



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-19-02/2013
P/13/018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/018 – „Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji nr 12852

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Kikół, Plac Kościuszki 7, 87-620 Kikół, zwany dalej „Urzędem”

Kierownik jednostki kontrolowanej Józef Predenkiewicz, Wójt Gminy Kikół

(dowód: akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Gminy w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. w zakresie przygotowania do wprowadzania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym organizację pracy w Urzędzie związaną z gospodarowaniem tymi odpadami, organizację ich odbierania od właścicieli nieruchomości oraz wybór podmiotów odbierających te odpady od właścicieli nieruchomości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono przeprowadzenie kampanii informacyjnej praw i obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie organizacji odbierania odpadów, w tym pozyskanie na nią zewnętrznych środków finansowych, przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy Kikół, zwanej dalej „Radą”, w zakresie nowego systemu odbierania odpadów w terminie zapewniającym ich podjęcie do końca 2012 r. oraz zorganizowanie przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w terminie umożliwiającym wykonanie tego zamówienia od 1 lipca 2013 r. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

- 1) podjęciu działań w stopniu niezapewniającym utworzenia z dniem 1 lipca 2013 r. punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK),
- 2) niedostępnienu przez Gminę Kikół, zwaną dalej „Gminą”, na stronach internetowych Urzędu niektórych wymaganych informacji w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy oraz w dwóch przypadkach nierzetelnego poinformowania mieszkańców odnośnie zasad prowadzenia selektywnego zbierania odpadów,
- 3) niewłaściwym przygotowywaniu przez Wójta Gminy, zwanego dalej „Wójtem”, projektów uchwał Rady, w tym:
 - a) przygotowanie projektów uchwał Rady, dotyczących regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwanym dalej „Regulaminem”, w sposób i w terminie niezapewniających wywiązania się przez Radę

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

z obowiązku uchwalenia tego Regulaminu z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.,

- b) przygotowanie projektów uchwał Rady w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób wykraczający poza dyspozycje ustawowe,
- c) nieprzygotowanie w Urzędzie projektu uchwały Rady w sprawie warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- 4) nieprzekazaniu przez Wójta do Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) jako organu nadzoru nad działalnością Gminy, pięciu uchwał Rady dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 5) nierzetelnym określeniu kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 6) nieokreśleniu w umowie zawartej na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych obowiązku wykonawcy w zakresie odbioru z PSZOK opakowań wielomateriałowych oraz nierzetelnym określeniu w niej pozostałych frakcji odpadów do odbioru,
- 7) niedostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki do aktualnych celów i zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi oraz niespójnym określeniu zakresów tych zadań,
- 8) niewłaściwym klasyfikowaniu wydatków i dochodów z tytułu gospodarowania odpadami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena organizacji pracy w Urzędzie związanej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym wywiązywania się z obowiązku przeprowadzenia kampanii informacyjnej na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie organizacji odbierania odpadów

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z zarządzaniem systemem gospodarowania odpadami zostały przypisane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu²:

- z-cy Wójta – nadzór nad sprawami utrzymania czystości w Gminie i gospodarki odpadami,
- Sekretarzowi Gminy – nadzorowanie w zakresie prawidłowej realizacji zadań przez Referat Infrastruktury Urzędu (RI), do którego zadań należało m.in.: sporządzenie i realizacja programów związanych z gospodarką odpadami na terenie gminy, utrzymanie czystości i porządku w gminie),
- kierownikowi RI – zapewnienie sprawnego funkcjonowania „wydziału” poprzez planowanie i podział pracy oraz bieżący nadzór i kontrolowanie pracy podległych pracowników;

² Ustalony Zarządzeniem nr 32/2013 Wójta Gminy Kikół z dnia 19 czerwca 2013 r., poprzedzonym Zarządzeniem nr 22/2012 z dnia 15 maja 2012 r.

- Wójtowi – poprzez bezpośredni nadzór nad: Komendantem Straży³, asystentem, do którego obowiązków należało prowadzenie zadań dotyczących gospodarowania odpadami⁴ oraz pracownikiem interwencyjnym (pomoc administracyjna), którego zakres obowiązków pokrywał się z zakresem ww. asystenta Wójta i był poszerzony o prowadzenie ewidencji wpłat i należności dotyczących odpadów od mieszkańców oraz o prowadzenie spraw z zakresu egzekucji tych opłat.

W badanym okresie brak było osoby na stanowisku z-cy Wójta⁵. Zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi Wójt przypisał łącznie pięciu osobom⁶, w tym nadzór Sekretarzowi Gminy i kierownikowi RI, a realizację pozostałych zadań: asystentowi i pracownikowi interwencyjnemu (według ww. zakresów) oraz inspektorowi ds. rolnictwa i ochrony środowiska, koordynatorowi ds. inwestycji w RI⁷.

(dowód: akta kontroli str. 96-158, 418)

Wszyscy pracownicy Urzędu realizujący zadania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi posiadali kwalifikacje związane z ochroną środowiska, w tym dwóch (kierownik RI oraz asystent Wójta) studia wyższe na kierunku ochrona środowiska. W badanym okresie ww. pracownicy uczestniczyli w dwunastu szkoleniach z zakresu gospodarki odpadami⁸, w tym pięciu w 2012 r. i siedmiu w 2013 r. W ich ocenie nie były one w pełni wystarczające i satysfakcjonujące przede wszystkim ze względu na ich poziom ogólności oraz brak wskazania konkretnych rozwiązań i wzorów dokumentów (uchwał). Pracownicy wskazali, że głównie omawiano treść ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), zwanej dalej „Ustawą” i obowiązki Gminy związane z wdrożeniem nowego systemu, ale nie wskazywano sposobów jego wdrożenia. Ich zdaniem im szkolenia były później organizowane tym były lepsze, ze względu na większą wiedzę prowadzących.

(dowód: akta kontroli str. 306-309, 316-317)

Zadań związanych z zarządzaniem systemem gospodarowaniem odpadami nie przypisywano podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 392)

³ Do jego zadań należało m.in.: kontrola wywiązywania się z obowiązków właścicieli i zarządców nieruchomości w zakresie utrzymania należytego stanu sanitarno-porządkowego, w szczególności dotyczącymi: wyposażenia nieruchomości w urządzenia służące do gromadzenia odpadów stałych i płynnych, posiadania umów i dowodów opłat dotyczących usuwania odpadów, usuwania odpadów i innych zanieczyszczeń z terenu nieruchomości.

⁴ Np. prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie gospodarowania odpadami, zorganizowanie i wdrożenie nowego systemu wynikającego ze znowelizowanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przygotowanie zakresu świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opracowanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych mających na celu zapoznanie mieszkańców z nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi w gminie, przyjmowanie deklaracji dotyczącej odpadów od mieszkańców i ich weryfikacja.

⁵ W trakcie kontroli Wójt zmienił Regulamin Organizacyjny Urzędu w ten sposób, że zadania wyznaczone z-cy Wójta z zakresu nadzoru nad sprawami utrzymania czystości w Gminie oraz gospodarką odpadami przypisane zostały do czasu jego powołania kierownikowi RI, z zadań Sekretarza usunięto zapis o nadzorze w zakresie prawidłowej realizacji zadań przez RI oraz dopisano zadania RI (wcześniej przypisane z-cy Wójta): „prowadzenie spraw związanych z rozwojem Gminy i jej promocją, prowadzenie spraw dot. ochrony środowiska i rolnymi, prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem czystości w gminie oraz gospodarki odpadami komunalnymi”.

⁶ Odpowiednio: 1 stycznia 2012 r., 1 września 2012 r., 3 września 2012 r., 15 kwietnia 2012 r. i 1 stycznia 2012 r.

⁷ Nadzór nad funkcjonowaniem gminnego wysypiska odpadów stałych, gospodarką odpadami w Gminie, ustalenie nowego regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie, opracowanie warunków i decyzji w sprawie prowadzenia działalności związanej z odpadami, opiniowanie wniosków w tej sprawie, prowadzenie ewidencji umów w sprawie odbioru odpadów oraz egzekwowanie ewentualnego uchylenia się mieszkańców gminy od należytego gospodarowania odpadami, sporządzanie sprawozdań, utrzymanie czystości i porządku w Gminie, egzekwowanie obowiązku w tym zakresie od obywateli, opracowywanie regulaminów, koordynowanie wszystkich zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych przez Gminę.

⁸ Szkolenia w zakresie: „Plan gospodarowania odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017”, „Forum o utrzymaniu czystości”, „Wzór regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach”, „Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości w gminach” (dwukrotnie), „Gospodarka odpadami”, „Nowa ustawa o odpadach a zadania administracji samorządowej”, „Przygotowanie rocznego sprawozdania”, „Gospodarka odpadowa”, „Gospodarka odpadami komunalnymi – wdrażanie nowego systemu”, „Egzekucja opłat za gospodarowanie odpadami”, „Kontrola opłat, księgowości i windykacji”.

