



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-19-04/2013

P/13/018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Kontrolerzy 1. Karol Sobieszczyk – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86196 z dnia 17 lipca 2013 r.
2. Karolina Lahutta, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86197 z dnia 17 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Grudziądzu, ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz, REGON 000596926, zwany dalej „Urzędem”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Prezydent Grudziądza – Robert Malinowski

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez gminę miasto Grudziądz, zwane dalej „Miastem”, zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle rozwiązań wprowadzonych znowelizowaną ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności terminowy wybór podmiotów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości, przygotowanie organizacyjne Urzędu do wykonywania nowych zadań związanych z zapewnieniem odpowiednio przeszkolonej kadry oraz przeprowadzenie wśród mieszkańców Miasta szeroko zakrojonej kampanii o nowym systemie.

Jednocześnie w toku kontroli ustalono, że nowym systemem odbioru odpadów komunalnych objęto również nieruchomości w części stanowiące nieruchomości niezamieszkałe, który to stan - ze względu na brak podjęcia stosownej uchwały - NIK uznała za nieprawidłowy.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości, nie mające istotnego wpływu na realizację zadań, polegające na:

- opóźnieniach w przygotowywaniu dla Rady Miejskiej Grudziądza, zwanej dalej „Radą Miejską”, projektów uchwał związanych z wprowadzeniem nowego systemu, które skutkowały ich nieterminowym podjęciem lub wejściem w życie,

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

² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.).

- nieprzygotowaniu projektu uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- nieprzekazaniu 3 z podjętych uchwał związanych z nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi do nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy oraz opóźnieniu w przekazaniu jednej z nich do nadzoru Wojewody Kujawsko-Pomorskiego,
- niezakończeniu do dnia 30 czerwca 2013 r. wszystkich działań związanych ze zorganizowaniem punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK), skutkującym siedmiodniowym opóźnieniem w jego powstaniu w stosunku do terminu, od którego właściciele nieruchomości byli uprawnieni i zobligowani do pozbywania się odpadów poprzez przekazanie do ww. punktu.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na niepodjęcie do dnia 30 czerwca 2013 r. żadnych działań w celu wyegzekwowania złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, którzy obowiązku tego nie dopełnili. Wskazuje również na nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakupionego do obsługi gospodarki odpadami systemu informatycznego uniemożliwiającego realizację zadań przez pracowników Urzędu.

1. Organizacja 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 systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto posiadało adekwatny do aktualnej struktury organizacyjnej regulamin organizacyjny Urzędu uwzględniający komórki organizacyjne realizujące zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku w Mieście. Struktura organizacyjna Urzędu pozwala na sprawne realizowanie zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Prezydent okólnikiem nr 72/11 z dnia 14 września 2011 r. powołał 7-osobowy Zespół do spraw związanych z wprowadzeniem w życie zapisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ zwanej dalej „u.c.p.g.” oraz zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych z terenu miasta Grudziądz. Z okólnika tego wynikało m.in., że Przewodniczącym Zespołu został wyznaczony Marek Sikora – Wiceprezydent, a zadaniem Zespołu było opracowanie i wdrożenie gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Miasta do dnia 30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

1.1.1. W Urzędzie zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi przypisane zostały trzem komórkom organizacyjnym (Referatowi Gospodarki Komunalnej w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu oraz dwóm referatom w Wydziale Finansowym Urzędu - Referatowi Dochodów Niepodatkowych i Referatowi Egzekucji). Z uzasadnienia zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, zwanego dalej „Regulaminem Organizacyjnym”, z dnia

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.).

31 grudnia 2012 r.⁴ wynikało, że w celu realizacji zadań wprowadzonych nowelizacją przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, utworzono z dniem 1 stycznia 2013 r. w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska - Referat Gospodarki Komunalnej. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym z dnia 31 grudnia 2012 r.⁵ do obowiązków Referatu Gospodarki Komunalnej należała m.in. realizacja zadań określonych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w Mieście, wdrażanie, organizacja i nadzór nad funkcjonowaniem systemu selektywnej zbiórki odpadów na terenie Miasta oraz tworzenie systemu gospodarki odpadami. Natomiast Referaty: Dochodów Niepodatkowych i Egzekucji w Wydziale Finansowym Urzędu zobowiązane były m.in. do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz obsługi finansowej w zakresie niepodatkowych dochodów budżetowych, monitoringu spłat należności przypisanych w porozumieniu z pracownikami merytorycznie prowadzącymi wymiar poszczególnych należności oraz windykacji należności o charakterze publicznoprawym, w szczególności opłaty zagospodarowania odpadami komunalnymi oraz egzekucji tych należności, a także sprawozdawczości z realizacji dochodów niepodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-31)

Zadania związane z gospodarowaniem odpadami przydzielono 9 pracownikom Urzędu, w tym 4 z Referatu Gospodarki Komunalnej, 3 z Referatu Dochodów Niepodatkowych i 2 z Referatu Egzekucji. Wszyscy pracownicy posiadali w swoich zakresach obowiązków zadania dotyczące zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami w Mieście, w tym pracownicy Wydziału Finansowego zadania dotyczące ewidencjonowania, pobierania, rozliczania i egzekucji opłat związanych z gospodarką odpadami.

W zakresach⁶ obowiązków 4 pracowników (A.P., J. Z., P.Ł. i W. K.) Referatu Gospodarki Komunalnej wpisano m.in. zadania polegające na współudziale w aktualizacji i kontroli Programu Gospodarki Odpadami dla Miasta oraz udział w opracowywaniu sprawozdań z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 73-101)

1.1.2. Wszyscy ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe. 5 spośród 9 pracowników, w tym wszyscy (4) z Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu realizujący merytoryczne zadania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi posiadali kwalifikacje związane z ochroną środowiska (w tym 2 pracowników posiadało wykształcenie wyższe z zakresu ochrony środowiska i 2 studia podyplomowe w tym zakresie).

Spośród 9 ww. pracowników 2 z Referatu Gospodarki Komunalnej uczestniczyło w szkoleniach dotyczących gospodarki odpadami w tym kierownik tego Referatu, który uczestniczył w 2 szkoleniach.

Z wyjaśnień tych pracowników wynikało, że szkolenia te były przydatne przy wdrażaniu nowego systemu gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 188-191)

1.1.3. Zarządzanie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w Mieście nie zostało powierzone podmiotowi zewnętrznemu. Zlecono jedynie spółce miejskiej

⁴ Zarządzeniem Prezydenta nr 571/12.

⁵ Zarządzeniem Prezydenta nr 571/12, zmienionym zarządzeniem nr 77/13 z dnia 5 marca 2013 r.

⁶ 9 zakresów obowiązków: 1 zakres z 13 kwietnia 2012 r., 1 zakres z 15 listopada 2012 r., 1 zakres z 15 stycznia 2013 r. 1 zakres z 4 lutego 2013 r., 1 zakres 4 marca 2013 r., 1 zakres 6 czerwca 2013 r. i 3 zakresy z 13 czerwca 2013 r.

zadanie utworzenia i prowadzenia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (PSZOK).

(dowód: akta kontroli str. 617-622)

1.1.4. Z wyjaśnień Maji Banasik – Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wynikało, że liczba pracowników, którym przydzielono realizację zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi była wystarczająca dla ich terminowej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 192-193)

1.2. Miasto wywiązało się z ustawowego obowiązku prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 109-179, 339-394)

1.2.1. Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami, określone w art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 109-179, 339-394)

1.2.1.1. Od dnia 4 lutego 2013 r. rozpoczęto realizację działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, poprzez zamieszczanie informacji na stronie internetowej Urzędu www.grudziadz.pl, a od dnia 5 kwietnia 2013 r. poprzez spotkania oraz doręczanie ulotek informacyjnych właścicielom nieruchomości i mieszkańcom.

