwóch gmin stwierdzono również, że w systemie informatycznym, wykorzystywanym m.in. do ewidencjonowania i wprowadzania danych z deklaracji o wysokości

⁶⁹ Dotyczy: Gminy Kikół, Gminy Milejewo, Gminy Przewóz, Miasta Elbląg.

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie ewidencjonowano na bieżąco wpływających do urzędu deklaracji. I tak:

- w Mieście Grudziądz na dzień 30 czerwca 2013 r. do systemu KSON (Kompleksowy System Odpadów i Nieczystości) nie wprowadzono 549 deklaracji, a na dzień 26 lipca 2013 r. 584 deklaracji, natomiast liczbę niezłożonych deklaracji ustalono dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 6 sierpnia 2013 r., na podstawie porównania bazy złożonych deklaracji z bazą adresową z ewidencji ludności. Według szacunków Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu na dzień 6 sierpnia 2013 r. nie wpłynęły deklaracje dotyczące 627 właścicieli nieruchomości. W stosunku do tych osób Prezydent Miasta Grudziądz nie wydał, do dnia zakończenia kontroli żadnej decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nie podjęto również innych działań w tym zakresie. Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej w Urzędzie wyjaśnił, iż przyczyną braku wszczęcia postępowań była opinia kancelarii prawnej obsługującej Urząd, że zobowiązanie z tytułu opłaty powstanie dopiero po 31 lipca 2013 r. i dopiero wówczas można będzie przystąpić do wszczynania postępowań w tym zakresie. Poinformował też, że analizy, czy wszyscy zobowiązani właściciele nieruchomości złożyli deklaracje, prowadzone były od połowy lipca 2013 r.;
- w Mieście i Gminie Pasłęk do dnia 31 maja 2013 r., tj. terminu składania deklaracji określonego w uchwale w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty, spośród 7 440 właścicieli gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, instytucji oraz podmiotów prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, zarejestrowanych na terenie Miasta i Gminy Pasłęk, deklaracje złożyło 5 922 (80%). Według stanu na 31 lipca 2013 r. do Urzędu wpłynęło kolejnych 370 deklaracji. Do dnia 1 sierpnia 2013 r. wysłano 70 wezwań do złożenia deklaracji. Kierownik Referatu Budownictwa i Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, iż do dnia 30 września 2013 r. zostanie ustalona liczba osób zobowiązanych do złożenia wymaganych deklaracji (w trakcie kontroli NIK weryfikowano, czy podmioty prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą podlegają obowiązkowi złożenia deklaracji), zaś w przypadku niezłożenia deklaracji pomimo wezwania do jej złożenia, Burmistrz określi opłaty w drodze decyzji administracyjnej i będzie egzekwował ich dokonywanie;
- w Mieście Opole do dnia 30 czerwca 2013 r. wpłynęło 30 513 deklaracji, a do dnia zakończenia kontroli (19 lipca 2013 r.) łącznie 34 230 deklaracji. 16 328 (47,7%) deklaracji zostało złożonych po wyznaczonym terminie (15 maja 2013 r.) W Urzędzie nie posiadano danych o liczbie niezłożonych deklaracji przez zobowiązanych do tego właścicieli nieruchomości. Do dnia zakończenia kontroli NIK Prezydent Miasta Opola nie wydawał decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Odpowiedzialni za gospodarkę odpadami komunalnymi w Mieście Opole pracownicy wyjaśniali, iż liczba właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji nie jest możliwa do ustalenia ze względu na fakt, że u.c.p.g. dopuszcza możliwość składania deklaracji przez podmioty posiadające nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Kontrola NIK wykazała również, że na dzień zakończenia kontroli elektroniczna ewidencja deklaracji zawierała dane dotyczące jedynie ok. 10 000 deklaracji (29%) z 34 230 deklaracji, które wpłynęły do Urzędu, co było spowodowane złożeniem znacząco większej liczby deklaracji, niż pierwotnie szacowano. Naczelnik Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych w wyjaśnieniach odnośnie opóźnień w funkcjonowaniu bazy podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazał m.in. na: niejednoznaczne interpretacje niektórych przepisów ustawy (np. definicja właściciela nieruchomości); wprowadzenie nowych rozwiązań w ustawie dopiero 6 marca 2013 r. oraz rezygnację z zatrudniania dodatkowych osób do wprowadzania danych w ewidencji.

NIK zwraca uwagę, że wskazywane w wyjaśnieniach trudności wynikające m.in. z dokonanej 6 marca 2013 r. zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwłaszcza w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowanie tymi odpadami, a także z braku jednoznacznej definicji właściciela nieruchomości, miały wpływ na opóźnienia we wdrażaniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Czynniki te mogą utrudniać pozyskiwanie prawidłowo wypełnionych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a tym samym informacji o rzeczywistej liczbie mieszkańców oraz potrzebach co do wielkości i ilości pojemników, a także ich lokalizacji.

W ocenie NIK, analizy mające na celu ustalenie, czy wszyscy właściciele nieruchomości zobligowani do ich złożenia, złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powinny zostać podjęte znacznie wcześniej, niż w stwierdzonych w trakcie kontroli przypadkach. Brak wiedzy odnośnie liczby właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia

deklaracji oraz brak działań ze strony wójta zmierzających do wyegzekwowania ich złożenia, może wywołać negatywne skutki finansowe, w związku z nieosiągnięciem dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Brak terminowych wpłat od wszystkich zobowiązanych do ich dokonywania zagraża ponadto stabilności finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ustalono, że odbiór odpadów komunalnych:

- w 10 gminach⁷⁰ realizowano zarówno od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi, jak i od właścicieli nieruchomości niezamieszkanymi,
- w 17 gminach realizowano tylko od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi.

Z ustaleń kontroli przeprowadzanej w Gminie Miejskiej Grudziądz wynika, że Gmina ta nie podjęła uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g., tzn. nie postanowiła w drodze uchwały o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Jednocześnie Gmina zorganizowała system odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości będących nieruchomościami częściowo zamieszkanymi, a częściowo niezamieszkanymi, również z tej części nieruchomości, która jest częściowo niezamieszkana, a powstają na niej odpady komunalne. W uchwale w sprawie wyboru metody dotyczącej ustalenia opłaty gmina przewidziała stawki za opróżnianie pojemników, a z układu deklaracji wprowadzonej uchwałą w sprawie wzoru deklaracji wynika, że Gmina zamierza pobierać opłaty stosując metodologię określoną w art. 6j ust. 4 u.c.p.g. Zgodnie z tą metodologią, w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną, a w części nieruchomość niezamieszkaną, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3 tego przepisu. Tym samym, zorganizowano pobór opłat za odbiór odpadów z nieruchomości, która w części stanowi część niezamieszkaną, bez podjęcia uchwały zapewniającej podstawę ich poboru. Do Urzędu wpłynęły 372 deklaracje, w których zadeklarowano opłaty za odbiór odpadów z niezamieszkałych części nieruchomości, będących nieruchomościami częściowo zamieszkanymi, a częściowo niezamieszkanymi. Łączny przypis z nich wynikający wyniósł 368.667 zł, w tym z części niezamieszkannej, na której powstają odpady – 23.822 zł. Na dzień 9 sierpnia 2013 r. uiszczono zostały opłaty w łącznej kwocie 38.006 zł, w tym dotyczące części niezamieszkannej – 2.958 zł.