1.2. Działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzone były poprzez:

- dokonywanie w 2012 r. kontroli w terenie (przez pracownika Urzędu i strażnika gminnego), dotyczących przestrzegania Ustawy, poprzedzonych informacjami – okólnikami wysłanymi do sołectw o takich kontrolach oraz o konsekwencjach wynikających z braku podpisanych umów na odbiór odpadów;
- prowadzoną na koszt Gminy w 2012 r. i 2013 r. (I. półrocze) zbiórkę odpadów segregowanych w systemie workowym w celu wprowadzenia nawyków segregacji odpadów komunalnych;
- zorganizowanie 12 grudnia 2012 r. spotkania dla przedstawicieli sołectw, członków Rad Sołeckich oraz mieszkańców, na którym omówiono zasady nowego systemu gospodarki odpadami;
- artykuły w prasie lokalnej – bezpłatny kwartalnik Gminy „PERIODYK Panorama Kikoła” (luty i czerwiec 2013 r.) i regionalnej – gazeta „CLI – Tygodnik Regionu Lipnowskiego” (11 kwietnia i 6 czerwca 2013 r.);
- zorganizowanie w okresie od 29 maja do 26 czerwca 2013 r. kampanii edukacyjnej związanej z wejściem w życie zmian do Ustawy pn. „Rodzinnie i ekologicznie – Segregację czas zacząć”, poprzez przygotowanie pikniku rodzinnego z zajęciami edukacyjnymi i zbiórką „elektrośmieci” oraz rozprowadzanie ulotek (3.000 szt.), zakładkę do książek (1.500 szt.), plakatów (200 szt.). Materiały zostały przekazane sołtysom, do szkół (zakładki), rozdawano je mieszkańcom, zamieszczano na tablicach ogłoszeniowych oraz pozostawiono je w sklepach. Przedmiot kampanii dotyczył głównie: zasad selektywnej zbiórki odpadów, częstotliwości odbioru odpadów, obowiązków właścicieli nieruchomości, opłat i zasad ich naliczania.

(dowód: akta kontroli str. 298-305, 317-319)

Na stronach internetowych Urzędu (www.kikol.pl, www.kikol.bip.pl) od 25 czerwca 2013 r. udostępniono informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 Ustawy, tj. o:

- 1) podmiocie odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- 2) PSZOK, poprzez zamieszczenie broszury informacyjnej wskazującej, iż „PUNKT SELEKTYWNEGO ZBIERANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH W LUBINIE PRZY OCZYSZCZALNI ŚCIEKÓW; PSZOK czynny jest w pierwszą i trzecią sobotę każdego miesiąca w godzinach od 10:00 do 15:00” oraz informację o sposobie samodzielnego dostarczania odpadów do tego punktu,
- 3) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁹, poprzez zamieszczenie broszury informacyjnej wskazującej, iż „ODPADY PROBLEMOWE I NIEBEZPIECZNE (...) – zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny – w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych – w godzinach jego pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 10-46)

1.3. Według danych Urzędu, Gmina na swoim terenie objęła wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, z tym że do dnia 30 czerwca 2013 r.: 66 właścicieli nie złożyło deklaracji o wysokości opłaty za

⁹ Dz. U. Nr 180, poz. 1495, ze zm.

gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwanych dalej „Deklaracjami”, z tego 49 dotyczyło „pustostanów”¹⁰, w stosunku do dziewięciu Wójt wydał decyzje, określające wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w pozostałych ośmiu przypadkach toczyły się postępowania administracyjne. Łącznie do tego dnia wysłano 53 wezwania do złożenia Deklaracji, skutkiem czego był wpływ 36 sztuk.

(dowód: akta kontroli str. 5-9)

Stwierdzono jednak, że do dnia 30 czerwca 2013 r. w Urzędzie nie ustalono właściwej liczby Deklaracji, które wpłynęły i które powinny wpłynąć, mimo że należy wskazać, iż w SIWZ dotyczącym zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy ogłoszonego 3 czerwca 2013 r. prawidłowo podano, że „na terenie gminy położonych jest około 1600 posesji”. W trakcie dwukrotnych oględzin programu informatycznego wspomagającego zarządzenie systemem gospodarki odpadami stwierdzono: za pierwszym razem – wpływ 1502 Deklaracji przy liczbie 1750 nieruchomości, dla których powinny być one złożone (18 lipca 2013 r.), a za drugim – liczby odpowiednio 1645 oraz 1712¹¹ (22 lipca 2013 r.). Wójt odnośnie różnic w liczbie Deklaracji wyjaśnił m.in., że nieświadomie dane do systemu wprowadzano nieprawidłowo, a błąd polegał na tym, iż w momencie, gdy na jedną nieruchomość zostały złożone dwie lub więcej Deklaracji, to pierwsza Deklaracja po wprowadzeniu kolejnej zmieniała swój statut na archiwalną, co powodowało, że nie była ona liczona, jako aktywna, a naszym błędem było przyjęcie kolejnej Deklaracji z zaznaczonym adresem zamiast z zaznaczeniem pole „załóż nową kartę nieruchomości na podstawie danych z Deklaracji”. Odnośnie różnic w liczbie nieruchomości wyjaśnił, że do dnia 30 czerwca 2013 r. pojawiły się trudności z określeniem właściwej liczby Deklaracji ze względu na brak spójnego systemu ewidencji nieruchomości. Podał, że dane nieruchomości w programie informatycznym zostały zaimportowane z bazy danych Starostwa Powiatowego w Lipnie, jednakże baza ta zawierała liczne błędy i wykazywała lokale jako nieruchomości¹². Dopiero weryfikacja informacji wraz z rejestrem ewidencji nieruchomości (rejestr prowadzony w formie papierowej) pozwoliła na wszczęcie działań w celu dokładnego określenia właściwej liczby nieruchomości i liczby Deklaracji, które powinny zostać złożone. Podał również, że w chwili obecnej trwa wprowadzanie korekt Deklaracji składanych przez mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 47-53, 62, 363-364)

Po analizie danych w systemie oraz otrzymanych Deklaracji, stwierdzono, że według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. spośród 1614 właścicieli nieruchomości, którzy złożyli Deklaracje, 1327 zadeklarowała selektywne zbieranie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 363-364)

1.4. Na stronie internetowej Urzędu oraz ulotkach informacyjnych mieszkańcom przekazano informację o godzinach i sposobie funkcjonowania PSZOK, ale do dnia 30 czerwca 2013 r. Gmina go nie utworzyła. Do tego dnia:

- Wójt 30 kwietnia 2013 r. wydał decyzję o stwierdzeniu braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (po zasięgnięciu opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (RDOŚ) oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lipnie (PPIS)),

¹⁰ Nieruchomości ujętych w punktach adresowych, ale na stan obecny niezamieszkałych, opuszczonych, nadających się do rozbiórki lub które uległy rozbiórze.

¹¹ Z tymże przypis dokonany został dla 1780 nieruchomości.

¹² Np. wprowadzono do systemu baza danych adresowych dot. miejscowości Kikół, która wykazywała większą ilość nieruchomości m.in. ul. Targowa 14/1, 14/2 oraz 14, mimo że na samą ul. Targową 14 Deklaracja nie będzie złożona.

- zgłoszono 28 maja 2013 r. do Starosty Lipnowskiego zamiar wykonania robót budowlanych w zakresie utwardzenia terenu,
- uzyskano postanowienie Starosty Lipnowskiego z dnia 19 czerwca 2013 r. o uzgodnieniu pozytywnie przedłożonego projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹³ oraz postanowienie Dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku (z up. Marszałka Województwa) z 19 czerwca 2013 r. o uzgodnieniu ww. projektu decyzji w zakresie występowania wód publicznych oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

Ponadto 4 lipca 2013 r. Wójt wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym ustalając warunki zabudowy oraz wymagania dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 10-30, 271-297)

1.5. Na terenie Gminy nie funkcjonuje regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Zgodnie z „Planem gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego”, w regionie 3 województwa kujawsko-pomorskiego – „lipnowsko-rypińskim” funkcjonują dwie takie instalacje („mały RIPOK”), które zostaną rozbudowane i zmodernizowane, w tym jedna w gminie Lipno, a druga w gminie Rypin¹⁴. W 2004 r. podpisane zostało porozumienie między Gminą a Miejskim Przedsiębiorstwem Oczyszczania Lipno dotyczące budowy składowiska odpadów komunalnych wraz z niezbędną infrastrukturą, które w latach 2006-2007 było realizowane ze środków UE w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Gmina występowała jako partner w przedsięwzięciu, który przyjął zobowiązania rzeczowe dotyczące przekazywania po zakończeniu budowy odpadów z terenu Gminy. Porozumienie to było niezbędne do uzyskania odpowiedniej punktacji oraz spełnienia kryteriów podczas weryfikacji wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 320)