(dowód: akta kontroli str. 109-179, 339-394)

Działania informacyjne i edukacyjne prowadzone przez Urząd (Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska) zrealizowano m.in. poprzez:

- ulotki informacyjne przekazane właścicielom nieruchomości i mieszkańcom (w okresie od maja do czerwca 2013 r. pracownicy Urzędu przekazali zarządcom nieruchomości wielolokalowych 30.150 ulotek, 55 broszur oraz 2.606 plakatów w formacie A3 i A4 zatytułowanych: „Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Grudziądzu” i „Selektywna zbiórka odpadów komunalnych w Grudziądzu”. 7.200 szt. ulotek i broszur wysłano do mieszkańców pocztą, a 9.595 szt. wydano w Urzędzie, w Biurze Obsługi Interesantów i w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Ponadto odbiorcom odpadów komunalnych wybranych w przetargu przekazano w czerwcu 2013 r. – 2.000 ulotek oraz 40 plakatów, a w lipcu 2013 r. – 3.000 ulotek);
- spotkania z właścicielami nieruchomości i mieszkańcami (jedno spotkanie w Urzędzie w dniu 5 kwietnia 2013 r. i sześć w placówkach oświatowych dla właścicieli nieruchomości i mieszkańców w okresie od 6-15 maja 2013 r.). Na spotkaniach tych wydano mieszkańcom 2.000 ulotek;
- informacje zawarte w gazetce Miasta pn. „Nasz Kurier Grudziądzki” m.in. w numerach 15 z 29 marca 2013 r., 16 z 26 kwietnia 2013 r., 17 z 31 maja 2013 r. i 18 z 28 czerwca 2013 r.,

(dowód: akta kontroli str. 109-179, 339-394)

1.2.1.2. Do działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi Urząd częściowo angażował pracowników placówek oświatowych. Dotyczyło to Centrum Edukacji Ekologicznej – podległej Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu, które

organizowało dla szkół i przedszkoli spotkania i szkolenia w zakresie gospodarki odpadami i utrzymania czystości i porządku.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

1.2.2. W trakcie kontroli ustalono, że Miasto wywiązało się obowiązkowi udostępnienia na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e) u.c.p.g.

Miasto ww. informacje zamieszczało od dnia 4 lutego 2013 r. na stronie internetowej www.grudziadz.pl, a od dnia 23 lipca 2013 r. na stronie internetowej <http://odpady.grudziadz.pl>, a także na stronie www.bip.grudziadz.pl.

Na stronach tych udostępniono m.in. informacje o:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości dla poszczególnych sektorów, w tym: firmę, adres siedziby (dla dwóch podmiotów obsługujących poszczególne sektory - Przedsiębiorstwa Usług Miejskich i Miejskich Wodociągów i Oczyszczalni)⁷;

- nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym o miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (składowiska odpadów: Zakurzewo, Sulinówko i Bładowo)⁸;

- wymaganych w latach 2012-2020 poziomach recyklingu i odzysku odpadów komunalnych oraz o osiągniętych poziomach recyklingu na terenie Miasta w 2012 r.⁹;

- punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwach domowych (odpadów budowlanych i rozbiórkowych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, chemikaliów, przeterminowanych leków, zużytych opon, odpadów komunalnych odzieży) z terenu Miasta; informacje te wskazywały: adres punktu oraz godziny przyjmowania odpadów, a także nazwę podmiotu prowadzącego ten punkt¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 109-179, 339-394)

1.3. Miasto utworzyło jeden Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych od właścicieli nieruchomości (PSZOK).

Utworzenie i utrzymanie PSZOK powierzono na podstawie uchwały nr XXXVI/50/13 Rady Miejskiej z dnia 22 maja 2013 r. Miejskiemu Zakładowi Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu.

PSZOK w Grudziądzu utworzony został faktycznie w dniu 8 lipca 2013 r. przy ul. Droga Łąkowa 91.

Z informacji Urzędu wynikało, że docelowo PSZOK zostanie zlokalizowany na terenie zajezdni autobusowej przy ul. Składowej 21. Natomiast w związku z przedłużającymi się procedurami uzyskania niezbędnych decyzji i zezwoleń punkt ten tymczasowo zlokalizowano w Grudziądzu, przy ul. Droga Łąkowa 91, a obsługiwany jest przez podmiot zewnętrzny.

(dowód: akta kontroli str. 174-179, 377)

1.4. Miasto nie planowało i nie planuje budowy regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów na swoim terenie. Natomiast budowana jest w miejscowości

⁷ w dniach 5 i 20 czerwca 2013 r. (na stronach internetowych odpowiednio: www.bip.grudziadz.pl i www.grudziadz.pl).

⁸ w dniu 23 lipca 2013 r. (na stronie internetowej <http://odpady.grudziadz.pl>), w zakładce „Miejsca zagospodarowania odpadów”

⁹ w dniu 23 lipca 2013 r. (na stronie internetowej <http://odpady.grudziadz.pl>).

¹⁰ w dniach od 2 lutego 2013 r. (www.grudziadz.pl i <http://odpady.grudziadz.pl>).

Zakurzewo (zgodnie z Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami) Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK), którą to inwestycję prowadzi spółka Miasta. Instalacja ta budowana jest na terenie gminy wiejskiej Grudziądz dla Miasta i dla kilku gmin ościennych. Zaawansowanie tej budowy ocenia się na ok. 70%, a przewidywany termin jej uruchomienia to 1 styczeń 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

1.5. Urząd przystępując do przygotowania systemu gospodarowania odpadami dokonał dwóch analiz stanu gospodarki tymi odpadami.

Miasto zleciło w dniu 30 sierpnia 2012 r. za wynagrodzeniem w wysokości 28.167 zł zewnętrznej firmie doradczej z Wrocławia opracowanie analizy pn.: „Wdrożenie nowych zasad gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy-Miasta Grudziądz”. Ponadto Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wykonał w październiku 2012 r. analizę pn.: „Koncepcja i analiza systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy-miasto Grudziądz w oparciu o wymagania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

(dowód: akta kontroli str. 395-414, 470, 425-469)

Ww. przeprowadzona przez Wydział analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi zawierała informacje o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. a-g) u.c.p.g., w tym m.in. podstawowe dane o Mieście (liczbie mieszkańców i gospodarstw), ilości niesegregowanych zmieszanych odpadów komunalnych i ilości odpadów segregowanych w latach 2005-2012-I półrocze, ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy przy uwzględnieniu składu morfologicznego, w tym przewidywane masy zebranych odpadów w 2012 r., możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania w regionie tucholsko-grudziądzkim, osiągniętych poziomach recyklingu i ograniczeniu poziomów składowania odpadów ulegających biodegradacji.

(dowód: akta kontroli str. 395-414)

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu wynikało, że analiza ta nie była przedstawiona bezpośrednio Radzie Miejskiej. Pośrednio natomiast dane z niej zostały wykorzystane do analizy stawek opłaty za gospodarowanie odpadami i stanu gospodarki na terenie Miasta natomiast wynikało z niej, że ze względu na niską efektywność selektywnego zbierania odpadów na terenie Miasta ok. 5% tworzyw sztucznych, papieru, szkła i metalu - wskazano potrzebę wyposażenia każdej nieruchomości w pojemniki/worki do selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz przeprowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

Analiza z 18 grudnia 2012 r. dokonana przez zewnętrzną firmę doradczą na podstawie zlecenia z dnia 30 sierpnia 2012 r. zawierała ekonomiczne aspekty nowego systemu gospodarowania odpadami w Mieście, a celem jej było wskazanie, na podstawie sporządzonej prognozy przychodów i kosztów oraz przeprowadzonej kalkulacji, wysokości stawek za odbiór odpadów według wskazanych przez Urząd metod, tj.: „na mieszkańca”, „na powierzchnię” i „na gospodarstwo domowe”.

W analizie tej zaproponowano przyjęcie stawek opłat sortowanych w wysokości: na mieszkańca – 14,82 zł, na m² – 0,67 zł i na gospodarstwo - 40,36 zł w przypadku sortowania odpadów i odpowiednio: 21,33 zł, 0,96 zł i 58,11 zł w przypadku ich niesortowania. Według analizy oznaczało to przyjęcie opłaty dla przeciętnej rodziny Miasta

(3,6 osoby) w zabudowie jednorodzinnej (o pow. 120 m³) w wysokości przy stawce od gospodarstwa – 40,36 zł, od powierzchni – 80,05 zł i od mieszkańca – 53,34 zł.