W powyższej kwestii Prezydent Grudziądza wyjaśnił m.in., „*iz założony system odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych przez gminę również z części nieruchomości niezamieszkanymi znajdujących się na nieruchomościach na których zamieszkują mieszkańcy określony został w regulaminie, w uchwale w sprawie stawek oraz w uchwale w sprawie wzoru deklaracji. Organy nadzoru nie wnosząc uwag do ww. uchwał uznały ww. system. Przyjąć nadto można, że mimo braku wyraźnej uchwały z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Rada podjęła w ww. zakresie wyraźną decyzję. Decyzja ta natomiast wynikała z wadliwie sformułowanego przepisu art. 6c. Otóż, zarówno literalne brzmienie art. 6c, jak i pozostałych przepisów, w tym definicje właściciela nieruchomości, wskazywały na to, że nieruchomość (w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nawiązująca tym pojęciem do prawa cywilnego) jest niepodzielną jednostką. Dlatego też uznać należało, że nieruchomość z art. 6c ust. 2 dotyczy w całości niezamieszkałych nieruchomości. Inna interpretacja (wydaje się, że błędnie przyjęta przez gros gmin) uniemożliwia prawidłowe zakwalifikowanie odpadów komunalnych powstających na częściach wspólnych nieruchomości – wspólnot lokalowych, np. z trawy z terenów*

⁷⁰ Dotyczy: Gminy Domaszowice, Gminy Końskowola, Gminy Lubrza, Gminy Wilczęta, Gminy Jadów, Miasta i Gminy Ozimek, Miasta i Gminy Pasłęk, Miasta Opole, Miasta Bydgoszcz, Miasta Żagań.

wspólnych – czy należy odpad ten odebrać jako odpad z części zamieszkałej, czy z części niezamieszkałej, w przypadku nieruchomości o charakterze mieszanym. System niepodzielności prawnej nieruchomości względem organu gminy oznacza, że wspólnota jest wspólnie odpowiedzialna za ten odpad (a w efekcie za całą opłatę) względem Prezydenta. Powyższą wykładnię potwierdzały pozostałe przepisy ustawy, w tym zapis o obowiązku uchwalenia stawki za pojemnik (niezależnie od podjęcia lub nie uchwały z art. 6c ust. 2)”.
NIK zwraca uwagę, że przejście obowiązków od właścicieli nieruchomości zamieszkałych jest obowiązkiem gminy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), a objęcie systemem nieruchomości niezamieszkałych jest fakultatywne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść art. 6j ust. 4 u.c.p.g. dotyczącego nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość zamieszkaną (o której mowa w art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), a w części nieruchomość niezamieszkaną (o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g.). Kategoria tych nieruchomości dotyczy jednak jedynie sposobu obliczenia opłaty i składania samej deklaracji.

W ocenie NIK, przed określeniem metody liczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość zamieszkaną, a w części niezamieszkaną, konieczne jest podjęcie uchwały o objęciu systemem również nieruchomości niezamieszkałych w trybie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. W konsekwencji, gmina nie może pobierać opłaty za odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości w części, która stanowi nieruchomość niezamieszkaną, bez podjęcia przez radę gminy uchwały w trybie art. 6c ust. 2 u.c.p.g.

W ocenie NIK, przed określeniem metody liczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość zamieszkaną, a w części niezamieszkaną, konieczne jest podjęcie uchwały o objęciu systemem również nieruchomości niezamieszkałych w trybie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. W konsekwencji, gmina nie może pobierać opłaty za odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości w części, która stanowi nieruchomość niezamieszkaną, bez podjęcia przez radę gminy uchwały w trybie art. 6c ust. 2 u.c.p.g.

Minister Środowiska w kwestii uzyskania jednego z zasadniczych celów nowelizacji u.c.p.g., tj. uszczelnienia systemu gospodarki odpadami, w sytuacji gdy ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie obligatoryjnej uchwały rady gminy w sprawie odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy poinformował, że: *Uszczelnienie systemu gospodarki odpadami, które ma być efektem zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma zostać osiągnięte nie tylko poprzez przejście przez gminy kontroli nad strumieniem odpadów, ale przede wszystkim poprzez stworzenie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta możliwości sprawowania nadzoru i kontroli nad podmiotami odbierającymi odpady komunalne z terenu gminy (nie tylko tymi, z którymi jest związany umową przetargową). Nadzór ten obejmuje m.in. sprawozdania kwartalne podmiotu odbierającego odpady komunalne, składane wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta. W sprawozdaniu tym znajduje się informacja o ilości i rodzaju odebranych odpadów komunalnych, a także o miejscach, do których zostały przekazane. Dzięki temu gmina ma kontrolę nad tym, gdzie trafiają odebrane odpady (dane zawarte w sprawozdaniu mogą zostać zweryfikowane m. in. za pomocą kart przekazania odpadów). Podmiot, który nie działa na zlecenie gminy ma obowiązek dołączyć do sprawozdania wykaz podmiotów, z którymi zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, a także, z którymi umowy uległy rozwiązaniu, bądź wygasły. Dzięki temu gmina ma kontrolę nad tym czy wszyscy właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne mają zawarte umowy na odbieranie odpadów komunalnych (o ile nie są objęci systemem gminnym).*

3.5 Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg mający za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Jak stanowi art. 6d ust. 2 u.c.p.g., w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców, rada takiej gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku przetargi organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów (art. 6d ust. 3 u.c.p.g.). Po przeprowadzeniu postępowania przetargowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.).

Zgodnie z art. 6d ust. 4 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- wymogi dot. przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości,
- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska,
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem,
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Spośród 27 objętych kontrolą gmin, 26 podjęło działania w celu wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne. Gmina Lubrza nie podjęła takich działań, zlecając odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości samorządowemu zakładowi budżetowemu.

Uzasadniając niepodjęcie działań w celu wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne Wójt Gminy Lubrza bronił swojego stanowiska wskazując na wykładnie przepisów różnych ustaw oraz powołując się na opinię prawną w sprawie możliwości powierzenia przez gminę spółce komunalnej realizacji zadań własnych polegających na odbiorze odpadów od właścicieli nieruchomości wydaną przez radcę prawnego Biura Analiz Sejmowych⁷¹, jako uzupełnienie opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 13 września 2012 r.⁷² zawierającej tezę o możliwości powierzenia przez gminę realizacji zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej bez zastosowania ustawy Pzp utworzonej w tym celu jednostce organizacyjnej.

W ocenie NIK, wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w każdym przypadku powinien odbywać się w drodze przetargu. W przepisach u.c.p.g. nie dopuszczono innego sposobu wyłonienia podmiotu świadczącego te usługi. Należy bowiem zwrócić uwagę, że celem ustawodawcy wynikającym z art. 6d ust. 1 u.c.p.g. jest zobowiązanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wybrania przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze przetargu, co wynika również z uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej. Tylko w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych z przedsiębiorcą wybranym w drodze przetargu, w celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia

⁷¹ Nr: BAS-WAL-2890/12.

⁷² Nr: BAS-WAL-2167/12.

przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą Pzp, co wynika z art. 6f ust. 2 u.c.p.g. Należy również mieć na względzie przepis art. 9z ust. 4 u.c.p.g., z którego wynika, że za niezorganizowanie przetargu grozi kara pieniężna w wysokości od 10 do 50 tys. zł. Ustawodawca, w art. 6e u.c.p.g., wprowadził także zapis, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, tylko w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g.

Zdaniem NIK, przepis art. 6d ust. 1 u.c.p.g. uniemożliwia realizację odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za pośrednictwem samorządowego zakładu budżetowego, bowiem wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w każdym przypadku będzie się odbywać na zasadach przetargu. W związku z powyższym, w zakresie nieuregulowanym w u.c.p.g. będą miały w tym przypadku zastosowanie przepisy Pzp. Gminna jednostka organizacyjna będzie mogła odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości tylko w przypadku, gdy przekształci się w spółkę prawa handlowego i zgodnie z art. 6e u.c.p.g. spółka ta zostanie wybrana w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g. Tym samym w powyższym zakresie należy uznać, że u.c.p.g. stanowi *lex specialis* względem ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷³.

NIK zwraca uwagę, że jeśli chodzi o nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale na których powstają odpady komunalne to rada gminy może w drodze uchwały postanowić o odbieraniu tych odpadów także od właścicieli tego rodzaju nieruchomości, zgodnie z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Jeżeli rada gminy wyda taką uchwałę, cały obszar gminy zostanie objęty nowym systemem.

Jeżeli rada gminy nie wyda takiej uchwały to na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne będą obowiązywać stare zasady. Co za tym idzie wówczas właściciele takich nieruchomości mogą zawierać umowy na odbieranie odpadów komunalnych z samorządowym zakładem budżetowym.