1.6. Przystępując do przygotowania systemu gospodarowania odpadami Gmina dokonała analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Przeprowadzona ona została przez pracowników Urzędu w ramach obowiązków służbowych i zawierała m.in. oszacowanie kosztów ponoszonych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów, szacunkową liczbę mieszkańców (przy uwzględnieniu 10% migracji), szacunkową liczbę gospodarstw domowych, które winny zostać objęte zorganizowaną zbiórką odpadów, dotychczasową i szacunkową ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy oraz 70%-owy poziom ściągłości opłat. Analiza ta została przekazana komisjom Rady w grudniu 2012 r. wraz z projektami uchwał dotyczącymi gospodarki odpadami, w tym uchwały określającej wysokość opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 259-270)

Nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy obowiązujące od 1 lipca 2013 r. stawki są niższe czy wyższe od dotychczas obowiązujących. Ceny przez dwa podmioty odbierające odpady określone były dotychczas w zależności od pojemnika: 110/120 l – 16,50 zł i 15,90 zł, 240 l – 23,50 zł i 26,10 zł, 1100 l –

¹³ „Pod względem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie wiaty z przeznaczeniem pod PSZOK i montaż kontenera socjalnego z gotowych elementów na działce nr 266/1 położonej w obrębie ewidencyjnym Lubin, gmina Kikół, powiat lipnowski”.

¹⁴ Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Lipnie sp. z o.o., Regionalny Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych „RYPIN” sp. z o.o. w Puszczy Miejskiej.

60,00 zł i 64,25 zł. I tak (bez uwzględnienia dodatkowych wywozów) dla gospodarstw domowych obecne opłaty są:

- jednoosobowych – niższe (8 zł lub 12 zł, przy min. dotychczasowych 15,90 zł),
- dwuosobowych – na podobnym poziomie w przypadku zbiórki selektywnej (16 zł, przy dotychczasowych 16,50 zł lub 15,90 zł),
- trzyosobowych – na podobnym poziomie w przypadku zbiórki selektywnej, przy założeniu, że wymagany był pojemnik 240 l (24 zł lub 36 zł przy dotychczasowych 23,50 zł i 26,10 zł) i wyższe, przy założeniu, że pojemnik 110 l był wystarczający (24 zł lub 36 zł przy dotychczasowych 16,50 zł lub 15,90 zł),
- czterosobowych i większych – wyższe, przy założeniu, że dla takiego gospodarstwa był wymagany pojemnik o pojemności 240 l (32 zł lub 48 zł przy dotychczasowych 23,50 zł i 26,10 zł).

(dowód: akta kontroli str. 5, 346)

1.7. Od 29 marca 2013 r. w Urzędzie funkcjonuje program informatyczny wspomagający zarządzanie nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi – o nazwie „DOC.pl – Dokumenty, Odpady, Czystość” wersja 6.15.17. Program ten pozwala na:

- ewidencjonowanie umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami odbierającymi odpady komunalne,
- ewidencjonowanie składanych Deklaracji,
- automatyczne sporządzanie sprawozdań rocznych z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami,
- prowadzenie rejestru działalności regulowanej,
- generowanie i ewidencjonowanie decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości Deklaracji.

Do 30 czerwca 2013 r. Gmina nie poniosła wydatków związanych z tym programem, natomiast koszt jego zakupu wyniósł 4.303,77 zł, a planowany kwartalny koszt jego obsługi wyniesie 1.076,25 zł (tj. 4.305 zł rocznie).

(dowód: akta kontroli str. 9, 47-53, 364)

1.8. Łączna kwota wydatków poniesionych przez Gminę w związku z przygotowaniem do nowego systemu odbioru odpadów na 30 czerwca 2013 r. wyniosła 57.120 zł i dotyczyła wyłącznie środków krajowych (w tym w 2012 r. – 25.948 zł), z tego:

- 53.489 zł – na wynagrodzenia pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym 24.139 zł w 2012 r.),
- 3.131 zł – na szkolenia dla pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym 1.809 zł w 2012 r.),
- 500 zł – na PSZOK (mapa geodezyjna).

Do 30 czerwca 2013 r. Gmina nie dokonała wydatków na działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, natomiast poniosła koszt w kwocie 9.800 zł na realizację kampanii edukacyjnej – „Rodzinnie i ekologicznie – Segregację czas zacząć”, współfinansowanej do kwoty 8.800 zł ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 9, 304-305, 319)

1.9. Przygotowując i wdrażając nowy system gospodarki odpadami nie korzystano ze wsparcia Ministra Ochrony Środowiska poza wykorzystaniem plakatów informacyjnych zamieszczonych na stronach internetowych ministerstwa oraz aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 320)

1.10. Poza kontrolą rocznych sprawozdań z osiągniętych poziomów recyklingu Gmina nie była kontrolowana przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 313)

1.11. W zakresie trudności jakie wystąpiły z wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadami Wójt podał m.in., że: Ustawa obciąża gminy znacznymi obowiązkami związanymi z wdrożeniem nowego systemu i nie kwestionując zasadniczej idei, której podporządkowana jest Ustawa, należy wskazać, że jej wdrażanie obarczone jest wieloma trudnościami ze względu na jej niedopracowanie oraz brak niektórych istotnych rozporządzeń. Wskazał, iż rozporządzenia budzą wiele wątpliwości w kontekście ich zbieżności z celami Ustaw oraz że pojawiły się znaczące różnice w interpretacji przepisów przez organ nadzorczy. Podkreślił, że w początkowej fazie legislacyjnej nie można było od nikogo otrzymać odpowiedzi na wątpliwości prawne i dopiero po „fali ogólnopolskiej porażki w tej kwestii” Wojewoda Kujawsko-Pomorski, zwany dalej „Wojewodą”, włączył się do konsultacji projektów uchwał. W zakresie uchwalania prawa lokalnego dotyczącego organizacji gospodarowania odpadami według niego największe trudności większość gmin miała z treścią regulaminów czystości i porządku. Zaznaczył, że powyższe trudności nie spowodowały opóźnień w przejściu przez Gminę obowiązków ustawowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 313-314)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ustalony w Urzędzie Regulamin Organizacyjny nie był adekwatny do aktualnej struktury organizacyjnej uwzględniającej zakresy zadań i czynności osób odpowiedzialnych za realizację obowiązków wynikających z Ustawy, ponieważ:
 - nadzór w zakresie prawidłowej realizacji zadań przez RI, do którego zadań należało m.in.: sporządzenie i realizacja programów związanych z gospodarką odpadami na terenie Gminy, utrzymanie czystości i porządku w Gminie (§ 34, pkt 29 Regulaminu Organizacyjnego) został przypisany Sekretarzowi (§ 29, pkt 9) oraz kierownikowi RI (poprzez zapis w § 32, pkt 1 – zapewnienie sprawnego funkcjonowania wydziału poprzez planowanie i podział pracy oraz bieżący nadzór i kontrolowanie pracy podległych pracowników, ponoszenie odpowiedzialności za terminowe i zgodne z przepisami załatwianie spraw należących do właściwości RI),
 - poza jednym pracownikiem RI, sprawami związanymi z zarządzeniem nowym systemem gospodarowania odpadami zajmowało się dwóch pracowników, którzy nie byli pracownikami RI i podlegali bezpośrednio Wójtowi, tym samym nie podlegali kierownikowi RI, do którego zadań należało zapewnienie sprawnego funkcjonowania RI poprzez planowanie i podział pracy oraz bieżący nadzór i kontrolowanie pracy podległych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 96-158)

Zgodnie z Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵, ogłoszonymi na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, 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.

Wójt wyjaśnił m.in., że: nadzór nad sprawami utrzymania czystości w Gminie i gospodarką odpadami należy do Wójta, który w ramach swoich uprawnień, w formie poleceń ustnych całokształt zadań wraz z pracownikami odpowiedzialnymi za wykonywanie zadań związanych z gospodarką odpadami, przekazał do RI. Dodał, że nadzór Sekretarza w zakresie prawidłowej realizacji zadań przez RI Gminy mieściło się w ramach danego przez Wójta upoważnienia i przez przeoczenie nie skorygowano zapisu w § 29 pkt 9 Regulaminu Organizacyjnego poprzez wyeliminowanie zapisu „i infrastruktury”¹⁷ (ponieważ od 15 maja 2012 r. zatrudniony jest kierownik RI i w jego kompetencji jest nadzór nad prawidłową realizacją zadań RI).