(dowód: akta kontroli str. 425-469)

1.6. Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu wyjaśnił, że nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie czy na terenie Miasta wysokość miesięcznej opłaty ponoszonej przez gospodarstwo domowe wzrosła czy spadła w stosunku do opłaty ponoszonej przed wejściem w życie nowego systemu gospodarki odpadami. Dla części mieszkańców została ona obniżona, dla części podwyższona. Zależy to od metody gromadzenia i odbioru odpadów. Można powiedzieć, że dla domków jednorodzinnych, gdzie wcześniej opłata kształtowała się na średnim poziomie ok. 46 zł, w nowym systemie opłata spadła. Z drugiej strony w dwóch spółdzielniach mieszkaniowych, gdzie wcześniej naliczano opłaty za odpady od gospodarstwa domowego to wzrosła. W nieruchomościach wielolokalowych trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Zależy to bowiem od powierzchni lokalu - dla posiadaczy dużych mieszkań raczej spadła oraz od liczby osób w gospodarstwie domowych – dla osób samotnych wzrosła.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

Przed wprowadzeniem nowego systemu gospodarowania odpadami opłaty za odbiór odpadów komunalnych na terenie Miasta naliczane były według trzech metod w budynkach wielolokalowych: od powierzchni lokalu mieszkalnego, od liczby mieszkańców w lokalu, od gospodarstwa domowego oraz w zabudowie jednorodzinnej od ilości opróżnionych pojemników. Stawki tych opłat w 2012 r. kształtowały się następująco: od 0,19 zł do 0,65 zł za m² lokalu, od 6,0 zł do 30,0 zł za osobę w lokalu, od 12,42 zł do 27,0 zł za gospodarstwo domowe w lokalu, od 32,50 zł do 82,0 zł w zabudowie jednorodzinnej.

(dowód: akta kontroli str. 471-473)

1.7. W Urzędzie funkcjonował program informatyczny wspomagający zarządzanie nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi pn.: „Kompleksowy System Odpadów i Nieczystości (KSON)”, który zakupiony został od podmiotu zewnętrznego. Z umowy zawartej w dniu 12 lutego 2013 r. z ww. podmiotem wynikało, że przedmiotem jej było wykonanie do dnia 31 lipca 2013 r. przedmiotu umowy, tj. instalacji i konfiguracji podsystemu KSON i KAKSON, udzielenie licencji czasowej do 30 września 2013 r., przeprowadzenie 36 godzin szkoleń, za wynagrodzeniem w wysokości 15.382,01 zł. Do dnia 6 sierpnia 2013 r. Urząd nie otrzymał faktury dotyczącej realizacji tej umowy.

System ten wdrażany był w Urzędzie od dnia 12 lutego 2013 r. (do dnia kontroli – 29 lipca 2013 r.) z tym, że aplikację umożliwiającą wprowadzanie deklaracji uruchomiono w dniu 22 maja 2013 r. Na dzień 29 lipca 2013 r. (dzień przeprowadzenia oględzin tego systemu) Urząd posiadał jego wersję (z ostatniej aktualizacji z dnia 25 lipca 2013 r.) oznaczoną symbolem 10.0.0-130725.4. Program ten posiadał podsystem o nazwie: „System księgowości analitycznej podsystemu Kompleksowego Systemu Odpadów i Nieczystości (KAKSON) wersja 10.0.3”. System ten obsługiwany był za pomocą przeglądarki internetowej¹¹. System KSON obsługiwany był przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej a KAKSON przez pracowników Wydziału Finansowego. System KSON służył do realizacji działań związanych z pomiarem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stanowił podstawę ich zaksięgowania i windykowania w systemie KAKSON.

(dowód: akta kontroli str. 180-187)

¹¹ www.vslu-srvleon i www.vslu-srv

1.7.1. Użytkowany przez Urząd ww. program (KSON) pozwalał na ewidencjonowanie umów¹² zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami odbierającymi odpady komunalne oraz umów zawartych przez Miasto z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W dniu oględzin (29 lipca 2013 r.) w bazie KSON nie było zarejestrowanych umów: zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami odbierającymi od nich odpady komunalne i umów zawartych przez Miasto z podmiotami odbierającymi odpady komunalne.

System KSON pozwalał także m.in. na:

- wprowadzanie danych z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożonych przez właścicieli nieruchomości;
- wprowadzanie danych ze sprawozdań kwartalnych składanych przez podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości (po uprzednim zdefiniowaniu sprawozdania);
- wsparcie sporządzania rocznych sprawozdań (prezydenta) z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (po zdefiniowaniu sprawozdania).

(dowód: akta kontroli str. 182-184)

W systemie tym na dzień 30 czerwca 2013 r. i na dzień oględzin 29 lipca 2013 r. (według stanu na dzień 26 lipca 2013 r.) zarejestrowanych było odpowiednio: 4.231 deklaracji (dotyczących 23.859 gospodarstw) i 4.299 deklaracji (dotyczących 24.383 gospodarstw), natomiast w Urzędzie złożono według stanu na te dni odpowiednio: 4.780 i 4.883 deklaracje.

Z powyższego wynikało, że na dzień 30 czerwca 2013 r. nie było wprowadzonych do systemu tego 549 deklaracji a na dzień 26 lipca 2013 r. 584 – deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 182-184, 601)

Urząd nie posiadał danych na dzień 1 sierpnia 2013 r. dotyczących liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 104-105)

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu z dnia 6 sierpnia 2013 r. wynikało, że na dzień 5 sierpnia 2013 r. dysponowano danymi porównawczymi z ewidencji ludności i że na dzień 6 sierpnia 2013 r. szacowano niezłożenie 627 deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 475, 610-614)

Aplikacja systemu KAKSON pozwalała m.in. na:

- przeglądanie kart kontowych poszczególnych właścicieli nieruchomości,
- księgowanie wpłat i sprawdzanie sald kont na poszczególnych kartach kontowych,
- sporządzanie zestawień syntetycznych oraz analitycznych dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- generowanie zestawień osób zalegających z wpłatą.

Na dzień 30 lipca 2013 r. (dzień oględzin systemu) zapisano w nim 4.349 przypisów na kwotę 886.179 zł i 57 odpisów na kwotę 4.371 zł. Dokonanych było na ten dzień wpłat w kwocie 6.244 zł (na 68 kontach) z tym, że zapisanych było 24 wpłat na kwotę 1.411 zł a nie zarachowano w systemie 51 wpłat na kwotę 4.833 zł.

(dowód: akta kontroli str. 185-187)

Z oględzin ww. systemu informatycznego wynikało, że system ten:

¹² m.in. nazwy firmy, okresu obowiązywania umowy (od/ do), numeru dokumentu, kwoty opłaty.

- (KSON) nie generował raportu o ilości gospodarstw, które nie złożyły deklaracji,
- (KAKSON) nie pozwalał na powiązanie dokonanych ww. 51 wpłat na kwotę 4.833 zł z odpowiednimi przypisami.

(dowód: akta kontroli str. 182-184, 185-187)

Z dodatkowych oględzin tego systemu z dnia 7 sierpnia 2013 r. wynikało, że system generował w raporcie zawyżone dane o liczbie gospodarstw z uwagi na dodawanie do nich ilości pojemników do gromadzenia odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 602-603)

Spośród 4.780 właścicieli nieruchomości, którzy złożyli deklaracje o wysokości opłaty za odprowadzanie odpadów, 3.547 (74,2 %) zadeklarowało selektywne zbieranie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 104-105)

1.8. Miasto poniosło w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. wydatki w kwocie 605.620 zł w związku z przygotowaniem do nowego systemu odbioru odpadów komunalnych, w tym łącznie koszty związane z zakupem i wdrożeniem informatycznego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły 339.567,66 zł. Wydatki te dotyczyły zakupu sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, serwerów, macierzy, UPS, modułów do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 108, 610-614)

1.9. Z wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu wynikało, że Miasto korzystało ze wsparcia Ministerstwa Ochrony Środowiska, tj. z informacji zamieszczonych na stronie internetowej w zakresie wprowadzania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a w szczególności w zakresie tworzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przede wszystkim w zakresie aktów prawnych, analiz i opinii.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

1.10. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. Miasto nie było kontrolowane przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 102)

1.11. Trudności na jakie natrafiło Miasto we wprowadzaniu tego systemu to trudności związane z przygotowaniem przetargu ze względu na późno opublikowane akty wykonawcze i zmianę ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, oraz brak w pierwszej fazie przygotowań informacji ze strony Ministerstwa Środowiska. Ponadto odnotowano trudności w pierwszej fazie wprowadzenia systemu polegające na ograniczonych możliwościach indywidualnego wyposażenia nieruchomości w pojemniki do selektywnego zbierania odpadów, ze względu na wydłużony termin realizacji zakupu i dostawy pojemników od przedsiębiorstw odbierających odpady.