Kontrola wykazała, że w dwóch gminach przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych został przeprowadzony w terminie uniemożliwiającym rozpoczęcie realizacji zadania polegającego na odbiorze odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości od 1 lipca 2013 r., i tak:

- *w Mieście i Gminie Ozimek ogłoszenie o postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Ozimek zostało opublikowane w dniu 10 maja 2013 r. Pierwotny termin składania ofert ustalony na 18 czerwca 2013 r. został przedłużony o 3 dni, tj. do 21 czerwca 2013 r. Do 21 czerwca 2013 r. złożone zostały trzy oferty, a do 8 lipca 2013 r. trwała ich ocena. W dniu 8 lipca 2013 r. Burmistrz zatwierdził wniosek komisji przetargowej w sprawie udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, którego ofertę ww. komisja uznała za najkorzystniejszą. Z wybranym w przetargu przedsiębiorcą Burmistrz zawarł umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Ozimek w dniu 22 lipca 2013 r. Skutkiem powyższego przedsiębiorca ten rozpoczął odbiór odpadów komunalnych począwszy od 1 sierpnia 2013 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Gmina Ozimek zakładała przejęcie od właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki, jako części usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Analizowano, czy ustalone wcześniej stawki opłat zapewnią samofinansowanie systemu. Istniało ryzyko, że tak się nie stanie, gdyż do wyliczenia tych stawek nie brano pod uwagę kosztów wyposażenia w pojemniki. Wskazał ponadto, że możliwość taką dało dopiero uchwalenie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wyjaśnił też, że dopiero po podjęciu przez Radę Miejską w Ozimku uchwały o przejęciu obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki, Urząd mógł sporządzić wniosek o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a możliwość podpisania umowy z wybranym wykonawcą w dniu 1 lipca 2013 r. istniałaby, gdyby termin składania ofert, wyznaczony pierwotnie na 18 czerwca 2013 r., nie został zmieniony;*

⁷³ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 j.t.

- w Gminie Raszyn postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem był „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy Raszyn” zostało ogłoszone w dniu 23 kwietnia 2013 r. Na wykonawcę usługi wybrano oferenta, który zaproponował najniższą cenę⁷⁴. W dniu 17 czerwca 2013 r. jedna z firm biorących udział w postępowaniu wniosła odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Zamawiający w dniu 20 czerwca 2013 r. złożył wniosek do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej o uchylenie zakazu zawarcia umowy. Krajowa Izba Odwoławcza w dniu 25 czerwca 2013 r. wydała postanowienie o odmowie uchylenia zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone. Odnośnie przeszkód uniemożliwiających wszczęcie postępowania przetargowego we wcześniejszym terminie Wójt wyjaśnił, że ukończenie specyfikacji przetargowej oraz ogłoszenie przetargu było możliwe dopiero po zakończeniu prac nad regulaminem utrzymania czystości i porządku w Gminie.

Zdaniem NIK, przyczyną wskazanej nieprawidłowości było nieuwzględnienie przez wójtów, na etapie planowania postępowania przetargowego, czasu na przeprowadzenie ewentualnego postępowania odwoławczego, a także zbyt późne przeprowadzenie analiz w kwestii przejścia od właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia tych nieruchomości w pojemniki, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że od 1 lipca 2013 r. odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie tych gmin realizowany był przez podmioty niewyłonione w trybie przetargu.

3.6 Ewidencjonowanie skarg i wniosków w sprawach związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 254 Kpa skargi i wnioski składane i przekazywane m.in. do organów samorządu terytorialnego oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Przedmiotem wniosku, w myśl art. 241 Kpa mogą być w szczególności m.in. sprawy wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy oraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności, a przedmiotem skargi, zgodnie z art. 227 Kpa, może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarga składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia, o czym stanowi art. 228 Kpa.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację ewidencjonowania skarg i wniosków wpływających do kontrolowanych gmin.

W objętych kontrolą gminach rejestry skarg i wniosków spełniały wymagania określone w art. 254 Kpa, m.in. w zakresie rejestracji i przechowywania pism w sposób ułatwiający bezkolizyjne ustalenie przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw.

Spośród 27 gmin objętych kontrolą, w trzech mieszkańcy złożyli ogółem dwie skargi⁷⁵ i sześć zażaleń⁷⁶. Przedmiotem skarg i zażaleń było:

- niesystematyczne odbieranie odpadów komunalnych w grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r. przez Zakład Oczyszczania Miasta z Młynar (ZOM). Skarga została przekazana do ZOM, a osoba skarżąca została poinformowana o podjętych przez gminę działaniach. Stwierdzono, że skarga⁷⁷ nie została zarejestrowana w gminie, co było niezgodne z art. 254 Kpa;

⁷⁴ Jedynym kryterium wyboru wykonawcy zamówienia stanowiła cena.

⁷⁵ Dotyczy: Gminy Milejewo i Miasta Opole.

⁷⁶ Dotyczy: Gminy Grudziądz.

⁷⁷ Skarga wpłynęła do gminy w dniu 31 stycznia 2012 r.

- niewłaściwe zachowanie pracownika Biura Obsługi Obywateli w Urzędzie Miasta w Opolu i nieudostępnienie ulotki informacyjnej o nowych zasadach gospodarki odpadami komunalnymi. Skarga została zarejestrowana, rozpatrzona terminowo i uznana jako niezasadna;
- wybranie metody ustalania opłaty od gospodarstwa domowego, która zdaniem składających zażalenie wpłynie na pogorszenie sytuacji osób samotnych, najczęściej starszych. Jedna osoba dodatkowo wskazywała na problem braku miejsca w mieszkaniu na zlokalizowanie pojemników do segregacji oraz brak informacji w czym wyrzucać odpady biodegradowalne. Łącznie do Urzędu Miejskiego w Grudziądzu wpłynęło sześć zażaleń w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym jedna podpisana przez 103 osoby.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 27 gminach⁷⁸ z udziałem Departamentu Administracji Publicznej oraz sześciu Delegatur NIK. Wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób celowy na podstawie bieżącego monitoringu procesu przygotowywania gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym przede wszystkim przeglądu problemów i trudności, z jakimi borykały się gminy w tym procesie. W siedmiu województwach do kontroli wybrano po jednej dużej gminie miejskiej, jednej gminie miejsko-wiejskiej i dwóch gminach wiejskich wykonujących zadania samodzielnie. Dodatkowo w Ministerstwie Środowiska, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, zasięgnięto informacji dotyczących m.in. działań polegających na wspieraniu gmin w zakresie przygotowania do wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a także prowadzenia analiz skutków ustawy dla obywateli, w tym wzrostu opłat za odbiór odpadów komunalnych z gospodarstw domowych.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 28 czerwca do 30 sierpnia 2013 r.

W 27 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezydentów miast, burmistrzów i wójtów sformułowano ogółem 50 wniosków pokontrolnych dotyczących przede wszystkim wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali⁷⁹ o zrealizowaniu 32 wniosków oraz podjęciu działań na rzecz realizacji pięciu wniosków (nie przekazano informacji o realizacji 13 wniosków).

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- udostępnienia na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji wymaganych postanowieniami art. 3. ust. 2 pkt 9 u.c.p.g.,
- podjęcia lub kontynuowania działań zmierzających do utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- określenia w drodze uchwały rady gminy warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- rzetelnego opracowywania dokumentacji przetargowej, a szczególnie aby opisy zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia były spójne z danymi zawartymi w załącznikach do tej specyfikacji,
- podjęcia działań w celu powierzenia odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbierania i zagospodarowania tych odpadów podmiotowi wyłonionemu w sposób określony w art. 6d ust. 1 u.c.p.g.

Zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez czterech kierowników skontrolowanych jednostek.

⁷⁸ Departament Administracji Publicznej planował przeprowadzenie kontroli w 28 gminach, w tym w Mieście Stołecznym Warszawa. W związku z pismem Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Pani Hanny Gronkiewicz-Waltz w sprawie przesunięcia terminu rozpoczęcia planowanej kontroli (P/13/018), skierowanym do Prezesa NIK. Departament odstąpił od realizacji przedmiotowej kontroli koordynowanej w planowanym okresie, ze względu na toczące się w Urzędzie kontrole, w tym postępowanie Prokuratury Okręgowej w Warszawie w obszarze związanym z przetargiem na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu m.st. Warszawy.

⁷⁹ Dane według stanu na dzień 19 listopada 2013 r.

Prezydent Miasta Bydgoszcz wniósł jedno zastrzeżenie do oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczyły nieprzygotowania projektu uchwały Rady Miasta w sprawie warunku i trybu składnia deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 9 października 2013 r. oddalono powyższe zastrzeżenie.

Prezydent Miasta Grudziądz wniósł dwa zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. Zastrzeżenia dotyczyły nieprzygotowania projektu uchwały Rady Miejskiej w sprawie warunku i trybu składnia deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz zorganizowania poboru opłat za odbiór odpadów z nieruchomości, która w części stanowi część niezamieszkaną, bez podjęcia uchwały zapewniającej podstawę ich poboru.

Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 21 października 2013 r. oddalono w całości powyższe zastrzeżenia.

Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta Opole wniósł trzy zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczyły nierzetelnie prowadzonej w Urzędzie elektronicznej ewidencji deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz braku rzetelnego udokumentowania dokonanych analiz dotyczących kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 22 października 2013 r. oddalono w całości powyższe zastrzeżenia.