(dowód: akta kontroli str. 322-323)

W trakcie kontroli NIK Wójt dostosował strukturę organizacyjną jednostki do aktualnych celów i zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym 17 lipca 2013 r. wydał zmienione zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu¹⁸, w odpowiedni sposób uzupełnił zakres czynności kierownika RI oraz oddelegował dwóch pracowników do RI, ustanawiając kierownika RI ich bezpośrednim przełożonym.

(dowód: akta kontroli str. 418)

2. Gmina nie wywiązała się w pełni z obowiązku określonego w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. b-e Ustawy udostępnienia na stronie internetowej Urzędu informacji:
- o miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
 - o osiągniętych przez Gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy (o której mowa w art. 6f ust. 1 Ustawy), 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,
 - zawierającej adres PSZOK oraz firmę, oznaczenie siedziby i adres prowadzącego PSZOK jak również zbierającego zużyty sprzęt elektryczny

¹⁵ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84.

¹⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁷ Zapis § 29 pkt 9 regulaminu: „Do zadań Sekretarza należy zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu a w szczególności: nadzór w zakresie prawidłowej realizacji zadań przez Referat Organizacyjny i Infrastruktury”.

¹⁸ W § 29 usunięto z zadań Sekretarza zapis o nadzorze w zakresie prawidłowej realizacji zadań przez RI, w § 34 dopisano zadania RI (wcześniej przypisane z-cy Wójta): „prowadzenie spraw związanych z rozwojem Gminy i jej promocję, prowadzenie spraw dot. ochrony środowiska i rolnymi, prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem czystości w gminie oraz gospodarką odpadami komunalnymi”.

i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych¹⁹ oraz adres punktu zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie Gminy, w tym m.in. wskazania że PSZOK (do którego można oddawać zużyty sprzęt) prowadzony jest przez Urząd.

Nadzór i koordynowanie obsługi strony internetowej Urzędu oraz Biuletynu Informacji Publicznej zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu należało do zadań Sekretarza. W trakcie kontroli NIK uzupełniono treści stron internetowych Urzędu o brakujące informacje.

(dowód: akta kontroli str. 10-46, 106, 132, 351-355)

Wójt wyjaśnił m.in.:

- odnośnie miejsc zagospodarowania, że informacja ta nie została podana, ponieważ wiadomości te zawarte są w Planie gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego²⁰;
- odnośnie osiąganych poziomach recyklingu, że w dniu 28 czerwca br. została złożona korekta sprawozdania rocznego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi²¹. Korekta ta związana była z otrzymaniem korekt sprawozdań od jednej z firm wywozowych i wezwaniem Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, dlatego też informacje te nie zostały wcześniej zamieszczone;
- odnośnie adresów i oznaczenia podmiotów prowadzących PSZOK i odbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, że informacja zawarta została w broszurze informacyjnej zamieszczonej na stronie internetowej w której podano informacje określające położenie i łatwą identyfikację umiejscowienia punktu tj. „przy oczyszczalni ścieków w Lubinie”. Punkt prowadzony jest przez pracowników Urzędu. Wszelkie odpady zgromadzone w PSZOK będą odbierane przez firmę, która wygrała przetarg. W broszurze tej podano również, że zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny można oddawać w PSZOK.

(dowód: akta kontroli str. 346)

3. Przy realizacji obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 2 pkt 8 Ustawy prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami, w dwóch przypadkach nierzetelnie poinformowano właścicieli nieruchomości o ich obowiązkach z zakresu gospodarowania odpadami. I tak:
- w broszurze informacyjnej rozdawanej mieszkańcom oraz udostępnionej od 25 czerwca 2013 r. na stronie internetowej Urzędu (www.kikol.pl) podano, że starą odzież i szmaty wrzuca się do pojemników na odpady zmieszane, mimo że zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 15 Regulaminu właściciele nieruchomości są zobowiązani do prowadzenia selektywnego zbierania takich rodzajów odpadów jak tekstylia i odzież, a zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 5 Regulaminu odzież i tekstylia należy przekazywać do PSZOK;
 - od 5 lutego do 30 czerwca 2013 r. na podmiotowej stronie internetowej Gminy (www.bip.kikol.pl) znajdowała się informacja, iż worki do zbierania odpadów mieszkańcy będą mogli zakupić od przedsiębiorcy, który zostanie wybrany w drodze przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, mimo

¹⁹ O których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, ze zm.).

²⁰ Przedmiotowego planu nie zamieszczono na żadnej ze stron internetowych Urzędu.

²¹ Przedmiotowe sprawozdanie przekazywane jest marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca.

że w uchwale Rady nr XXIX/168/2013 r. z dnia 27 marca 2013 r. ustalono, iż w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyposaży się nieruchomości na których znajdują się budynki jednorodzinne w trzy worki do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych o pojemności co najmniej 60 litrów. Ponadto z umowy zawartej 28 czerwca 2013 r. z przedsiębiorcą na odbiór i zagospodarowanie odpadów wynika, że jego obowiązkiem jest dostarczenie mieszkańcom przedmiotowych worków w ramach ceny wynikającej z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 17, 27, 64, 159-164)

Wójt wyjaśnił m.in., że informacja w broszurze błędnie została zamieszczona oraz dodał, że broszura została poddana korekcie i niewłaściwe zapisy mogące wprowadzić w błąd mieszkańców zostały usunięte (skorygowany dokument umieszczono na stronie internetowej w dniu 6 sierpnia 2013 r.). Odnośnie informacji dotyczącej zakupu worków, wyjaśnił m.in., że w momencie przygotowania i umieszczenia informacji na stronie internetowej obowiązywały przepisy mówiące o konieczności zakupu pojemników i worków przez właścicieli nieruchomości. Wskazał, że w dniu 5 marca 2013 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy wprowadzająca możliwość wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki w ramach opłaty uiszczonej przez właściciela i w związku z tym zdecydowano, że nieruchomości będą wyposażone bez dodatkowych opłat w worki w ramach podpisanej umowy z firmą wywozową. Dodał, że w kolejnych informacjach zamieszczonych na stronach internetowych urzędu informowano już tylko o możliwości zakupu pojemników oraz że mieszkańcy przy składaniu Deklaracji na bieżąco byli informowani o otrzymywaniu worków bez ponoszenia dodatkowych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 320-321, 393)

4. Do dnia 30 czerwca 2013 r. Gmina nie zakończyła wszystkich działań związanych z przygotowaniem PSZOK, co uniemożliwiło jego utworzenie z dniem 1 lipca 2013 r. tj. w terminie wymaganym art. 3 ust. 2 pkt 6 Ustawy, w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o zmianie Ustawy oraz jego otwarcie w dniach 6 i 27 lipca 2013 r.²²

Stwierdzono, że na terenie wyznaczonym pod PSZOK do dnia 24 lipca 2013 r.²³ z ustalonego zakresu inwestycji nie zrealizowano: ustawienia konteneru socjalnego, budowy wiaty konstrukcji stalowej (do przechowywania odpadów niebezpiecznych), planowanego utwardzenia terenu (ok. 400 m²), ogrodzenia terenu z dwoma bramami. Nie postawiono również żadnych kontenerów i pojemników do gromadzenia odpadów ani nie umieszczono na tym terenie oznaczenia dla mieszkańców, że jest to PSZOK i godzinach jego funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 271-297)

Wójt jako przyczynę opóźnienia w realizacji PSZOK wskazał przedłużające się procedury administracyjne. Podał m.in., że działania w tej sprawie rozpoczęto w dniu 14 stycznia 2013 r. procedurą o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację planowanego przedsięwzięcia i tego samego dnia wysłano wnioski do jednostek uzgadniających, tj. RDOŚ oraz PPIS. Wskazał, że RDOŚ wezwał Gminę do złożenia wyjaśnień i uzupełnień do

²² Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały Rady nr XXIX/168/2013, punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych czynne są w pierwszą i trzecią sobotę każdego miesiąca w godzinach 10.00-15.00.