W celu wyeliminowania tych trudności Miasto m.in. pozostawiło w dotychczasowych miejscach na terenie miasta blisko 400 gniazd pojemników do selektywnego zbierania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia 30 czerwca 2013 r. nie zakończono 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 u.c.p.g., w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹³, zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Ust. 2 pkt. 6 artykułu 3 u.c.p.g. dodany został ustawą zmieniającą. Nowelizacja ta 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.

Rada Miejska w dniu 22 maja 2013 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/50/13 w sprawie powierzenia Miejskiemu Zakładowi Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu zadania prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W związku z przeciągającymi się procedurami uzyskania niezbędnych decyzji i zezwoleń na utworzenie punktu przy ul. Składowej 21, utworzony został Tymczasowy Punkt Sелеktywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Grudziądzu w dniu 8 lipca 2013 r. przy ul. Droga Łąkowa 91, tj. 7 dni po wejściu w życie na terenie Miasta zasad selektywnego zbierania, pozbywania się oraz odbierania opadów komunalnych określonych w uchwałach Rady Miejskiej Nr XXXI/149/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta oraz Nr XXXI/151/12 z dnia 28 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 na terenie Miasta. W uchwałach tych nałożono na mieszkańców Miasta obowiązek pozbywania się określonych kategorii odpadów (odpady przeterminowanych leków, odpady mebli i inne wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory) m.in. poprzez przekazanie do PSZOK oraz wskazano, że następuje to w ramach uiszczanej przez mieszkańców opłaty. (§ 3 ust. 3 uchwały Nr XXXI/149/12 oraz § 4 ust. 1 uchwały Nr XXXI/151/12). Jednocześnie w § 4 ust. 2 wskazano, że PSZOK świadczą usługi przyjmowania odpadów komunalnych od poniedziałku do soboty.

Tym samym mimo istniejącego od dnia 1 lipca 2013 r. obowiązku i uprawnienia mieszkańców Miasta do pozbywania się określonych odpadów komunalnych w PSZOK i nakładania z tego tytułu opłaty (zgodnie z art. 6k ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. koszty funkcjonowania PSZOK stanowią element kalkulacji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) nie zapewniono możliwości ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 174-179, 377, 212-219, 224-225)

Prezydent Grudziądza, Robert Malinowski, wyjaśnił m.in., że ustawa nie zawiera terminu na utworzenie PSZOKów. Dla gminy istotnym było, żeby to był lipiec 2013 r., gdyż pozbywanie się odpadów jest rozliczane w cyklach miesięcznych.

(dowód: akta kontroli str. 194-200)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że:

1. W zakresach obowiązków 4 pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu (przydzielonych im w 2013 r.) wpisano dwa zadania polegające na współdziałaniu w aktualizacji i kontroli Programu Gospodarki Odpadami dla Miasta oraz udział w opracowywaniu sprawozdań z jego realizacji, podczas, gdy wynikający z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁴, obowiązek opracowania planów gospodarki odpadami na szczeblu gminy istniał tylko do dnia

¹³ Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

31 grudnia 2011 r. Zakresy te podpisane były przez Maję Banasik – Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 75-101)

Z wyjaśnień Maji Banasik wynikało, że pomyłkowo zapis ten został zawarty w tych zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 192-193)

2. Wykorzystywany przez Urząd system informatyczny (KSON), którego wdrożenie przewidziano do dnia 31 lipca 2013 r., nie umożliwiał na dzień 29 lipca 2013 r. generowania raportu o ilości gospodarstw, które nie złożyły deklaracji, a raport o liczbie gospodarstw z dnia 7 sierpnia 2013 r., które złożyły deklaracje był zawyżony z uwagi na dodawanie do liczby gospodarstw ilości pojemników do gromadzenia odpadów. Ponadto podsystem (KAKSON) nie rozliczał także na dzień 30 lipca 2013 r. dokonanych wpłat w powiązaniu z odpowiednimi przypisami.

Dodatkowo Urząd na dzień 1 sierpnia 2013 r. nie posiadał wiedzy o ilości niezłożonych deklaracji. Dopiero w trakcie trwania kontroli, w dniu 6 sierpnia 2013 r., ustalono ilość niezłożonych deklaracji na 627 sztuk.

(dowód: akta kontroli str. 182,187, 14-105, 601-603)

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu wynikało, że Urząd nie posiadał na dzień 1 sierpnia 2013 r. wiedzy o ilości gospodarstw, które nie złożyły ww. deklaracji, bowiem Referat Gospodarki Komunalnej był na ten dzień w trakcie opracowywania danych o nieruchomościach z których nie zostały złożone deklaracje. Program KSON nie umożliwiał generowania raportu o nieruchomościach, od których nie wpłynęły deklaracje, a z danych Urzędu wynikało, że na tych nieruchomościach zameldowane są osoby. W związku z tym trzeba było wprowadzać ręcznie do systemu KSON adresy nieruchomości z bazy ewidencji ludności. Wygenerowano raport, który wykazywał zawyżoną ilość nieruchomości, dla których nie złożono deklaracji, co wynikało z tego, że w systemie tym, w polu głównym można było wpisać jeden adres, a deklaracje dotyczyły kilku adresów budynków zlokalizowanych na jednej nieruchomości gruntowej. W związku z tym, że system pobiera dane wyłącznie z pola głównego niezbędna była kolejna ręczna weryfikacja raportu.

(dowód: akta kontroli str. 182,187, 610-614)

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Dochodów Niepodatkowych Urzędu wynikało, że brak możliwości powiązania wpłat z przypisami wynikał z błędnie działającej funkcji przerachowania wpłat w programie KAKSON. Błąd ten po raz pierwszy zgłoszony został do firmy, od której zakupiono program w dniu 25 lipca 2013 r. przez pracownika Wydziału Finansowego Referatu Dochodów Niepodatkowych (A.Z.). W następstwie tego zgłoszenia zostały wgrane nowe poprawione wersję programu, jednakże pojawił się kolejny błąd polegający na tym, że podczas przerachowania karty następuje cofnięcie daty przerachowania o jeden dzień. Aplikacja ta po kolejnym zgłoszeniu w dniu 8 sierpnia 2013 r. została poprawiona, a instalacja zmodyfikowanej aplikacji planowana była na 12 sierpnia 2013 r. W związku z kłopotami technicznymi połączenia z bazą w tym dniu instalacja się nie powiodła i została odłożona na dzień 13 sierpnia 2013 r. po godzinie 16⁰⁰.

(dowód: akta kontroli str. 623-629)

3. W systemie informatycznym (KSON) nie było wprowadzonych wszystkich deklaracji oraz umów właścicieli nieruchomości i Miasta z podmiotami odbierającymi

odpady komunalne. Na dzień 30 czerwca 2013 r. i 26 lipca 2013 r. nie wprowadzono do systemu odpowiednio: 549 i 584 deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 182-184, 104-105, 601)

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu wynikało, że nie wprowadzono do systemu KSON wszystkich złożonych w Urzędzie deklaracji ze względu na błędy formalno-rachunkowe w deklaracjach, oraz ze względu na deklaracje złożone z nieruchomości niezamieszkałych.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Wszystkie opisane poniżej uchwały związane z nowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi podjęte zostały na skutek działań Prezydenta i kierowanego przez niego Urzędu, który działając na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶, zwanej dalej „ustawą o samorządzie”, przygotował dla Rady Miejskiej ich projekty.