Wójt Gminy Lubrza wniósł jedno zastrzeżenie do uwag, ocen i wniosku zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczyły negatywnej oceny wynikającej z niezorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 24 października 2013 r. oddalono w całości powyższe zastrzeżenie.

Charakterystyka stanu prawnego

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. powstała konieczność dostosowania prawa polskiego do obowiązujących już przepisów prawa unijnego, a także bieżącego implementowania nowych aktów prawa unijnego do krajowego porządku prawnego.

W celu ujednoczenia porządków prawnych – krajowego i unijnego – w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w dniu 25 lipca 2011 r. Sejm RP uchwalił ustawę zmieniającą. **Nowelizacja z 2011 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a kompleksowy system nowych rozwiązań wprowadzonych tą ustawą winien zacząć funkcjonować najpóźniej w dniu 1 lipca 2013 r.**

Znowelizowana ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określa w art. 1 pkt 1-3:

- 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;
- 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.

Natomiast art. 1a u.c.p.g. wskazuje, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Zadania gmin w zakresie wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

W świetle art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności:

- zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (pkt 2 lit. a),
- obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 3),
- nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (pkt 4),
- ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (pkt 5),
- tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych (pkt 6),
- prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (pkt 7) udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o (pkt 9):

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (lit. a),
- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (lit. b),
- punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów (lit. d).

W świetle art. 3a ust. 1 u.c.p.g. gminy realizując zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, mają trzy możliwości wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował taką instalację, tj.:

- przeprowadzenie przetargu,
- na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁸⁰,
- na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁸¹.

Obowiązkiem rady gminy zgodnie z art. 4 u.c.p.g. jest uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (zwanego dalej regulaminem), po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie, dotyczące m.in. wymagań obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych i liczby osób korzystających z tych pojemników, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Rada gminy zobowiązana jest ponadto do dostosowania regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu przez sejmik województwa.

Zgodnie z art. 16 ust.1 ustawy zmieniającej sejmik województwa został zobowiązany do uchwalenia, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi.

Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę

Gmina jest zobowiązana do stworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.).

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, rada gminy jest zobowiązana do podjęcia, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. do 31 grudnia 2012 r.),

⁸⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

⁸¹ Dz. U. Nr 19, poz. 101 ze zm.

uchwał o których mowa w **art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g.** Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwał w tym terminie, wojewoda wzywa ją do podjęcia uchwał, wyznaczając termin na ich podjęcie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Podjęte w tym trybie zarządzenie wywołuje skutki prawne, takie jak akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej wymienione uchwały i zarządzenia, o których mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy, nie mogą wejść w życie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. 1 lipca 2013 r.).

Na mocy **art. 6k ust. 1 u.c.p.g.**, rada gminy winna w drodze uchwały:

- dokonać wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustalić stawki takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
- ustalić stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

W myśl art. 6k ust. 2 u.c.p.g. rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady powstają sezonowo.

Jak stanowi art. 6k ust. 3 u.c.p.g., w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy zobowiązana jest do ustalenia niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami.

Stosownie do art. 6j ust. 1 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
 - 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
 - 3) powierzchni lokalu mieszkalnego
- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

Zgodnie z art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W przypadku zaś nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.).

Na mocy **art. 6l ust. 1 u.c.p.g.** rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe. Na mocy **art. 6l ust. 2 u.c.p.g.** rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Na mocy **art. 6n ust. 1 u.c.p.g.** rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
 - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
 - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Ponadto, jak stanowi art. 6n ust. 2 u.c.p.g., rada gminy w przedmiotowej uchwale **może** określić również wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 12 ustawy zmieniającej, w uchwale tej rada gminy jest także zobowiązana do określenia terminu złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na mocy **art. 6r ust. 3 u.c.p.g.** rada gminy winna określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z art. 6r ust. 1 i 2 u.c.p.g. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, przy czym z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. obejmują koszty:

1. odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
2. tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
3. obsługi administracyjnej systemu.

Ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸² wprowadzono zmiany do u.c.p.g. Zgodnie z art. 2 tej ustawy *Uchwały podjęte na podstawie art. 6k ust. 1 oraz art. 6n ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 6k ust. 1 oraz art. 6n ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

⁸² Dz. U. z 2013 r., poz. 228.

Stosownie do art. 13 ustawy zmieniającej wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany przeprowadzić, w sposób zwyczajowo przyjęty, kampanię informacyjną na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w uchwałach, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g.

Zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg mający za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów.

Jak stanowi art. 6d ust. 2 u.c.p.g., w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców, rada takiej gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku przetargi organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów (art. 6d ust. 3 u.c.p.g.).

Przy czym, jak stanowi art. 6g u.c.p.g., do przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo do przetargów mających za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów – w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy Pzp. Ponadto art. 6e u.c.p.g. stanowi, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na zlecenie gminy tylko w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1. Wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w każdym przypadku będzie się zatem odbywać na zasadach przetargu z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp.

Jedyny wyjątek od wymogu stosowania przetargu dotyczy przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z dotychczasowym wykonawcą i pozwala na incydentalne zastosowania trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 6f ust. 2 u.c.p.g., w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g., przy czym w celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z ustawą Pzp. Stosowanie przepisów ustawy Pzp oznacza również możliwość organizowania przez gminy przetargów wspólnych na podstawie art. 16 p.z.p. jak również to, że wykonawcy mogą się ubiegać wspólnie o udzielenie zamówienia na podstawie art. 23 Pzp.

Po przeprowadzeniu postępowania przetargowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.).

Zgodnie z art. 6d ust. 4 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- wymogi dot. przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,

- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości,
- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska,
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem,
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie zaś z art. 9d ust. 1 u.c.p.g. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do spełnienia następujących wymagań:

- posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego,
- utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Ponadto na mocy art. 9d ust. 2 u.c.p.g. minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki ma obowiązek określić w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania, o których mowa w ust. 1 ww. przepisu, kierując się koniecznością ujednoczenia wymagań dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Obecnie obowiązuje rozporządzenie w sprawie wymagań odbierania odpadów.

Dodatkowo należy mieć na uwadze rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane⁸³.

Prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych

Zgodnie z art. 9b ust. 2 u.c.p.g. rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwany dalej rejestrem, prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr prowadzi się w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁸⁴, która może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami (art. 9b ust. 3 u.c.p.g.). W rejestrze zgodnie z art. 9b ust. 4 u.c.p.g. zamieszcza się:

1. firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy;
2. numer identyfikacji podatkowej (NIP);
3. numer identyfikacyjny REGON, o ile przedsiębiorca taki numer posiada;
4. określenie rodzaju odbieranych odpadów komunalnych;
5. numer rejestrowy.

Kontrola i kary pieniężne

Wójt, burmistrz, prezydent miasta jest organem odpowiedzialnym za kontrole przestrzegania i stosowania przepisów przedmiotowej ustawy. Przepisy dotyczące kontroli przestrzegania

⁸³ Dz. U. z 2013 r. poz. 231.

⁸⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 235.

i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie zawarte zostały w rozdziale 4c. Mają one zastosowanie do właścicieli nieruchomości, a także do przedsiębiorców, czyli podmiotów wykonujących działalność gospodarczą z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie.

Rodzaje kar pieniężnych oraz podmioty, na które kary mogą być nałożone przedstawione zostały w rozdziale 4d przedmiotowej ustawy. **Od 1 lipca 2013 r. wszedł w życie przepis art. 9z ust. 4 u.c.p.g.⁸⁵, dotyczący podlegania przez gminę karze pieniężnej za niewykonanie obowiązku polegającego na zorganizowaniu przetargu na odbieranie lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych.**

Skargi w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą, zgodnie z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸⁶, przysługuje każdemu. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa kpa (Dział VIII Skargi i wnioski). Ponadto realizując upoważnienie zawarte w art. 226 Kpa, Rada Ministrów wydała w dniu 8 stycznia 2002 r. rozporządzenie w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸⁷.

Po otrzymaniu skargi organ powinien w pierwszej kolejności dokonać oceny swojej właściwości do jej rozpatrzenia. Jeżeli okaże się, że organ, do którego wniesiono skargę, jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest on niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi. Równocześnie organ, do którego wniesiono skargę, jest zobowiązany do zawiadomienia wnoszącego skargę o dokonaniu tej czynności, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231 Kpa).

Organ załatwiający skargę powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki. Kodeks określa jednak organowi maksymalny termin załatwienia skargi (art. 237 § 1 Kpa), tj. nie później niż w ciągu miesiąca. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (art. 237 § 3 Kpa).