²³ W dniu oględzin trwały prace nad utwardzeniem wjazdu płytami typu JOMB oraz spawane były skrzydła stalowych bram.

wniosku, w wyniku czego całe postępowanie zakończone zostało wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację planowanego przedsięwzięcia dnia 30 kwietnia 2013 r., która była z kolei podstawą do wszczęcia postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym, które to rozpoczęto dnia 27 maja 2013 r. poprzez wysłanie informacji do jednostek uzgadniających. Podał, że po otrzymaniu niezbędnych uzgodnień wydano decyzję w dniu 4 lipca 2013 r. Dodał, że w związku z powyższym ze względów proceduralnych nie było możliwe rozpoczęcie prac przed dniem otrzymania powyższych decyzji oraz że z uwagi na brak środków finansowych założono, że budowa PSZOK wykonana zostanie we własnym zakresie, a przewidywany termin otwarcia to koniec sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 363)

5. Wójt nierzetelnie przedstawił Radzie koszty funkcjonowania systemu, które zgodnie z art. 6k ust. 2 pkt 3 Ustawy, Rada określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, winna wziąć pod uwagę. Przed przygotowaniem uchwały w sprawie określenia stawki opłat za gospodarowanie odpadami Wójt przygotował analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, którą przekazał Radzie pod obrady. W analizie tej określono koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, przyjmując ilość produkowanych przez mieszkańców odpadów na poziomie 160 kg/osobę/na rok²⁴. I tak przy określeniu stawki opłaty dla właścicieli, którzy nie będą zbierać odpadów selektywnie (zaproponowana przez Urząd stawka – 12,64 zł), koszty określono dla odpadów wytwarzanych na poziomie 160 kg/osobę/na rok, a przy określeniu stawki opłaty dla właścicieli selektywnie zbierających odpady (zaproponowana przez Urząd stawka – 8,76 zł) – na poziomie 60 kg/osobę/rok, tj. nie uwzględniono kosztów dla pozostałej wielkości odpadów - 100 kg/osobę/na rok (nie uwzględniono kosztów transportu i unieszkodliwiania odpadów w kwocie 202,4 tys. zł²⁵). Tym samym zaniżono o 65,2% roczne koszty transportu i unieszkodliwiania odpadów w przypadku selektywnej zbiórki odpadów. Po uwzględnieniu założonej przez Urząd w ww. analizie rezerwy kosztów (10%) i poziomu ściąganości opłat (70%), zaproponowana Radzie stawka opłaty za gospodarowanie odpadami w przypadku zbiórki selektywnej winna być o ponad 2 zł wyższa. Powyższe może skutkować brakiem finansowania systemu gospodarowania odpadami, wyłącznie z określonych przez Radę i pobieranych stawek opłat.

(dowód: akta kontroli str. 259-270, 416)

Przekazaną analizę podpisał Wójt, który wyjaśnił m.in., że analiza została przedstawiona na podstawie wspólnej konsultacji z innymi gminami podczas spotkań roboczych, w związku z powyższym oddzielono 60 kg odpadów zbieranych selektywnie od ogólnej ilości odpadów zmieszanych. Dodał, że w okresie przygotowania analizy nie było jasnych wytycznych co do sposobu wyliczenia stawki opłat. Wskazał, że w opinii Urzędu określenie stawki nie powinno być wyliczone przed ogłoszeniem zamówienia publicznego i jest sprzeczne z przepisami zamówień publicznych gdyż wykonawca ma możliwość zapoznania się z kwotą jaką zamawiający może przeznaczyć na realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 415)

²⁴ Dla porównania w „Planie gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego” dla terenów wiejskich przyjęto wielkość wytwarzanych odpadów na poziomie 180 kg/osobę/rok (dla 2014 r.).

²⁵ Kwota nieuwzględniona stanowiła 26,7% określonych dla stawki opłaty „selektywnej” łącznych rocznych kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami (757,4 tys. zł), z tymże przetarg ogłoszony został na pół roku.

6. W Urzędzie z naruszeniem wymogów art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w zw. z § 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁶ klasyfikowano wydatki i dochody z tytułu gospodarowania odpadami.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5, oraz środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, klasyfikuje się według: 1) działów i rozdziałów - określających rodzaj działalności; 2) paragrafów - określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, a zgodnie z § 1 przywołanego wyżej rozporządzenia zarządzonego na podstawie tego artykułu: ustala się klasyfikację dochodów i wydatków publicznych, przychodów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5, oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy według: 1) działów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia; 2) rozdziałów, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia; 3) paragrafów dochodów, przychodów i środków, zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia; 4) paragrafów wydatków i środków, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia²⁷.

Stwierdzono, że:

- wydatki dotyczące gospodarki odpadami, takie jak usługi w zakresie selektywnej zbiórki, utylizacji odpadów azbestowych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. klasyfikowane były w Urzędzie z naruszeniem wymogu zał. nr 2 do rozporządzenia, tj. ujmowane były w księgach rachunkowych Urzędu w rozdziale 90003 Oczyszczanie wsi i miast, zamiast 90002 Gospodarka odpadami, w tym w 2012 r. w wysokości 92,8 tys. zł²⁸, a w 2013 r. – 37,3 tys. zł. W ten sposób kwoty wydatkowane zostały wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S „z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r. oraz 30 czerwca 2013 r., wraz z kwotą zaplanowanych na 2013 r. wydatków z tego tytułu (w wysokości 480,6 tys. zł);
- dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały zaplanowane w 2013 r. w budżecie Gminy w wysokości 496,2 tys. zł z naruszeniem wymogów załącznika nr 2 i 3 do rozporządzenia, tj. zostały ujęte w rozdziale 90003 Oczyszczanie miast i wsi, paragrafie 069 – Wpływy z różnych opłat, zamiast w rozdziale 75616 Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych, paragrafie 049 – Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw. W ten sposób kwota zaplanowana została wykazana w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S „z wykonania planu dochodów

²⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

²⁷ W załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia określono m.in. następujące rozdziały: 90002 – Gospodarka odpadami, 90003 – Oczyszczanie miast i wsi, 75616 – Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych.

W załączniku nr 3 do rozporządzenia określono m.in. następujące paragrafy dochodów: 049 – Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, 069 – Wpływy z różnych opłat. Paragraf ten obejmuje opłaty pobierane przez jednostki administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości oraz inne jednostki budżetowe, a w szczególności: opłaty paszportowe, opłaty i koszty sądowe oraz inne opłaty uiszczane na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego, należności i opłaty z tytułu przejmowania użytków rolnych na cele nierolnicze, opłaty za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, stanowiących własność państwa, opłaty za wpisy do rejestru programów rozprowadzanych oraz programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym).

²⁸ Spośród kwoty ogółem w rozdz. 90003 – 3,4 tys. zł dotyczyło oczyszczania wsi i miast.

budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” za okres od początku roku do 30 czerwca 2013 r.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu: nadzór i koordynacja opracowywania projektu budżetu zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych, wykonywanie określonych przepisami prawa obowiązków w zakresie rachunkowości, nadzór i koordynacja sporządzania sprawozdań, analiz i informacji dotyczących realizacji budżetu należało do zadań Skarbnika.

(dowód: akta kontroli str.107, 133, 367-388)

Wójt jako przyczynę ujmowania wydatków w zakresie gospodarki odpadami w rozdz. 90003 klasyfikacji budżetowej podał niewłaściwą interpretację obowiązujących przepisów, a jako przyczynę zaplanowania w tym rozdz. dochodów z tego tytułu – ujęciem dochodów w tym samym rozdziale co wydatki, w celu monitorowania spełnienia warunku wynikającego z Ustawy, iż nowy system odbioru odpadów musi się samofinansować. Ponadto poinformował, że na najbliższej sesji Rady przedstawiony zostanie projekt uchwały obejmujący prawidłową klasyfikację dochodów i wydatków dotyczących odbioru odpadów komunalnych (przygotowany przez Skarbnika).

(dowód: akta kontroli str. 365, 417)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Organizacja odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w tym uchwalanie prawa lokalnego dotyczącego organizacji gospodarowania odpadami

Opis stanu faktycznego

Termin przygotowywania przez Wójta projektów uchwał Rady w zakresie nowego systemu odbierania odpadów, pozwolił Radzie na podjęcie do 31 grudnia 2012 r. wszystkich uchwał, które była zobowiązana podjąć na podstawie art. 4 ust. 1, art. 6k ust. 1, art. 6l ust. 1, art. 6n ust. 1, art. 6r ust. 3 Ustawy. Wszystkie uchwały zostały przekazane do Wojewody, żadna nie została przekazana do RIO. W toku badania legalności uchwał Wojewoda w jednym przypadku stwierdził niezgodność podjętej uchwały z prawem powszechnie obowiązującym, a w trzech przypadkach na podstawie ustnych uwag organu nadzoru Rada uchyliła podjęte uchwały. Wszystkie uchwały weszły w życie nie później niż dnia 1 lipca 2013 r.

Wszystkie opisane poniżej uchwały podjęte zostały na skutek działań Wójta i kierowanego przez niego Urzędu, który działając na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰, zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”, przygotował dla Rady ich projekty.