2.1. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta, zwany dalej „Regulaminem”, dostosowany do znowelizowanych przepisów u.c.p.g., wprowadzony został uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2012 r., nr XXXI/149/12. Uchwała ta ogłoszona została w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 14 stycznia 2013 r., a weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, tj. z dniem 29 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-219)

Zgodnie z postanowieniami końcowymi ww. uchwały:

- zasady zbierania, w szczególności zasady selektywnego zbierania, pozbywania się oraz odbierania odpadów komunalnych opisane wprowadzaną uchwałą znajdują zastosowanie od dnia 1 lipca 2013 r.,
- do zasad zbierania, w szczególności zasad selektywnego zbierania, pozbywania się oraz odbierania odpadów komunalnych w okresie od dnia wejścia uchwały w życie do dnia 30 czerwca 2013 r. zastosowanie znajdują przepisy uchwały Nr XXXI/162/04 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia zasad utrzymania czystości i porządku oraz utrzymywania zwierząt na terenie gminy – miasto Grudziądz,
- traci moc uchwała Nr XXXI/162/04 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia zasad utrzymania czystości i porządku oraz

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 594

utrzymywania zwierząt na terenie gminy – miasto Grudziądz przyjęte na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 218-219)

Wprowadzony regulamin dostosowano do Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023, uchwalonego przez Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 24 września 2012 r. Dostosowanie to polegało na określeniu w rozdziale 5 Regulaminu wymagań odnoszących się do dopuszczenia prowadzenia przez właściciela nieruchomości kompostowania odpadów ulegających biodegradacji oraz zobligowania właścicieli nieruchomości do zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ich ilości, a także podejmowania działań mających na celu ułatwienie poddania wytworzonych odpadów procesom recyklingu i odzysku, w tym poprzez selektywne zbieranie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 217)

Regulamin uchwalony został po uzyskaniu w dniu 6 grudnia 2012 r. pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Grudziądzu. Uwagi zgłoszone w ww. opinii uwzględnione zostały w ostatecznym tekście uchwały.

(dowód: akta kontroli str.222)

Regulamin określał wszystkie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., tj.

- wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w szczególności dotyczące prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycia i napraw pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi,
- zasady dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości,
- zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych,
- zasady dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe,
- zasady dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej,
- zasady dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli str. 212-219)

Ww. uchwała została przekazana do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z zachowaniem terminu wynikającego z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie. Organ nadzoru nie wniósł uwag do treści uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 302-303)

2.2. Uchwałą nr XXXIII/11/13 z dnia 27 lutego 2013 r. Rada Miejska określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

składanymi przez właścicieli nieruchomości. Przedmiotowa uchwała weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.233-240)

Wprowadzony wzór, zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., obejmował objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Wzór zawierał również informacje o miejscu i terminach składania deklaracji – pierwsza do 31 maja 2013 r. albo w ciągu 14 dni od dnia zamieszkania na nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na nieruchomości odpadów komunalnych, albo w terminie 14 dni od dnia, w którym nastąpiły zmiany danych określonych w deklaracji.

(dowód: akta kontroli str.233-240)

Wskazany termin do składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie był następnie przedłużany.

(dowód: akta kontroli str. 233-240, 471)

We wzorze zawarto wymóg podawania danych identyfikacyjnych składającego deklarację (w przypadku osoby fizycznej: nazwisko, imiona, nazwisko rodowe, nr PESEL, nr NIP – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w przypadku pozostałych podmiotów: nazwa pełna i skrócona, NIP, KRS, REGON, osoby upoważnione do reprezentowania i podstawa umocowania, w obu przypadkach adres zamieszkania lub siedziby, adres do korespondencji), danych dotyczących nieruchomości, dla której składana jest deklaracja (ulica, nr domu i lokalu, miejscowość, kod pocztowy, poczta, rodzaj nieruchomości, lokalizacja pojemników, wspólne odbiór odpadów z innymi nieruchomościami) oraz załączenia obowiązkowo do pierwszej deklaracji kopii umowy na odbieranie odpadów komunalnych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 233-240)

W podjętej uchwale nie określono wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 233-240)

Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zamieszczona była na stronie www.grudziadz.pl. Umożliwiono również jej odbiór bezpośrednio w Urzędzie, w Biurze Obsługi Interesanta oraz pokojach Referatu Gospodarki Komunalnej. Ponadto deklaracje rozdistribuowane zostały wśród właścicieli domków jednorodzinnych przez gońców oraz pocztę (łącznie ok. 3.000 sztuk), natomiast zarządcom nieruchomości wielolokalowych deklaracje przekazano na spotkaniu w dniu 5 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 612)

W dniu 7 marca 2013 r. ww. uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty przekazana została do Wydziału Nadzoru Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, który to organ nie wniósł uwag do jej treści. Wskazana uchwała nie została przesłana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 306-312)

¹⁷ Wymóg ten zniesiono uchwałą nr XXXVIII/81/13 Rady Miejskiej z dnia 10 lipca 2013 r., zmieniająca uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, położonych na terenie gminy-miasto Grudziądz.

2.3. Realizując obowiązki określone w art. 6r ust.3, 6k ust. 1 oraz 6l ust. 1 u.c.p.g., z zachowaniem terminu wynikającego z art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, Rada Miejska podjęła w dniu 28 grudnia 2012 r.:

- uchwałę nr XXXI/151/12 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 na terenie gminy miasto-Grudziądz, w której określiła: ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy (każdą ilość), częstotliwość ich odbioru oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹⁸,
- uchwałę nr XXXI/150/12 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik na terenie gminy-miasto Grudziądz, w której dokonała wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., tj. od gospodarstwa domowego,
- uchwałę nr XXXI/152/12 w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy-miasto Grudziądz, w której wskazała, że opłatę uiszcza się w kasie Urzędu lub przelewem na rachunek bankowy wskazany przez Urząd miesięcznie, do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego obowiązek ponoszenia opłaty dotyczy, począwszy od 1 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str.224-225, 228-229, 232)

Ww. uchwały, które weszły w życie nie później niż z dniem 1 lipca 2013 r., przekazane zostały Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu z zachowaniem terminu określonego w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie. Wskazany organ nie wniósł uwag do treści ww. uchwał.

(dowód: akta kontroli, str. 224-225, 228-229, 232, 302-303, 317)

2.4. Uchwałą, nr XXXI/150/12, z dnia 28 grudnia 2012 r. Rada Miejska dokonała wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., tj. od gospodarstwa domowego. Jednocześnie ustaliła stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 50,00 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego oraz 36,00 zł¹⁹ miesięcznie od gospodarstwa domowego, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

(dowód: akta kontroli str. 228-229)

W podjętej uchwale ustalono również - w odniesieniu do nieruchomości, na których częściowo zamieszkują mieszkańcy, a częściowo na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stawki opłat za opróżnienie pojemnika z części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Wysokość stawki uzależniona była od pojemności pojemnika i wynosiła: 11,00 zł – za opróżnienie pojemnika o pojemności 60 l, 15,00 zł - za opróżnienie pojemnika o pojemności 120 l, 22,00 zł – za opróżnienie pojemnika o pojemności

¹⁸ Uchwała ta zmieniona została uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2013 r., a zmiany polegały na dodaniu, że w zamian za opłatę wyposaża się nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymuje te pojemniki w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

¹⁹ Uchwałą nr XXXVIII/80/13 Rady Miejskiej z dnia 10 lipca 2013 r., wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2014 r., stawka została obniżona do 28,00 zł miesięcznie.

180 l, 28,00 zł - za opróżnienie pojemnika o pojemności 240 l, 74,00 zł - za opróżnienie pojemnika o pojemności 660 l, 101,00 zł – za opróżnienie pojemnika o pojemności 1.100 l, 447,00 zł – za opróżnienie pojemnika o pojemności 5.000l, 583,00 zł – za opróżnienie pojemnika o pojemności 7.000 l, 836,00 zł – za opróżnienie pojemnika o pojemności 10.000 l. W przypadku zbierania i odbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny przewidziano stawki opłat niższe o 27-29%²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 228-229)

W celu określenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Miasto zleciło zewnętrznej firmie doradczej opracowanie analizy. W opracowaniu tym, po analizie liczby mieszkańców zamieszkujących gminę, ilości i struktury odpadów, kosztów funkcjonowania nowego systemu (wydatki inwestycyjne rozliczane amortyzacją, koszty odbioru odpadów, koszty zagospodarowania odpadów, koszty funkcjonowania PSZOK, koszty organizacji i administracji systemem, koszty finansowe związane z rezerwą na odsetki od dodatkowych kosztów finansowych będących wynikiem nieściągalności opłaty – 15%), zaproponowano m.in. w wersji przedstawionej Urzędowi 30 listopada 2012 r. – przyjęcie stawek w wysokości 43,30 zł od gospodarstwa domowego w przypadku sortowania odpadów i 59,01 zł w przypadku ich niesortowania, w wersji przedstawionej Urzędowi 18 grudnia 2012 r. - przyjęcie stawek w wysokości 40,36 zł od gospodarstwa domowego w przypadku sortowania odpadów i 58,11 zł w przypadku ich niesortowania.