Zgodnie z 237 § 4 kpa w przypadku niez załatwienia skargi w terminie wyznaczonym w art. 237 § 1 Kpa stosuje się przepisy art. 36-38 Kpa. Jeżeli zatem organ właściwy do załatwienia skargi nie załatwi jej w terminie wyznaczonym przez kpa, również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 Kpa).

Stosownie do art. 237 § 3 Kpa postępowania skargowe kończy się zawiadomieniem skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Zawiadomienie powinno zawierać (art. 238 § 1):

- oznaczenie organu, od którego pochodzi,
- wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona,
- podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa.

⁸⁵ Na podstawie art. 23 pkt 3 ustawy zmieniającej.

⁸⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

Organy właściwe do przyjmowania skarg i wniosków zostały zobowiązane w art. 253 Kpa do ustalenia szczegółowego harmonogramu dni i godzin, w których będą przyjmowani obywatele w sprawach skarg i wniosków. Ponadto kierownicy organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Art. 254 Kpa ustanawia obowiązek rejestracji i przechowywania przez właściwe organy skarg oraz wszelkich związanych z nimi pism i dokumentów.

Na podstawie art. 66, w zw. z art. 83 pkt 1, ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁸⁸ został uchylony art. 6p u.c.p.g. Obecnie wójt nie musi wydawać decyzji o wysokości zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁸⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 888. Przepisy ustawy wejdą w życie od 1 stycznia 2014 r., z wyjątkiem art. 66 tej ustawy, który wszedł w życie z dniem 21 sierpnia 2013 r.

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21).
4. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
5. Ustawa z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz.885 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 j.t.).

Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły czynności kontrolne

| Lp. | Jednostka objęta kontrolą | Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność | Ocena kontrolowanej działalności | Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę |
|-----|---------------------------|--|----------------------------------|--|
| 1. | Miasto i Gmina Mszczonów | Burmistrz Józef Grzegorz Kurek | P* | Departament Administracji Publicznej |
| 2. | Gmina Jadów | Wójt Dariusz Stanisław Kokoszka | P | |
| 3. | Gmina Raszyn | Wójt Andrzej Zaręba | Pn** | |
| 4. | Gmina Rudka | Wójt Andrzej Anusiewicz | Pn | Delegatura NIK w Białymstoku |
| 5. | Gmina Jasionówka | Wójt Jacek Kochański | P | |
| 6. | Miasto i Gmina Suraż | Burmistrz Sławomir Halicki | Pn | |
| 7. | Miasto Bielsk Podlaski | Burmistrz Eugeniusz Berezowiec | Pn | |
| 8. | Miasto Bydgoszcz | Prezydent Miasta Rafał Piotr Bruski | Pn | Delegatura NIK w Bydgoszczy |
| 9. | Gmina Kikół | Wójt Józef Predenkiewicz | Pn | |
| 10. | Gmina Wielgie | Wójt Tadeusz Wiewiórski | Pn | |
| 11. | Miasto Grudziądz | Prezydent Miasta Robert Malinowski | Pn | |
| 12. | Miasto Puławy | Prezydent Miasta Janusz Grobel | P | Delegatura NIK w Lublinie |
| 13. | Gmina Końskowola | Wójt Stanisław Gołębiowski | P | |
| 14. | Miasto i Gmina Bychawa | Burmistrz Janusz Urban | Pn | |
| 15. | Gmina Głusk | Wójt Jacek Anasiewicz | P | |

| Lp. | Jednostka objęta kontrolą | Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność | Ocena kontrolowanej działalności | Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę |
|-----|---------------------------|---|----------------------------------|--|
| 16. | Gmina Milejewo | Wójt Ryszard Janusz | Pn | Delegatura NIK w Olsztynie |
| 17. | Gmina Wilczęta | Wójt Bogusław Szczerba | P | |
| 18. | Miasto i Gmina Pasłęk | Burmistrz Wiesław Grzegorz Śniecikowski | P | |
| 19. | Miasto Elbląg | Prezydent Miasta 1) Grzegorz Nowaczyk (do 16 kwietnia 2013 r.) 2) Marek Bojarski – Pełniący funkcję organów Miasta (do 12 lipca 2013 r.) 3) Jerzy Wilk (od 12 lipca 2013 r.) | P | |
| 20. | Miasto Opole | Prezydent Miasta Ryszard Zembaczyński | Pn | Delegatura NIK w Opolu |
| 21. | Miasto i Gmina Ozimek | Burmistrz Marek Korniak | Pn | |
| 22. | Gmina Lubrza | Wójt Mariusz Kozaczek | N*** | |
| 23. | Gmina Domaszowice | Wójt Zenon Kotarski | Pn | |
| 24. | Miasto Żagań | Burmistrz 1) Sławomir Kowal (do 19 lutego 2013 r.) 2) Małgorzata Kuźniar – Pełniąca funkcję organów Miasta (do 9 czerwca 2013 r.) 3) Daniel Marchewka (od 10 czerwca 2013 r.) | Pn | Delegatura NIK w Zielonej Górze |
| 25. | Miasto i Gmina Witnica | Burmistrz Andrzej Zabłocki | Pn | |
| 26. | Gmina Przewóz | Wójt Ryszard Klisowski | Pn | |
| 27. | Gmina Wymiarki | Wójt Anita Staszkwian | Pn | |

*P - ocena pozytywna

**Pn - ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

***N - ocena negatywna

Wykaz jednostek, w których zasięgnięto informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK

1. Ministerstwo Środowiska.

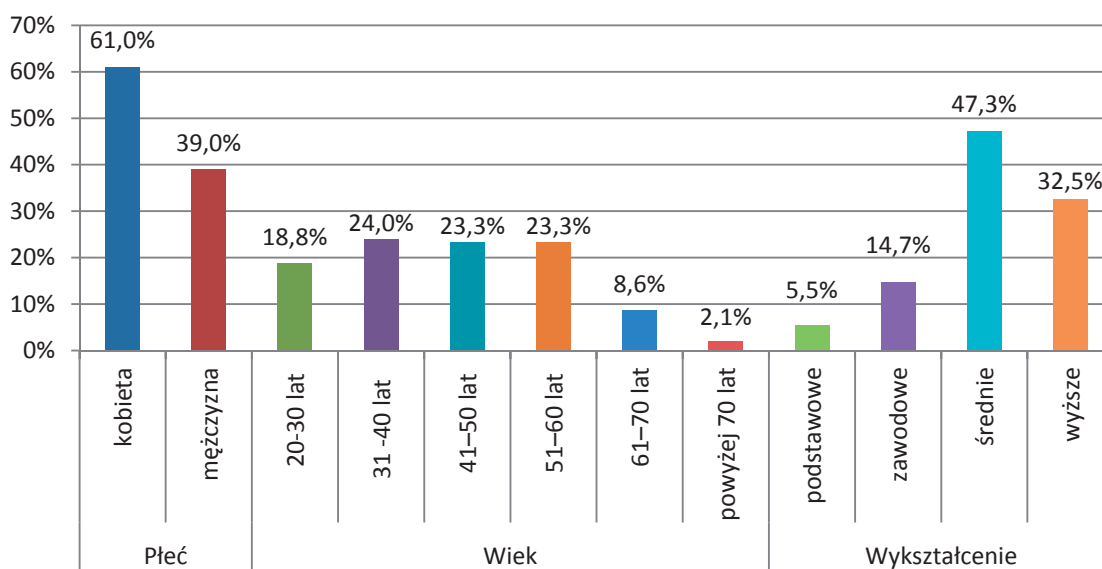
Wyniki badań ankietowych mieszkańców kontrolowanych gmin

We wszystkich 27 jednostkach poddanych kontroli, za zgodą kierowników tych jednostek, przeprowadzono badanie ankietowe dotyczące odczuć mieszkańców gminy w zakresie wywiązania się gminy z obowiązku przygotowania warunków do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Badania zostały przeprowadzone podczas wykonywania czynności kontrolnych w danym urzędzie w okresie od 1 lipca do 15 sierpnia 2013 r. W badaniu wzięło udział 292 respondentów.

Badania zostały zrealizowane w formie anonimowej ankiety na zasadzie dobrowolności, przy czym w poszczególnych urzędach założono przeprowadzenie po 10 ankiet w ramach badania.