(dowód: akta kontroli str. 159-247, 348)

2.1. Uchwałą z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rada uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (nr XXVI/146/2012). W uchwale wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem 1 lipca 2013 r. O nieważności tej

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

uchwały rozstrzygnięciem nadzorczym (nr 24/2013) z 30 stycznia 2013 r. orzekł Wojewoda. Kolejną uchwałą w sprawie Regulaminu, Rada podjęła 27 marca 2013 r. (nr XXIX/167/2013), tym samym w terminie 6 miesięcy dostosowała go zgodnie z art. 4 ust. 3 Ustawy do „Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego”. Podejmując przedmiotowe uchwały dotyczące Regulaminu, każdorazowo, zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy, zasięmano opinii PPIS, w tym 28 listopada i 6 grudnia 2012 r. oraz 18 marca 2013 r., który w swoich postanowieniach pozytywnie z uwagami opiniował przedłożone projekty uchwał. W uwagach PPIS wskazał m.in., że:

- worki nie powinny zastępować pojemników do gromadzenia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych,
- nie ustalono minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości zamieszkałych przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwie domowym bądź w innych źródłach i liczby osób korzystających z tych pojemników,
- nie ustalono rodzaju minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów komunalnych jak i częstotliwości oraz sposobu pozbywania się ich z terenów cmentarzy jak i w przypadku organizowania imprez masowych,
- ustalenie warunków rozmieszczania koszy ulicznych w „ilości dostosowanej do intensywności i specyfiki ruchu pieszego” jest określeniem zbyt ogólnym i nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia warunków rozmieszczenia tych pojemników,
- zaleca się wprowadzenie możliwości zwiększenia ustalonej częstotliwości usuwania zmieszanych odpadów komunalnych w okresie letnim (co dwa tygodnie).

Uwagi te nie zostały uwzględnione w projektach uchwał przygotowywanych przez Urząd, co Wójt tłumaczył m.in. tym, że: [a] nie wszyscy mieszkańcy zaopatrzyli się w pojemniki do zbiórki odpadów zmieszanych, dlatego Urząd umożliwił zbieranie w początkowym okresie zbieranie odpadów w workach (wskazał, że „jednakże mieszkańcy zostali poinformowani o konieczności zakupu pojemników”), [b] minimalna pojemność pojemników została określona na 110 litrów, [c] w przypadku cmentarzy nadzór Wojewody zarzucił zbyt szczegółowe zawężenie przepisów Ustawy, [d] na terenach wiejskich gęstość zaludnienia jest zupełnie inna niż w wielkich aglomeracjach miejskich, stąd według Urzędu wersja zapisu dotycząca rozmieszczenia koszy ulicznych była wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 178-194, 199-205, 233-246, 248-253, 321-322)

Regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1, 3-8 Ustawy, tj.: wymagania obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, wymagania obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, wymagania obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, rodzaje i minimalne pojemności pojemników, częstotliwość i sposoby pozbywania się odpadów komunalnych, zasadę dotyczącą obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, zasadę dotyczącą wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej oraz wyznaczył obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 159-162)

Ustalając w Regulaminie obowiązek dla właścicieli nieruchomości prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych, Gmina wskazała następujące rodzaje odpadów podlegających segregowaniu: 1) papier i tektura; 2) metale;

3) tworzywa sztuczne; 4) opakowania wielomateriałowe; 5) szkło; 6) odpady komunalne ulegające biodegradacji; 7) odpady zielone; 8) przeterminowane leki; 9) chemikalia; 10) zużyte baterie i akumulatory; 11) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; 12) meble i inne odpady wielkogabarytowe; 13) odpady budowlane i rozbiórkowe; 14) zużyte opony; 15) tekstylia i odzież.

(dowód: akta kontroli str. 159)

2.2. Rada dwukrotnie podejmowała na podstawie art. 6r ust. 3 Ustawy uchwałę w sprawie określenia 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 tym 18 grudnia 2012 r. i 27 marca 2013 r. (nr XXVI/147/2012 i XXIX/168/2013). Pierwsza uchwała nie określała m.in. ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości i została uchylona z dniem 21 lutego 2013 r. (uchwałą Rady z 29 stycznia 2013 r. ogłoszoną 7 lutego 2013 r.). Kolejna uchwała weszła w życie 13 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 163-164, 175-177, 348)

2.3. Na podstawie art. 6k ust. 1 Ustawy uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy (nr XXVI/150/2012) Rada pojęła 18 grudnia 2012 r. W uchwale tej ustalono stawki za gospodarowanie odpadami – w wysokości 12 zł miesięcznie od mieszkańca, a w przypadku zbierania i odbierania odpadów w sposób selektywny – 8 zł miesięcznie. Rada nie zróżnicowała stawek w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość (np. rodziny wielodzietne) czy rodzaju zabudowy, do czego była uprawniona na podstawie art. 6j ust. 2a Ustawy. Złożony przez Wójta projekt przedmiotowej uchwały różnicowania stawek nie uwzględniał.

(dowód: akta kontroli str. 171)

2.4. Wymogi w zakresie uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada na podstawie art. 6l ust. 1 Ustawy ustaliła uchwałą z dnia 18 grudnia 2012 r. (nr XXVI/149/2012) w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 165)

2.5. W badanym okresie Rada dwukrotnie podejmowała uchwałę określającą wzór Deklaracji, składanej przez właścicieli nieruchomości, tj. 18 grudnia 2012 r. i 29 stycznia 2013 r. (XXVII/151/2012, XXVIII/160/2013). W kolejnej uchwale zmieniono termin na złożenie deklaracji – z 15 lutego na 1 marca 2013 r.³¹ Uchwalony wzór każdorazowo zawierał objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, a przedmiotowe uchwały zawierały informację o terminach i miejscu składania deklaracji, tj. elementy o których mowa w art. 6n ust. 1 pkt 1 Ustawy. We wzorze pouczone także, że: „właściciel nieruchomości, który ma zawartą z przedsiębiorcą umowę na odbieranie odpadów komunalnych, jest obowiązany dołączyć kopię ww. umowy do pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Uchwała nie określała wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w Deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 166-170, 210-222)

³¹ Ponadto zrezygnowano z wymogu podawania nr telefonu właściciela oraz imion nazwisk osób zamieszkujących daną nieruchomość.

Do dnia 30 czerwca 2013 r. Wójt nie przygotował projektu uchwały Rady uwzględniającej warunki i tryb składania Deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, skutkiem czego było nie podjęte w tym zakresie uchwały przez Radę.

(dowód: akta kontroli str. 28, 166-170, 210-222, 321)

2.6. W terminie wyznaczonym ww. uchwałą, tj. do 1 marca 2013 r. Wójt otrzymał 1.006 Deklaracji (stanowiące 62,3% spośród 1.614 złożonych do 30 czerwca 2013 r.). Poprzez sołtysów i pracowników Urzędu przekazywano informacje o konieczności złożenia Deklaracji oraz udzielano pomocy przy ich wypełnianiu. Wskazując przyczyny niezłożenia Deklaracji Wójt podał m.in., że mieszkańcy sceptycznie podchodzili do nowych zapisów Ustawy i stanowczo odmawiali ich złożenia, twierdząc, że posiadają już umowy na odbiór odpadów i są zadowoleni z tych usług, a nie chcą zmian, które wiążą się ze wzrostem cen lub że nie produkują odpadów. W dziewięciu przypadkach Wójt był zmuszony do wydania decyzji, określających wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dla właścicieli, którzy nie złożyli Deklaracji.

Ewidencję Deklaracji Gmina prowadziła przy użyciu nowozakupionego programu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 345)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie przygotowano projekty uchwał Rady dotyczące Regulaminu, w sposób i w terminie niezapewniającym wywiązania się przez Radę z obowiązku uchwalenia Regulaminu z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.

W przygotowanym projekcie uchwały Rady w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (podjętej przez Radę 18 grudnia 2012 r., nr XXVI/146/2012) podano, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r., tj. w terminie niezapewniającym wejście w życie tej uchwały 1 stycznia 2013 r. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³², zwanej dalej „ustawą o zmianie Ustawy”, regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Tym samym w dniu 31 grudnia 2012 r. wygasła z mocy prawa uchwała Rady nr XXXV/143/05 z 25 listopada 2005 roku w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Ponadto w projekcie zawarto błędną podstawę prawną (art. 6r ust. 3 zamiast art. 4 Ustawy) oraz zapisy, które wykraczały poza ramy wyznaczone treścią art. 4 ust. 2 Ustawy (np. nakładanie obowiązków na organizatorów imprez masowych, uregulowanie zagadnień cywilnoprawnych aktem prawa miejscowego – zgoda od właściciela, przedsiębiorcy, niepowodowanie uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich, rozstrzygnięcie kwestii odpłatności lub nieodpłatności usług realizowany przez podmiot uprawniony, nałożenie na apteki obowiązku przyjmowania i gromadzenia leków, uregulowania dotyczące hodowli zwierząt) lub stanowiły modyfikację uregulowań ustawowych (definicje, obowiązki wynikające z Ustawy). Ze względu na powyższe Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym uchylił podjętą uchwałę. Projekt kolejnej uchwały Rady dotyczącej Regulaminu (podjętej 27 marca 2013 r., nr XXIX/167/2013) przekazano Radzie 14 marca 2013 r., (tj.

³² Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.

41 dni po ogłoszeniu rozstrzygnięcia Wojewody), a podjętą uchwałą przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 24 kwietnia 2013 r. (tj. 28 dni od jej podjęcia) mimo obowiązku niezwłocznego jej ogłoszenia, wynikającego z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³³. Powyższe skutkowało nieobowiązaniem na terenie Gminy przez okres 132 dni (od 1 stycznia do 13 marca 2013 r.) żadnych regulacji odnoszących się do utrzymania czystości i porządku.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 178-194, 199-205, 233-246, 248-253)

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, przygotowanie projektów uchwał rady należy do zadań wójta. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu do zadań Urzędu należało przygotowanie materiałów niezbędnych do podejmowania uchwał (§ 6 ust. 1 pkt 1), w tym przygotowanie projektów uchwał należało do zadań pracowników referatów (§ 16 pkt 1), a nadzór i koordynowanie procesu przygotowania projektów uchwał Rady oraz zapewnienie publikacji prawa miejscowego należało do zadań Sekretarza (§ 29 pkt 6).

(dowód: akta kontroli str. 99, 102, 106, 125, 128, 132)

Wójt wyjaśnił m.in., że powyższe zapisy zostały zamieszczone w oparciu o wzór regulaminu opracowany podczas spotkań roboczych w Urzędzie Miejskim w Lipnie. Odnośnie przedłożenia kolejnego projektu uchwały podał, iż zaraz po rozstrzygnięciu nadzorczym rozpoczęły się prace nad nowym regulaminem jednocześnie powiązane z oczekiwaniem na zmianę Ustawy, która miała miejsce w miesiącu marcu 2013 r., jak również konsultacje z Wydziałem Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (WNIK). Dodał, że problem polegał na tym, że zapisy regulaminu nie tylko Gminie, ale zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego sprawiały trudności (przygotowanie aktu, który najlepiej będzie regulował kwestie utrzymania czystości i porządku w gminie, z jasnymi i czytelnymi dla mieszkańców zapisami przy jednoczesnym przestrzeganiu zapisów ustawowych). Wskazał, że w momencie, kiedy tylko Urząd dowiedział się o wzorze zaakceptowanym przez prawników z WNIK przygotowano i przekazano do Rady stosowny projekt uchwały, a przekazania uchwały do publikacji dokonano niezwłocznie po uzyskaniu aprobaty WNIK.

(dowód: akta kontroli str. 348)

Zgodnie § 40 ust. 1 Statutu Gminy³⁴ inicjatywę uchwałodawczą posiada każdy z radnych oraz Wójt, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej. Przewodniczący Rady oświadczył, że według jego wiedzy żaden z radnych nie wychodził z inicjatywą uchwałodawczą w zakresie nowego systemu gospodarki odpadami, ponieważ w tym zakresie radni liczyli, że stosowne uchwały zostaną przygotowane przez Wójta. Dodać należy, że w budżecie Gminy nie było przewidzianych środków finansowych na zatrudnienie ekspertów, z wiedzy których radni mogliby korzystać przy opracowaniu projektów uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 313)

2. Przygotowane w Urzędzie projekty uchwał Rady w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (XXVIII/160/2013 z dnia 29 stycznia 2013 r. i XXVI/151/2012 z dnia 18 grudnia

³³ Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.

³⁴ Uchwalonego uchwałą Rady nr IX/38/2003 z 28 lipca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj-pom. Nr 82, poz. 1219 ze zm.).

2012 r.), określały wzór przedmiotowej Deklaracji, zawierającej pouczenie iż: „właściciel nieruchomości, który ma zawartą z przedsiębiorcą umowę na odbieranie odpadów komunalnych, jest obowiązany dołączyć kopię ww. umowy do pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, tj. żądano dokumentów, wykraczających poza dyspozycję art. 6n Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 210-222)

Wójt wyjaśnił m.in., że wzór deklaracji był opracowywany podczas wspólnych spotkań roboczych jednostek samorządu terytorialnego w Urzędzie Miejskim w Lipnie. Dodał, że według niego zapis o konieczności złożenia umowy wynikał z ówczesnie obowiązującego zapisu ustawowego – art. 11 ustawy o zmianie Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 317)

Przywołany przepis, który z mocy prawa wygaś 1 lipca 2013 r., określał obowiązki właścicieli w okresie przejściowym, gdyby gmina zorganizowała odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przed 1 lipca 2013 r., a zgodnie z uchwałą Rady z dnia 18 grudnia 2012 r. (XXVII/149/2012) w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pierwszą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obejmującą okres od 1 do 30 lipca 2013 r., uiszcza się w terminie do 15 sierpnia 2013 r. W uchwale tej wskazano również, że wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 165)

3. W okresie od 6 marca³⁵ do 30 czerwca 2013 r. w Urzędzie nie przygotowano projektu uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co skutkowało tym, że Rada nie podjęła uchwały w ww. zakresie, do czego była zobowiązana na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 2 Ustawy, który stanowił, że rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej, rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

(dowód: akta kontroli str. 28, 166-170, 210-215, 321)

Wójt wyjaśnił m.in. że brak projektu uchwały wynika stąd, że ustawodawca nie wprowadził po nowelizacji terminu, w którym gminy mają dokonać nowelizacji deklaracji. Dodał, że nieprecyzyjność zapisów Ustawy oraz ogólnopolskie problemy z jej stosowaniem spowodowały, że zmiana deklaracji nastąpi na najbliższej sesji Rady.

(dowód: akta kontroli str. 321)

Należy zwrócić uwagę, że wszystkie uchwały Rady, w tym uchwała wydana na podstawie art. 6n ust. 1 Ustawy, zgodnie z art. 10 ust.1 i 2 ustawy o zmianie Ustawy powinny być podjęte w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia jej w życie (do 31 grudnia 2012 r.) i nie mogą wejść później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia jej w życie (do 1 lipca 2013 r.). Ponadto należy wskazać, że składający Deklaracje właściciele nieruchomości od dnia 6 marca 2013 r. mają

³⁵ Data wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie Ustawy (Dz. U. poz. 228), która wprowadziła ww. obowiązek.

prawo, którego nie można ograniczać, do składania tych Deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W trakcie kontroli NIK, 14 sierpnia 2013 r., Wójt przedłożył pod obrady Rady projekt uchwały w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której określono warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz wzór Deklaracji niezawierający pouczenia o obowiązku dołączania kopii umowy na odbieranie odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 419-425)

4. Do dnia 30 czerwca 2013 r. nie przekazano do RIO pięciu uchwał Rady (nr XXVIII/160, 161/2013 z dnia 29 stycznia 2013 r., XXVI/149, 150, 151/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r., w tym dwóch uchwał zmieniających), mimo że zgodnie z art. 90 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt przedkłada RIO uchwały rady gminy objęte zakresem nadzoru RIO w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, a z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁶ wynika, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa RIO obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

Stwierdzono ponadto, że w uchwale nr 10/2012 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 września 2012 r. wskazano, że uchwały podejmowane przez radę gminy na podstawie Ustawy dotyczące: 1) wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki opłaty (art. 6k ust. 1 pkt 1 Ustawy, art. 6j Ustawy) 2) terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l Ustawy), 3) określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości (art. 6n Ustawy) mieszczą się w zakresie kompetencji regionalnych izb obrachunkowych określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy o RIO.

(dowód: akta kontroli str. 247)

Przygotowanie uchwał Rady do przedłożenia Wojewodzie i RIO należało do zadań Referatu Organizacyjnego Urzędu (§ 34 pkt 24 Regulaminu Organizacyjnego), nad którym nadzór sprawował Sekretarz (§ 29 pkt 9 Regulaminu Organizacyjnego).

(dowód: akta kontroli str. 106, 113, 132, 139)

Wójt wyjaśnił m.in., że przekazywanie wskazanych uchwał konsultowane było z RIO – Zespołem we Włocławku oraz WNiK – Delegaturą we Włocławku. Wskazał, że w tym czasie obowiązywały ustalenia zawarte przez Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 grudnia 2012 r. Zmiana stanowiska Ministra nastąpiła później – pismo z dnia 1 lutego 2013 r. (data wpływu do RIO 5 luty 2013 r.). Dodał, iż tak jak po zajęciu przez Ministra pierwszego stanowiska, tak i po rewizji tego stanowiska, to RIO i WNiK pomiędzy sobą przekazywały uchwały rad.

(dowód: akta kontroli str. 348)

Ocena cząstkowa

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

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1113.

3. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu faktycznego

Wyboru podmiotu na odbiór i zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy dokonano prawidłowo w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszonego 3 czerwca 2013 r. Zamówienia udzielono 28 czerwca 2013 r. jednemu podmiotowi biorącemu udział w postępowaniu – Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych w Lipnie sp. z o.o. Przedsiębiorca ten uzyskał wpis do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez Wójta (pod poz. 2/2012). Przed podpisaniem w dniu 28 czerwca 2013 r. przez Wójta umowy, wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania, poprzez przedstawienie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu udzielonej przez gwaranta (firmę ubezpieczeniową) 26 czerwca 2013 r. w wysokości 5% wartości kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 54-95, 395-396)

Przygotowana do postępowania specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zawierała wszystkie informacje wymagane art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁷, zwanej dalej „PZP”, w szczególności informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu oraz informacje wymagane art. 6d ust. 4 Ustawy, tj.:

- wymogi dotyczące 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.

(dowód: akta kontroli str. 61-84, 395-396)

W trakcie postępowania wykonawcy nie korzystali ze środków ochrony prawnej przewidzianej w art. 179-198g PZP, tj. odwołania i skargi do sądu.

(dowód: akta kontroli str. 395-396)

W zakresie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia w czerwcu 2013 r. Wójt wyjaśnił m.in., że termin ogłoszenia przetargu związany był z tym, że opis przedmiotu zamówienia sprawiał trudności w początkowej fazie obowiązywania Ustawy i w obawie popełnienia ewentualnego błędu starano się doprecyzować zapisy SIWZ tak, aby nie było wątpliwości podczas procedury przetargowej. Wskazał, że w tym celu wielokrotnie gminy z terenu powiatu lipnowskiego spotykały się w Urzędzie Gminy Lipno i w związku z powyższym dokumenty zostały przygotowane i przekazane do działu zamówień publicznych przez pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za przygotowanie w Gminie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi dnia 31 maja 2013 r. Podał również, że po przeanalizowaniu i sprawdzeniu kompletności dokumentów przetarg został ogłoszony bez zbędnej zwłoki 3 czerwca 2013 r. Podkreślił, że termin ogłoszenia przetargu nie spowodował żadnych negatywnych konsekwencji i opóźnień w zakresie rozstrzygnięcia przetargu, a umowa została zawarta w terminie. Jako

³⁷ Dz.U. z 2013 r., poz.907.

trudność związaną z koniecznością zorganizowania przez Gminę przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości Wójt wskazał fakt, iż ustalenie stawki za gospodarowanie odpadami powinno nastąpić do końca 2012 r., podczas gdy decydujący wpływ na faktyczną wysokość tej stawki miał wynik przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, a z kolei procedurę przetargową można było rozpocząć po podjęciu przez Radę wszystkich uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 313-314, 317)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W umowie zawartej przez Wójta 28 czerwca 2013 r. na odbiór i zagospodarowanie odpadów nie zawarto obowiązku odbioru przez wykonawcę opakowań wielomateriałowych z PSZOK. I tak w:

- § 5 ust. 4 pkt 13 przedmiotowej umowy wskazano, że „wykonawca zobowiązany jest do odbioru odpadów zgromadzonych w stacjonarnym PSZOK. Rodzaje odpadów odbieranych w tych punktach to odpady komunalne selektywnie zbierane wymienione w załączniku nr 1 do SIWZ czyli: odpady BIO, odpady budowlane, gruz, gruz ceramiczny, opony, papier, PCV, szkło, przedmioty metalowe, opakowania wielkogabarytowe, zużyte urządzenia AGD i RTV, zużyte baterie i akumulatory, opakowania po przeterminowanych lekach, opakowania po środkach chemicznej ochrony roślin, tekstylia”. Wśród wymienionych rodzajów odpadów nie wskazano opakowań wielomateriałowych,
- Załączniku nr 1 do SIWZ (stanowiącym integralną część umowy) określono rodzaje pojemników (15 szt.) wraz z poszczególnymi frakcjami odpadów, na które powinny być przeznaczone i w które powinien być wyposażony PSZOK oraz obowiązki w zakresie czystości dostarczanych pojemników oraz ich oznaczenia. W żadnym przypadku jako frakcji odpadów nie wskazano opakowań wielomateriałowych. W SIWZ na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy określono, że wykonawca dostarczy do PSZOK pojemniki, w których będą gromadzone segregowane odpady (...). Wykonawca w miejscu przygotowanym przez zamawiającego ustawi pojemniki zgodnie z załącznikiem nr 1 do SIWZ, w inny sposób nie określono obowiązków wykonawcy odnośnie odbioru odpadów z PSZOK.

(dowód: akta kontroli str. 61-93, 159-164)

Wójt wyjaśnił m.in., że wykonawca zgodnie z § 5 ust. 4 pkt 2 umowy jest zobowiązany do wykonania przedmiotu umowy zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w Regulaminie oraz uchwale nr XXIX/168/2013 z 27 marca 2013 r. Podał, że w pkt 13 umowy zastosowano ogólną informację o odpadach zbieranych w PSZOK. Wykonawca odbiera frakcje odpadów zgodnie z zapisami obowiązującego Regulaminu, w którym w § 9 ust. 2 oraz ust. 3 określono rodzaje odpadów, które można przekazywać do PSZOK. Wskazał, że odpady te wykonawca będzie odbierał z PSZOK. Dodał również, że w umowie nastąpiła omyłka pisarska w opisie rodzaju odpadów – „opakowania wielkogabarytowe” powinno być „opakowania wielomateriałowe”, ale mimo tej pomyłki odpady odbierane będą od końca sierpnia tak, jak określono w Regulaminie ponieważ wykonawca, który odbiera odpady przestrzega przepisów prawa określających przedmiot zamówienia, a jednym z nich jest Regulamin określający zasady dla mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 392)

Zdaniem NIK zapis w umowie (§ 5 ust. 4 pkt 2) o obowiązku wykonania przedmiotu umowy zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w uchwałach Rady jest

niewystarczający, gdyż z uchwał tych wynikają obowiązki dla właścicieli nieruchomości i mieszkańców Gminy, a nie podmiotu odbierającego odpady.

Ponadto stwierdzono, że nierzetelnie określono treść przedmiotowej umowy w zakresie frakcji odpadów odbieranych z PSZOK, tj. niezgodnie z Regulaminem oraz załącznikiem nr 1 do SIWZ. I tak np. w Regulaminie jako frakcje odpadów podano: „papier i tekturę”, a w umowie tylko „papier”, w Regulaminie – „tekstylii i odzież”, a w umowie – „tekstylii”, w Regulaminie – „chemikalia”, w umowie „opakowania po środkach chemicznej ochrony roślin”, w załączniku do umowy – „środki chemiczne, farby i lakiery”, w Regulaminie „tworzywa sztuczne”, a w umowie „PCV”, załączniku do umowy – „tworzywa sztuczne”. W tym zakresie Wójt wyjaśnił m.in., że w umowie przyjęto nazwy ogólne poszczególnych frakcji zamiast jak w Regulaminie. Dodał, że oferent, który będzie prowadził odbiór odpadów z PSZOK będzie realizował zadanie zgodnie z zapisami umowy §5 ust 4 pkt 2.

(dowód: akta kontroli str. 61-93, 159-164, 392-393)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Ewidencjonowanie skarg skierowanych do kierownika jednostki kontrolowanej w zakresie spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie prowadzono rejestr skarg i wniosków, który zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁸ pozwalał na bezkolizyjne ustalenie przebiegu i terminów załatwiania skarg. Zgodnie z przedmiotową ewidencją, w tym okresie do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga. Regulaminem Organizacyjnym Wójt jako osobę nadzorującą i załatwiającą skargi i wnioski oraz prowadzącą centralny rejestr tych skarg wyznaczył Sekretarza Gminy (§ 29 pkt 26), nadzorującego również prawidłową realizację zadań przez Referat Organizacyjny Urzędu (§ 29 pkt 9), do którego zadań należało m.in. nadzór i kontrola rozpatrywania petycji, skarg i wniosków obywateli (§ 34 pkt 9).

(dowód: akta kontroli str.106, 112, 132, 138, 394)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację ewidencjonowania skarg i wniosków.

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. niezwłoczne zakończenie działań zapewniających utworzenie PSZOK;
2. podjęcie działań w celu uregulowania w umowie na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych obowiązku wykonawcy w zakresie odbioru z PSZOK odpadów zbieranych selektywnie w sposób niebudzący wątpliwości;
3. podjęcie działań zapewniających rzetelne określenie kosztów funkcjonowania systemu, przedstawianych Radzie do uwzględnienia przy określeniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami,
4. zakończenie działań podjętych w celu właściwego klasyfikowania wydatków i dochodów z tytułu gospodarowania odpadami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia 30 sierpnia 2013 r.

Kontroler
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis

³⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.