(dowód: akta kontroli str. 415-469)

Z powyższego wynikało, że Rada Miejska uchwaliła w dniu 28 grudnia 2012 r. opłatę za odbiór odpadów w wysokości 50 zł miesięcznie i 36 zł miesięcznie w przypadku segregowania odpadów, tj. niższą niż wynikała z ww. analizy w wysokości odpowiednio: 58,11 zł i 40,36 zł.

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 415-469)

Powodem obniżenia stawek za odbiór odpadów komunalnych zaproponowanych Radzie Miejskiej w stosunku do zaproponowanych ww. analizą były, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, Przemysława Ślusarskiego, konsultacje z Radą Miejską i analizy opłat za odbiór odpadów komunalnych obowiązujących w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 616)

W kwestii nieuwzględnienia w analizie dotyczącej wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przypadków, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu wyjaśnił m.in., że na terenie Grudziądza funkcjonuje niewielka liczba prawnie zamieszkałych nieruchomości letniskowych- ok. 30. Tym samym oceniono, że przy tej skali nie mają one istotnego znaczenia dla kalkulacji wysokości stawki opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 612)

Określając warunki opłat Rada Miejska nie skorzystała z uprawnienia do różnicowania stawek opłat, wprowadzenia zwolnień przedmiotowych, ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych spełniających określone kryteria

²⁰ Uchwałą nr XXXVIII/80/13 Rady Miejskiej z dnia 10 lipca 2013 r., wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2014 r., stawki zostały obniżone.

lub określenia szczegółowo zasad ustalania tych opłat, przewidzianego w art. 6k ust. 4 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 228-229)

2.5. W terminie do 31 maja 2013 r. Prezydent Grudziądza nie otrzymał wszystkich deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli i zarządców nieruchomości położonych na terenie Miasta.

Po terminie – według informacji z dnia 30 lipca 2013 r. - złożonych zostało 626 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz 25 oświadczeń o niezamieszkiwaniu.

(dowód: akta kontroli str. 471)

Wobec właścicieli, którzy nieterminowo złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami Miasto nie podejmowało ani nie przewiduje podejmowania żadnych czynności. Jak wyjaśnił Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej wynikało to z opinii kancelarii prawnej obsługującej Urząd, zgodnie z którą za nieterminowe składanie deklaracji nie są przewidziane sankcje, a ustawa kodeks karny skarbowy nie ma zastosowania.

(dowód: akta kontroli str. 475-476, 612-613)

Ewidencję złożonych deklaracji o wysokości opłaty prowadzono w Urzędzie za pomocą bazy stworzonej w arkuszu kalkulacyjnym EXCEL. Ponadto do programu KSON wprowadzano deklaracje, które oceniono jako wypełnione prawidłowo pod względem rachunkowym i formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 184)

Na dzień 30 czerwca 2013 r. Urząd nie posiadał wiedzy o liczbie niezłożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Liczbę niezłożonych deklaracji ustalono na początku 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 o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczące 627 adresów nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 104-105, 611-612)

Prezydent Grudziądza nie wydał do dnia 30 czerwca 2013 r., w oparciu o art. 6o u.c.p.g., żadnej decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku z niezłożeniem przez właścicieli deklaracji o wysokości tej opłaty ani w związku z uzasadnionymi wątpliwościami co do danych zawartych w deklaracji. Do ww. dnia nie wszczęto również żadnego postępowania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.613)

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej w Urzędzie, 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 będzie można przystąpić do wszczynania postępowań. Ponadto ww. wyjaśnił, że analizy, czy wszyscy zobowiązani złożyli deklaracje prowadzone były od połowy lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

2.6. W Regulaminie zapisano, że selektywnej zbiorce odpadów podlegają: tworzywa sztuczne (20 01 39), metale (20 01 40), opakowania wielomateriałowe (15 01 05),

szkło (20 01 02), papier i tektura (20 01 01), odpady komunalne ulegające biodegradacji (20 02 01 i 20 01 08), odpady zielone, odpady budowlane i rozbiórkowe, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, chemikalia, przeterminowane leki, zużyte opony.

(dowód: akta kontroli str.212-219)

Informację o rodzajach odpadów komunalnych podlegających segregowaniu przekazano właścicielom nieruchomości oraz upubliczniono poprzez:

- przekazanie w maju i czerwcu 2013 r. zarządom nieruchomości wielolokalowych oraz odbiorcom odpadów komunalnych ulotek, plakatów i broszur o segregacji odpadów: 32.150 ulotek, 2.646 plakatów w formacie A3i A4, 55 broszur,
- rozniesienie przez gońców do domków jednorodzinnych listów zawierających deklaracje i ulotki związane z segregowaniem odpadów,
- rozdawanie ww. ulotek i broszur na spotkaniach informacyjnych z mieszkańcami oraz w Urzędzie,
- zamieszczenie na stronie internetowej www.grudziadz.pl,
- artykuły w „Naszym Kurierze Grudziądzkim”.

(dowód: akta kontroli str. 337-338,346-363, 369-370, 378-379)

2.7. Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie wzywał Rady Miejskiej do podjęcia uchwały ani nie wydał zarządzenia zastępczego.

(dowód: akta kontroli str.612-614)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Projekt uchwały w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedłożony został Radzie Miejskiej w dniu 8 lutego 2013 r., tj. w terminie niezapewniającym jej podjęcie z zachowaniem wymogów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej – do dnia 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.270-276)

Art. 6n ust. 1 u.c.p.g. w zw. z ww. art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej obligował Radę Miejską do określenia w terminie do dnia 31 grudnia 2012 r. w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

Na skutek zwłoki w opracowaniu projektu, uchwała nr XXXIII/11/13 Rady Miejskiej z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, położonych na terenie Miasta podjęta została z opóźnieniem liczącym 58 dni w stosunku do ustawowego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 233-240)

Przygotowanie projektów uchwał rady miejskiej należy, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie do zadań prezidenta.

W Regulaminie Organizacyjnym obowiązek przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej wskazany został jako zadanie wspólne wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu, w tym Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Sprawy związane z realizacją zadań określonych u.c.p.g. przypisane

zostały od dnia 1 stycznia 2013 r. do zakresu działania Referatu Gospodarki Komunalnej w tym Wydziale.

(dowód: akta kontroli str. 7-55)

Naczelnik ww. Wydziału, Maja Banasik, oraz Prezydent Grudziądza, Robert Malinowski, wyjaśnili m.in., że powodem przedłożenia projektu w dniu 8 lutego 2013 r. było wprowadzanie zmian i poprawek na etapie przygotowywania projektu. Wskazali, że przy ostatecznych zmianach czekano na nowelizację ustawy, która pierwotnie miała nastąpić do końca grudnia, a następnie w miesiącu styczniu 2013 r. oraz, że projekt nowelizacji przewidywał przesunięcie terminu na podjęcie ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 329, 334)

2. Mimo ustawowego obowiązku, od dnia 6 marca 2013 r. Prezydent nie przygotował projektu, w związku z czym Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Tym samym nie został dopełniony obowiązek nałożony art. 6n ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., zgodnie z którym rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego 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.