Wykres nr 1

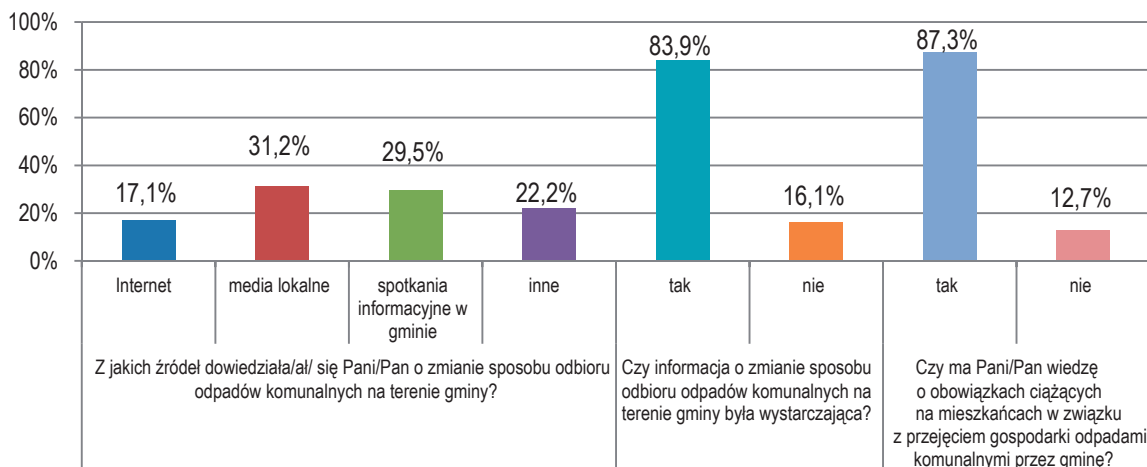
Charakterystyka respondentów



W ankiecie uczestniczyły w większości kobiety (61,0%). Respondenci w grupach wiekowych 20-30; 31-40; 41-50; 51-60 lat reprezentowali grupy o podobnej wielkości, kształtujące się na poziomie od 18,8% do 24,0% wszystkich ankietowanych. Wśród uczestników ankiet osoby ze średnim wykształceniem stanowiły ok. 48%, natomiast o kilka procent mniejsza była grupa legitymująca się wyższym wykształceniem.

Ocenę dostępności informacji o sposobach odbioru odpadów od mieszkańców gminy zaprezentowano na wykresach nr 2 i 2a.

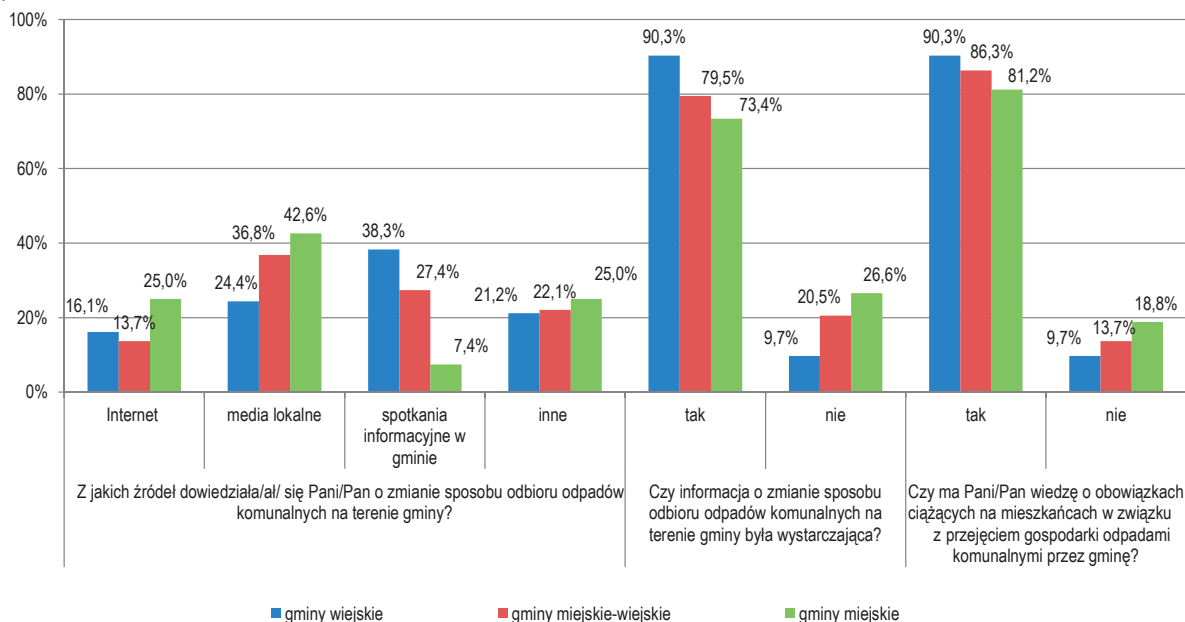
Wykres nr 2



W odpowiedzi ankietowanych mieszkańców kontrolowanych gmin najpowszechniejszym źródłem pozyskiwania informacji o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych były media lokalne (31,2%). Przy czym najczęściej ten sposób pozyskiwania informacji podawali mieszkańcy gmin miejskich 42,6% (wykres nr 2a). Jako kolejne źródło informacji ankietowani wskazali spotkania informacyjne w gminie (29,5%), lecz w tym przypadku najliczniejszą grupę wskazującą to źródło informacji stanowili ankietowani gmin wiejskich 38,3% (wykres nr 2a).

Większość ankietowanych wskazała, że informacja o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych na terenie gminy była wystarczająca (83,9%), przy czym w gminach wiejskich wskaźnik ten kształtował się na poziomie 90,3% (wykres nr 2a), zaś w gminach miejskich na poziomie 73,4% (wykres nr 2a). Jako niewystarczające działania gminy w tym zakresie uznało 16,1% ankietowanych. Na zbliżonym poziomie kształtował się wskaźnik dotyczący wiedzy o obowiązkach ciążyących na mieszkańcach w związku z przejściem gospodarki odpadami komunalnymi przez gminy (87,3%), przy czym wskaźnik ten w gminach wiejskich wyniósł 90,3% (wykres nr 2a), zaś w gminach miejskich 81,3% (wykres nr 2a).

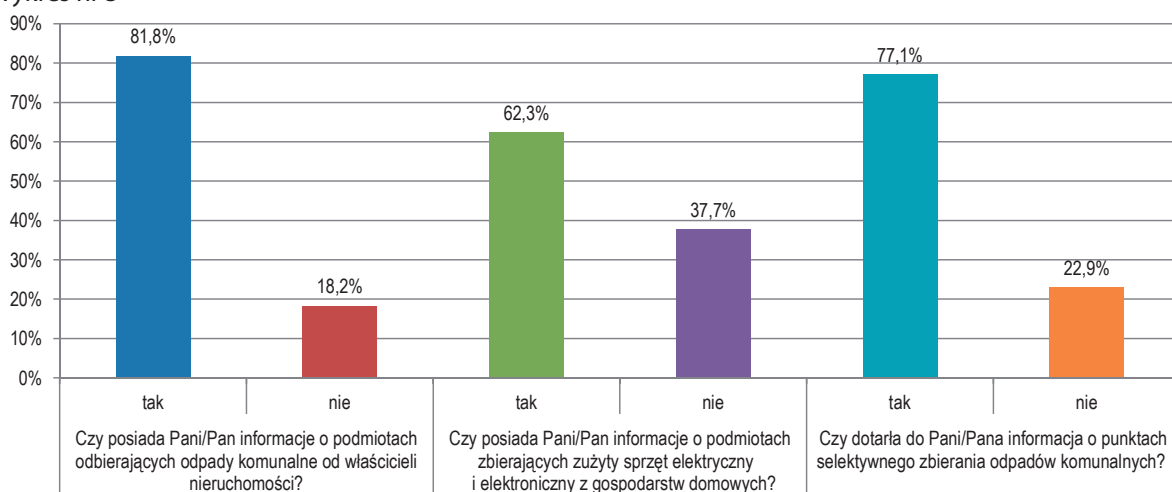
Wykres nr 2a



Najwyższy odsetek ankietowanych, którzy wskazali na niewystarczające informacje o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych wystąpił w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (odpowiednio 26,6% i 20,5%). Na zbliżonym poziomie w gminach miejskich i miejsko-wiejskich kształtował się także wskaźnik ankietowanych wskazujących na brak wiedzy o obowiązkach ciążyących na mieszkańcach w związku z przejściem gospodarki odpadami komunalnymi przez gminy, który wynosił odpowiednio 18,8% i 13,7% badanych.

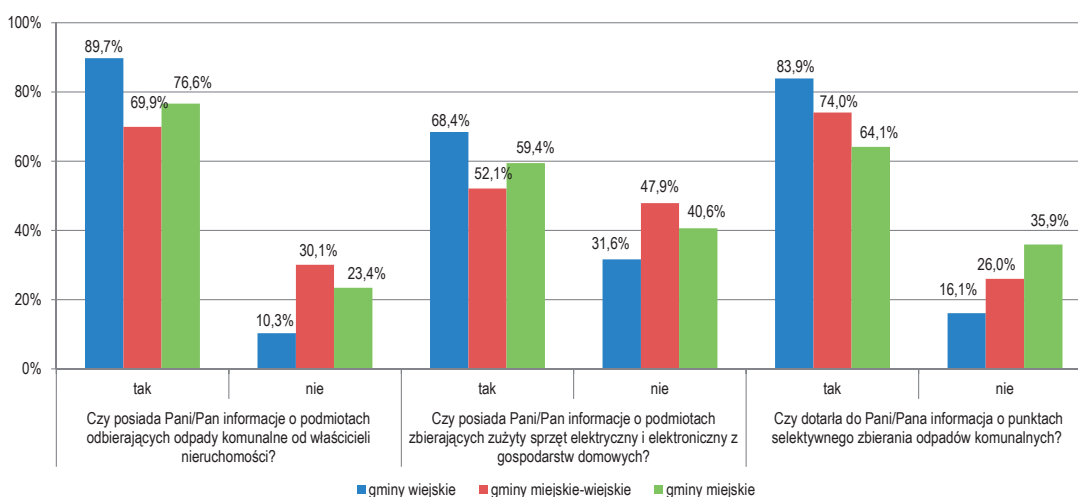
Ocena dostępności informacji o podmiotach odbierających odpady i punktach selektywnego zbierania odpadów zaprezentowano na wykresach nr 3 i 3a.

Wykres nr 3



Informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne oraz o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie posiadało odpowiednio: 18,2% i 22,9% ankietowanych. Natomiast większość ankietowanych (81,8%) wskazała, że posiada informacje o podmiotach odbierających odpady komunalne, natomiast na posiadane informacje o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych wskazało 77,1% badanych. Ankietowani krytycznie ocenili akcję informacyjną o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz informacje o punktach selektywnego zbierania odpadów. Prawie 38% uczestników badania uznało, że nie posiada informacji o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, a blisko 23% ankietowanych podało, że nie posiada informacji o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

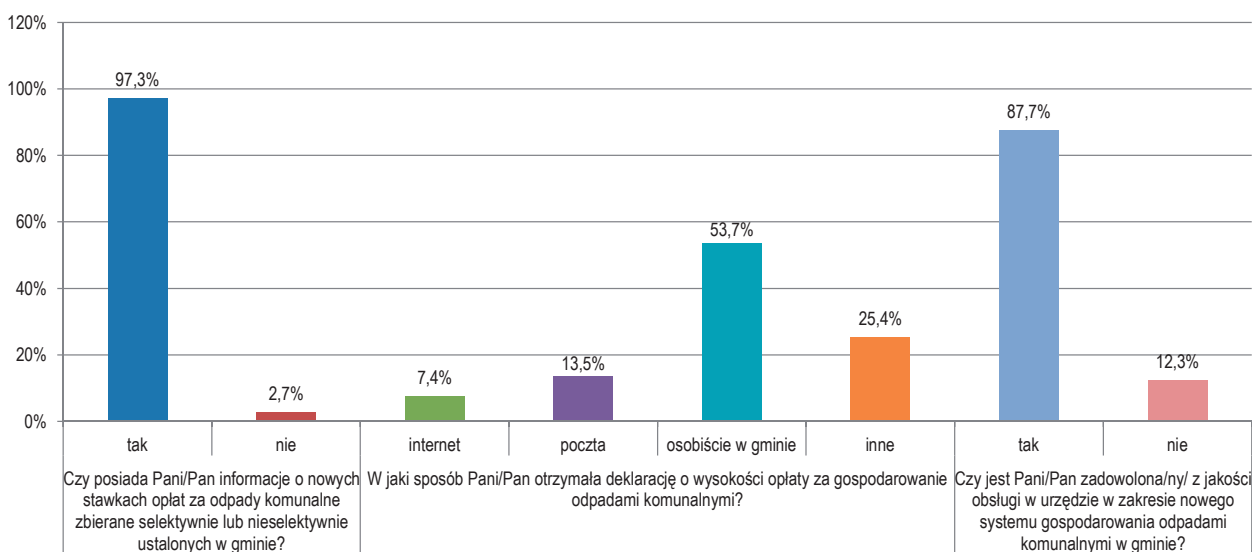
Wykres 3a



Blisko 48% ankietowanych w gminach miejsko-miejskich i ok. 41% w gminach miejskich wskazało, że nie posiada informacji o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Największą grupę ankietowanych, którzy wskazali na brak informacji o punktach selektywnego odbierania odpadów, stanowili mieszkańcy gmin miejskich i miejsko-wiejskich odpowiednio 35,9% i 26,0%. Prawie 31% ankietowanych mieszkańców gmin miejsko-wiejskich wskazało, że nie posiadają informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne.

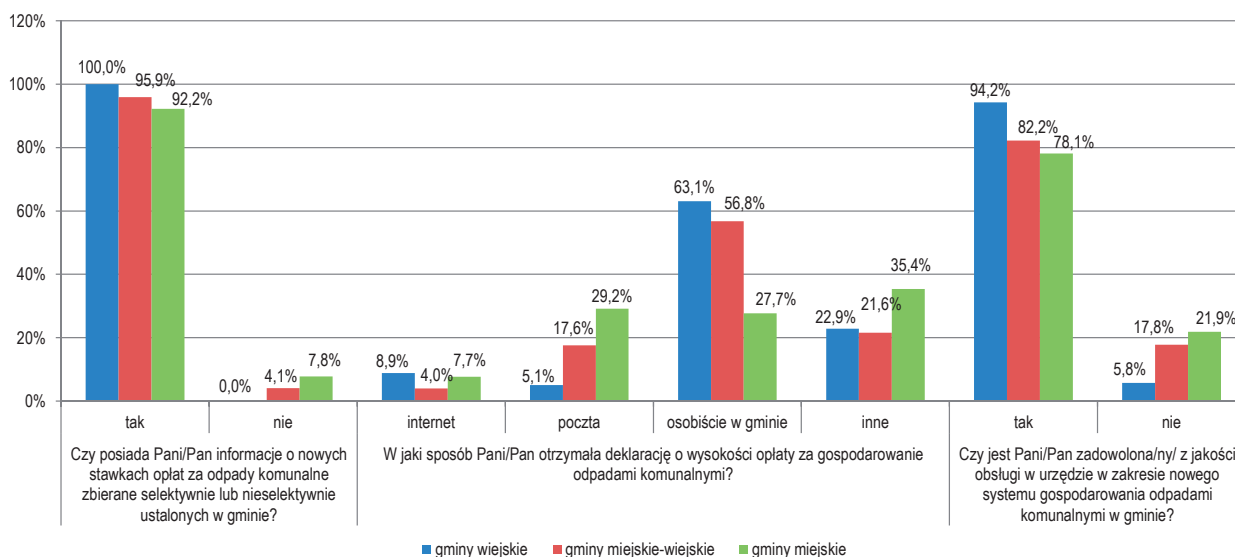
Ocenę obsługi w urzędzie oraz posiadania informacji o nowych stawkach opłat, a także danych o źródłach pozyskiwania deklaracji o wysokości opłaty zaprezentowano na wykresach nr 4 i 4a.

Wykres nr 4



W odpowiedzi ankietowani wskazali na prawie 88 procentowe zadowolenie z jakości obsługi w urzędzie w zakresie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także na posiadaną informację o nowych stawkach opłat za odpady komunalne, którą zadeklarowało 97,3% mieszkańców objętych badaniem. W zakresie źródeł pozyskiwania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi najliczniejszą grupę stanowili mieszkańcy, którzy deklarację odebrali osobiście w gminie (53,7%), natomiast 25,4% ankietowanych wskazało inne źródła (np. sołtys, spółdzielnie mieszkaniowe, sklepy, a nawet pracownicy urzędu docierający bezpośrednio do mieszkańców).

Wykres 4a



Na niezadowolenie z jakości obsługi w urzędzie w zakresie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gminach miejskich i miejsko-wiejskich wskazało odpowiednio 21,9% i 17,8% ankietowanych.