(dowód: akta kontroli str. 248-256)

Odpowiedzialny za przygotowanie projektów uchwał Rady Miejskiej, na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie, Prezydent Grudziądza, Robert Malinowski oraz Maja Banasik, Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, do którego to Wydziału należało zgodnie z zapisami regulaminu Urzędu przygotowanie projektu uchwały wyjaśnili m.in., że w ustawie z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określono terminu na podjęcie uchwały na mocy art. 6n ust. 1 w brzmieniu nadanym tą ustawą. Prezydent ma zatem obowiązek przygotowania projektu takiej uchwały, a Rada Miejska jej podjęcia, jednak w związku z brakiem terminu na wykonanie tych obowiązków nie można żadnemu z ww. organów postawić zarzutu naruszenia prawa i zaniechania. Wskazali ponadto, że organ wykonawczy rozpoczął prowadzenie czynności zmierzających do podjęcia ww. uchwały, tj. Miasto podpisało umowę na techniczne wdrożenie systemu w ramach wdrażania nowego systemu informatycznego e-urzędu. System planowany jest do wprowadzenia w sierpniu-wrześniu 2013 r. i wtedy będzie możliwe uchwalenie dokumentu – uchwały określającej format elektroniczny e-deklaracji. Wprowadzenie przepisu w marcu 2013 r. (bez odpowiedniego *vacatio legis*) uniemożliwiło wcześniejsze wdrożenie systemu e-deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 328, 333)

3. Z jednodniowym opóźnieniem przedłożona została Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu uchwała nr XXXIII/11/13 Rady Miejskiej z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, położonych na terenie gminy – miasto Grudziądz. Wskazana uchwała przesłana została do Wydziału Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego przy piśmie z dnia 1 marca 2013 r., podpisanym przez Sekretarza

Gminy, Dariusza Morczyńskiego, nadanym w placówce pocztowej w dniu 7 marca 2013 r., zamiast do dnia 6 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 306-312)

Tym samym naruszono art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie, zgodnie z którym prezydent obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Przekazywanie uchwał Rady Miejskiej do komórki nadzoru prawnego Wojewody Kujawsko-Pomorskiego należało do zadań Biura Rady Miejskiej, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym wprowadzonym Zarządzeniem nr 571/12 Prezydenta Grudziądza z dnia 31 grudnia 2012 r. (§ 20 ust.11.3 pkt 3).

(dowód: akta kontroli str. 23)

Prezydent Grudziądza, Robert Malinowski, wyjaśnił m.in., że ww. uchwała przygotowana była do wysyłki do Wojewody na dzień 5 marca 2013 r. W dniu 5 marca 2013 r. pracownik Redakcji Dziennika Urzędowego zwróciła się do Biura Rady o wycofanie wniosku o publikację ze względu na niewłaściwy format załącznika, co nastąpiło w dniu 6 marca 2013 r. Po zmianie formatu załącznika uchwały Przewodniczący Rady musiał podpisać nową wersję uchwały. Wydział Nadzoru Wojewody o zaistniałych problemach został poinformowany telefonicznie dnia 5 marca 2013 r. z zastrzeżeniem, że uchwały zostaną przekazane niezwłocznie po podpisaniu, co nastąpiło w dniu 7 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.197)

4. Do dnia 30 czerwca 2013 r., mimo obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie, nie przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) żadnej z 3 uchwał Rady związanych z nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi, mieszczących się w zakresie kompetencji nadzorczych określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych²¹, tj.

- uchwały nr XXXI/152/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy-miasto Grudziądz, podjętej na podstawie art. 6l u.c.p.g.,
- uchwały nr XXXI/150/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik na terenie gminy-miasto Grudziądz, podjętej na podstawie art. 6k u.c.p.g.,
- uchwały nr XXXIII/11/13 z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, podjętej na podstawie art. 6n ust. 1 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str.198, 317)

Prezydent Grudziądza, Robert Malinowski wyjaśnił m.in., że przyczyną nieprzedłożenia RIO uchwał było zastosowanie się do informacji otrzymanej od Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, według której zgodnie z pismem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 grudnia 2012 r. znak DAP-WN-0748-8/2012/AKo, organem właściwym w sprawie uchwał rad gmin podejmowanych

²¹ Dz. U. z 2012 r. Nr 1113.

w trybie przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw jest Wojewoda.

(dowód: akta kontroli str. 198)

5. Projekt uchwały w sprawie Regulaminu przekazany został Radzie Miejskiej w terminie niezapewniającym ciągłości uregulowań obowiązujących w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 259-269, 559)

W dniu 31 grudnia 2012 r. wygaś z mocy prawa – na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – miasto Grudziądz, wprowadzony uchwałą nr XXXI/162/04 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia zasad utrzymania czystości i porządku oraz utrzymywania zwierząt na terenie gminy – miasto Grudziądz. Dla zachowania ciągłości regulacji w tym zakresie w życie powinien wejść nowy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta.

Projekt nowej uchwały w sprawie Regulaminu przekazany został przez Prezydenta Grudziądza w dniu 13 grudnia 2012 r. z jednoczesnym wskazaniem, że projekt powinien zostać ujęty w porządku sesji XXXI, zaplanowanej na dzień 28 grudnia 2012 r. W związku z powyższym Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy-miasto Grudziądz (nr XXXI/149/12) w dniu 28 grudnia 2012 r. Uchwała ta opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 14 stycznia 2013 r., a weszła w życie z dniem 29 stycznia 2013 r. Tym samym przez 28 dni na terenie Miasta nie obowiązywały żadne regulacje odnoszące się do regulaminu utrzymania czystości i porządku.

(dowód: akta kontroli str. 259-269)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu, Maja Banasik, oraz Prezydent Grudziądza, Robert Malinowski, wyjaśnili m.in., że prace nad projektem Regulaminu rozpoczęte zostały już w maju 2012 r. Projekt był jednakże konsultowany i analizowany z wieloma podmiotami, nanoszono poprawki i zmiany. Jako bezpośrednią przyczynę przedłożenia Radzie Miejskiej projektu uchwały na początku grudnia 2012 r. ww. wskazali zbyt późne opracowanie i uchwalenie przez Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego uchwały w sprawie wojewódzkiego programu gospodarki odpadami (w dniu 24 września 2012 r. mimo iż powinien być uchwalony do 30 czerwca 2012 r.), do którego zapisów należało dostosować następnie Regulamin.

(dowód: akta kontroli str. 329, 334)

6. Metodę liczenia opłaty od nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości zamieszkaną, a w części niezamieszkaną (mieszanych) określono bez uprzedniego podjęcia uchwały o objęciu systemem również nieruchomości niezamieszkanymi. Zgodnie z art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, mogą natomiast w drodze uchwały postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Mimo braku podjęcia uchwały w sprawie odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkanymi w trybie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. oraz niezawarcia wskazujących na ten fakt zapisów w uchwałach nr XXXI/149/12 oraz nr XXXI/151/12, nowym systemem gospodarki odpadami objęte zostały niezamieszkanymi części nieruchomości mieszanych. Jednocześnie uchwalone zostały bowiem stawki opłat za opróżnienie pojemnika dla niezamieszkanymi części nieruchomości, na których powstają odpady, a wzór

deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dostosowany został do metody pobierania opłat określonej w art. 6j ust. 4 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 212-240, 330, 335)

Tym samym zorganizowano pobór opłat za odbiór odpadów z nieruchomości, w części która stanowi część niezamieszkaną, bez podjęcia uchwały zapewniającej podstawę ich poboru.

W związku z powyższym 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 niezamieszkałej, 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 niezamieszkałej – 2.958 zł.

(dowód: akta kontroli str. 604-609, 657-675)

Prezydent Grudziądz, Robert Malinowski, wyjaśnił m.in., że założony system odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych przez gminę również z części nieruchomości niezamieszkałych 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 wspólnych – czy należy odpad ten pozbyć się 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).

(dowód: akta kontroli str. 330)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK wprowadzenie we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości wymogu załączania do pierwszej deklaracji kopii umowy na odbieranie odpadów komunalnych nie było konieczne dla zapewnienia prawidłowego obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku ze wprowadzeniem na terenie Miasta nowego systemu odbierania odpadów od dnia 1 lipca 2013 r., żaden z właścicieli nieruchomości nie mógł skorzystać ze zwolnienia z uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przewidzianego w art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, a tym samym nie był zobowiązany na podstawie art. 11 ust. 2 ww. ustawy do załączenia kopii umowy na odbieranie odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str.270-286)

2. NIK zwraca również uwagę, że analizy mające na celu ustalenie czy wszyscy zobligowani złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi podjęte zostały w Urzędzie zbyt późno. Na dzień 30 czerwca 2013 r. Urząd nie zidentyfikował właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełnili swojego obowiązku, nie podjął w związku z tym żadnych czynności, w tym nie dokonał pisemnych wezwań, a tym samym nie wyegzekwował od właścicieli nieruchomości złożenia deklaracji. Prowadzenie analiz na dwa-trzy tygodnie przed założonym terminem płatności (15 sierpnia 2013 r.) może spowodować opóźnienia w uiszczaniu opłat przez właścicieli nieruchomości oraz wzrost po ich stronie obciążeń finansowych w związku z naliczaniem odsetek za zwłokę. Brak terminowych wpłat od wszystkich zobowiązanych ujętych w kalkulacji zagraża ponadto stabilności finansowania systemu.

(dowód: akta kontroli str. 610-614)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu faktycznego

3.1. Miasto podjęło działania w celu wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne. W tym celu Urząd dokonał w pierwszym półroczu 2013 r. zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 500-557)

3.2. Przed wszczęciem tego przetargu Rada Miejska podjęła m.in. uchwałę nr XXVII/105/12 z dnia 26 września 2012 r. w sprawie podziału obszaru gminy-miasto Grudziądz na sektory w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W uchwale tej podzielono gminę – miasto Grudziądz na 5 sektorów.

(dowód: akta kontroli str. 500-510)

3.3. Ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) z kwietnia 2013 r. na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu Miasta wynikało, że przedmiot zamówienia podzielony został na 5 części (obejmujących odbieranie i zagospodarowanie odpadów z 5 sektorów), co było zgodnie z ww. uchwałą Rady Miejskiej nr XXVII/105/12. Ponadto ze szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia (OPZ), stanowiącego załącznik do SIWZ wynikało, że odbieraniu i zagospodarowaniu podlegają frakcje odpadów komunalnych²².

SIWZ zawierała wszystkie informacje wymagane art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²³, w szczególności informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu. W SIWZ określono jedno kryterium – cenę.

²² niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji i odpady zielone, tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe, szkło, papier i tektura.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

W SIWZ zawarto ponadto informacje wymagane w art. 6d ust. 4 u.c.p.g., w szczególności:

- 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;
- obowiązki dotyczące prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 500-501)

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 12 kwietnia 2013 r. 92013/S 072-120196), oraz zamieszczone w siedzibie Urzędu w dniach: od 12 kwietnia do 21 maja 2013 r. oraz na stronie internetowej www.bip.grudziadz.pl w dniach: od 12 kwietnia do 21 maja 2013 r.

Z ogłoszenia wynikało, że oferty można było składać na jedną lub więcej części przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 514-522, 500-501)

W przetargu tym udział wzięło 6 wykonawców i złożono 6 ofert (z tym, że na część I przypadło 5 ofert, na część II - 3 oferty, na część III - 3 oferty, na część IV – 3 oferty oraz na część V – 4 oferty).

Wszyscy wykonawcy w złożonych ofertach posiadali zaświadczenia Urzędu o wpisie do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych na terenie Miasta.

Z protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (ZP-PN) zatwierdzonego przez Wiceprezydenta – Marka Sikorę w dniu 5 czerwca 2013 r. wynikało, że wybrano najkorzystniejszą ofertę Przedsiębiorstwo Usług Miejskich PUM Sp. z o.o. z Grudziądza (z ceną 2.773.096,82 zł dla części I, 4.276.980,40 zł dla części II, 4.448.556,29 zł dla części III i 6.448.953,02 zł dla części IV) i ofertę Miejskich Wodociągów i Oczyszczalni Sp. z o.o. z Grudziądza (spółki Miasta) z ceną 1.890.000 zł dla części V.

Z postępowania tego wykluczono jednego wykonawcę i odrzucono jedną ofertę Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. ze Świecia z powodu nie przedstawienia aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego.

(dowód: akta kontroli str.500-501, 514-522)

Urząd zawiadomił wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty w dniu 5 czerwca 2013 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowane

²⁴ M.in. Urząd zawarł wymóg aby wykonawca, którego oferta zostanie wybrana, przedłożył m.in. oświadczenie o posiadaniu zezwolenia na zbieranie odpadów (zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2013 r., poz. 21) lub zezwolenie na zbieranie odpadów zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach – Dz. U. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) na:

Papier i tekturę (20 01 01), szkło (20 01 02), odpady kuchenne ulegające biodegradacji (20 01 08), tworzywa sztuczne (20 01 39), metale (20 01 40), odpady ulegające biodegradacji (20 02 01), niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (20 03 01), opakowania z papieru i tektury (15 01 01), opakowania z tworzyw sztucznych (15 01 02), opakowania z metali (15 01 04) opakowania wielomateriałowe (15 01 05), zmieszane odpady opakowaniowe (15 01 06) oraz opakowania ze szkła (15 01 07).

zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 25 czerwca 2013 r. (pod nr 2013/S 121-207987).

(dowód: akta kontroli str. 523-532)

Miasto zawarło w dniu 20 czerwca 2013 r.:

- cztery umowy (o nr: 84/13/GK, 85/13/GK, 86/13/GK i 87/13/GK) z Przedsiębiorstwem Usług Miejskich PUM Sp. z o.o. z Grudziądza na wykonanie usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości objętych sektorami: I,II, III i IV oraz ich zagospodarowania na warunkach określonych w SIWZ;

- jedną umowę nr 88/13/GK z Miejskimi Wodociągami i Oczyszczalnią Sp. z o.o. z Grudziądza na wykonanie usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości objętych sektorem V oraz ich zagospodarowania na warunkach określonych w SIWZ. Wszystkie umowy zawarto na okres 24 miesięcy.

Do wszystkich ww. umów wniesiono (w dniach 19 czerwca 2013 r. w formie gwarancji bankowych do umów nr 84/13/GK, 85/13/GK, 86/13/GK i 87/13/GK oraz 20 czerwca 2013 r. w formie pieniężnej do umowy nr 88/13/GK) zabezpieczenia należytego ich wykonania, w wymaganej formie, terminie i wysokości, zgodnie z warunkami tych umów oraz warunkami SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 533-557, 500-501)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Urzędzie, zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵, prowadzony był rejestr skarg i wniosków. Rejestr prowadzony był przez inspektora w Wydziale Organizacyjnym Urzędu, zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i przydzielonym zakresem obowiązków. Zapisy w rejestrze za okres od stycznia 2012 r. do czerwca 2013 r. nie były dokonywane chronologicznie.

(dowód: akta kontroli str. 560-568)

4.2. W rejestrze centralnym skarg i wniosków nie zaewidencjonowano skarg związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str.560-568)

4.3. W okresie objętym kontrolą, tj. od stycznia 2012 r. do czerwca 2013 r. do Urzędu, w tym za pośrednictwem Rady Miejskiej, wpłynęło 6 zażaleń w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym jedna podpisana przez 103 osoby. Wszystkie one dotyczyły wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do gospodarstw domowych i pogorszenia w ten sposób sytuacji osób samotnych, najczęściej starszych, jedna dodatkowo wskazywała na problem braku miejsca w mieszkaniu na zlokalizowanie

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

pojemników do segregacji oraz brak informacji w czym wyrzucać odpady biodegradowalne.

(dowód: akta kontroli str. 588-600, 558)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Dostosowanie zapisów w zakresach czynności pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu do zadań rzeczywiście wykonywanych.
2. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie właściwego działania systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi.
3. Podjęcie działań w celu wprowadzenia do systemu informatycznego wszystkich deklaracji, które wpłynęły do Urzędu oraz umów z podmiotami odbierającymi odpady.
4. Przygotowanie projektu uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej i przedłożenie go Radzie Miejskiej.
5. Wyegzekwowanie złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od wszystkich zobowiązanych, a w przypadkach ich odmowy dokonanie wymiaru w drodze decyzji.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia legalności opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości za odbiór odpadów komunalnych.

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.

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy 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.

Kontrolerzy
Karol Sobieszczyk
gł. specjalista k.p.

.....
Podpis

Karolina Lahutta
specjalista k.p.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
Podpis