Przykłady rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w wybranych krajach europejskich⁸⁹

Przykład 1. Szwecja

W modelu szwedzkim, podobnie jak obecnie w Polsce, to gmina jest odpowiedzialna za należyte zagospodarowanie odpadów komunalnych. Różnica polega na tym, że tamtejsze gminy samodzielnie decydują, czy zlecą to zadanie zewnętrznej firmie, czy też przełożą ten obowiązek własnej jednostce organizacyjnej. W pierwszym wariantcie konieczne jest zorganizowanie przetargu, w którym wyłoniona firma będzie zajmować się poszczególnymi zadaniami, w drugim zaś – znacznie częściej wykorzystywanym – samodzielne wykonywanie zadań przy pomocy własnych spółek. Przyjęcie takiego rozwiązania powoduje, że firmy komunalne, będące własnością gmin, nie są traktowane jako podmioty konkurujące. Ich celem jest realizacja nałożonych na gminy zadań, nie zaś nastawienie na zysk i zdobywanie nowych terenów ekspansji gospodarczej. W Szwecji podstawą polityki gospodarki odpadami jest segregacja u źródła, gdyż zbiórka odpadów zmieszanych jest bardzo droga, co nakłada na mieszkańców dodatkowe koszty. Mieszkańcy wpłacają opłaty bezpośrednio do firmy, nie zaś do budżetów gmin. Każdy z nich jest zobowiązany do wybrania systemu, do którego chce przystąpić. Segregacja śmieci znacznie obniża opłaty. Dodatkowo firma stosuje rozwiązania, dzięki którym mieszkańcy mają zysk z selektywnej zbiórki odpadów, np. otrzymują pieniądze za zbieranie czasopism. Firma prowadzi też kampanie marketingowe, aby zachęcić do firmy i prawidłowej selektywnej zbiórki. Jeżeli takie rozwiązania nie pomagają, firma może zastosować bardziej restrykcyjne działania – nie odbierać śmieci, a nawet czasowo odciąć prąd. Bardzo popularne w Szwecji są centra recyklingowe otwarte 6-7 dni w tygodniu, gdyż każdy mieszkaniec może tam zostawić śmieci bez ponoszenia dodatkowych opłat. Zadaniem mieszkańców jest tylko segregacja. Centra są jedynie uzupełnieniem systemu. System naliczania opłat opiera się na rejestrowaniu każdorazowego odbioru odpadów i ważeniu surowców z ciężarówek. Po podliczeniu kosztów dzieli się je na opłaty przypadające na jednego mieszkańca. Płatności dokonuje się 4 razy w roku, zaś firma może sugerować wzrost lub spadek opłaty. Warto podkreślić, że w 2011 r. wytworzono w Szwecji 450 tys. ton odpadów, z czego 65% jest poddawanych recyklingowi, a tylko 12 tys. ton rocznie składowanych. Dzięki przedstawionym rozwiązaniom w Szwecji składowanych jest 4% odpadów, zaś globalnie aż 84%.

Przykład 2. Wiedeń – Austria

W Wiedniu przyjęto zasadę, że obowiązek uiszczenia opłaty dotyczy wszystkich nieruchomości objętych wywozem odpadów, niezależnie od tego, czy odpady tam powstają, czy nie. Podstawą jest opłata za pojemnik 110l opróżniany raz na tydzień. Każda dalsza opłata jest multiplikacją opłaty podstawowej, przy czym mnożnikiem jest wielokrotność pojemności pojemników lub/ oraz częstotliwości ich opróżniania. Opłata roczna ściągana jest kwartalnie po 25%. W przypadku nieuiszczenia opłaty w ustalonym terminie następuje wystawienie rachunków upominających. W ostateczności pozostaje droga sądowa. Wysokość opłaty jest zależna od liczby mieszkań, ustalana jest przez Magistrat, płatnikiem jest wyłącznie właściciele nieruchomości.

⁸⁹ Źródła: Raport Nowy system gospodarki odpadami w Polsce, wyd. Municipium S.A. w Warszawie; Gospodarka odpadami w regionie Drammen, „Przegląd komunalny” 3(222)/2010 – Anna Larsson, Green Business Norway; Bendik Os, Celowy Związek Komunalny Regionu Drammen.

Przykład 3. Hanower – Niemcy

Ciekawe rozwiązania związane z segregacją odpadów wprowadził Hanower. Najnowszym wdrażanym pomysłem jest pojemnik do selektywnej zbiórki odpadów, tzw. O-TONE. Pojemnik ten ma umożliwić mieszkańcom wygodne sortowanie odpadów w domu i zbiórki dużej ilości surowców wtórnych. Pojemnik ma pojemność 240 litrów i opróżniany jest raz na cztery tygodnie.

Przykład 4. Nottingham City – Wielka Brytania

Wszystkie usługi zbiórki odpadów są opłacane poprzez system podatkowy, który wynosi około £1500 rocznie na gospodarstwo. Z tego podatku pokrywane są nie tylko opłaty za zbiórkę odpadów, ale też np. za policję. W zbiórce odpadów żywnościowych bierze udział ponad 21 tys. gospodarstw domowych. Mieszkańcy są wyposażeni w mały kosz kuchenny, rolkę worków na kompost i na zewnątrz pojemnik na odpady żywnościowe. Kawałki i resztki żywności trafiają do małego kosza, a stamtąd do pojemnika na zewnątrz.

Większość domów wyposażona jest w osobne pojemniki w różnych kolorach, np. zielone do domowych śmieci, szaro – brązowe do zbierania plastiku, papieru, puszek i kartonów, brązowe do odpadów ogrodowych (skoszona trawa, fragmenty żywopłotu, liście i chwasty itp.). Odpady recyklingowe i kompost odbierane są w jednym tygodniu, zaś pozostała część odpadów (w zielonym pojemniku) odbierana jest w następnym tygodniu. Odpady ogrodowe są wywożone co dwa tygodnie na farmę w hrabstwie Nottinghamshire i przerabiane na kompost.

Przykład 4. Lindum (Drammen) – Norwegia

Norwegia plasuje się w światowej czołówce w zakresie uzyskiwania wysokich poziomów odzysku i recyklingu. Dane z 2008 r. podają, że 50% odpadów poddano tam recyklingowi, zaś 30% – odzyskowi energetycznemu. Na powyższe wyniki wpływa sposób organizacji systemu gospodarki odpadami w Norwegii. Zgodnie z prawem norweskim, każda gmina ma obowiązek, samodzielnie lub poprzez podwykonawców, organizować odbiór odpadów z gospodarstw domowych. W regionie Drammen obowiązek ten przeniesiono na związek międzygminny. Związek – poza zarządzaniem i kontrolą jakości - nie wykonuje samodzielnie zadań związanych ze zbiórką i sortowaniem odpadów komunalnych. Podwykonawcy są wybierani w drodze przetargu publicznego. Na etapie organizacji systemu zaznaczono też konieczność ciągłego monitorowania działań oraz stałego informowania gmin założycielskich i mediów.

W omawianym systemie zdecydowano o prowadzeniu i rozwijaniu selektywnej zbiórki odpadów. Zbiórka ok. 25 różnych frakcji odpadów organizowana jest na trzech poziomach: w systemie kerbside (bezpośredni odbiór z domów), w gniazdach recyklingu (170 na terenie regionu) oraz w siedmiu centrach recyklingu. W systemie kerbside odbierane są odpady organiczne i resztkowe (pojemnik dwukomorowy), odpady papierowe (pojemnik) oraz odpady opakowaniowe plastikowe zmieszane (plastikowy worek). W zabudowie wielorodzinnej mieszkańcy wynoszą wysegregowane odpady do przeznaczonych do tego pomieszczeń, w których znajdują się kontenery na poszczególne frakcje odpadów (organiczne, resztkowe, papierowe i plastikowe). Odpady wielkogabarytowe (w tym budowlane), zielone, elektryczne i elektroniczne oraz niebezpieczne należy dostarczyć do centrów recyklingu. W Drammen, ze względu na efekt informacyjno-edukacyjny, postanowiono objąć systemem również szkoły i przedszkola. Koszty gospodarki odpadami w regionie ponoszą mieszkańcy. Opłata na kolejny rok budżetowy kalkulowana jest przez Związek we wrześniu roku poprzedzającego na podstawie planowanych kosztów, zredukowanych o planowany przychód ze sprzedaży surowców wtórnych. Opłaty mają różną wysokość w zależności od gminy. Wynik to między innymi z odmiennych nakładów na system zbiórki w gminach wiejskich lub miejskich oraz faktu istnienia składowiska.

Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Administracji i Cyfryzacji
7. Minister Środowiska
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Szef Kancelarii Prezydenta RP
16. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
17. Szef Kancelarii Sejmu
18. Szef Kancelarii Senatu