



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-08-04/2013
P/13/018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/018 – Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Anna Brewka, doradca techniczny, legitymacja służbowa nr 12230, 2. Cezary Kasznicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86399 z dnia 4 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, kod 82-300 Elbląg („Urząd”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jerzy Wilk, Prezydent Miasta od 12 lipca 2013 r. Wcześniej funkcję tę pełnili: Marek Bojarski - Pełniący funkcje organów Miasta Elbląg w okresie od 30 kwietnia do 12 lipca 2013 r. oraz Grzegorz Nowaczyk - Prezydent Miasta w okresie od 9 grudnia 2010 r. do 16 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ przygotowanie Gminy Miasto Elbląg do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Pozytywną ocenę uzasadniają działania podjęte przez Gminę w celu wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, które pozwoliły na uruchomienie tego systemu z dniem 1 lipca 2013 r. Ocena ta wynika w szczególności z prawidłowego przygotowania pod względem organizacyjnym i formalnoprawnym Urzędu do wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, rzetelnego przeprowadzenia kampanii informacyjnej wśród mieszkańców Gminy na temat ich praw i obowiązków dotyczących gospodarowania odpadami oraz zastosowania trybu przetargu nieograniczonego w celu wyłonienia podmiotów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja pracy związana z gospodarowaniem odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym Urzędu², zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi realizowały trzy departamenty:

- Departament Dochodów Budżetowych („SDDB”) – w zakresie ustalania wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ich kontroli, prowadzenia analitycznej ewidencji księgowej i windykacji opłat oraz egzekucji tych opłat,

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

² Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Elblągu, wprowadzony zarządzeniem nr 181/2012 Prezydenta Miasta z dnia 31 maja 2012 r. (ze zm.)

- Departament Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska („DGKiOŚ”) – odpowiadał za zapewnienie warunków niezbędnych do gospodarowania odpadami komunalnymi, dokonywanie analiz i opracowywanie sprawozdań, podejmowanie działań na rzecz selektywnego zbierania odpadów komunalnych, oraz osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu,
- Departament Księgowości („SDK”) - odpowiadał za syntetyczne księgowanie wpłat, przypisów, odpisów i umorzeń związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz sporządzanie sprawozdawczości budżetowej w tym zakresie.

Prezydent Miasta w badanym okresie wydał zarządzenia m.in. dostosowując zadania oraz strukturę organizacyjną ww. departamentów do wdrożenia nowych zasad gospodarki odpadami komunalnymi, zwiększając liczbę etatów (po 5 w SDDB i DGKiOŚ oraz jeden w SDK). W okresie od września 2012 r. do 11 lipca 2013 r. zatrudniono w Urzędzie 6 nowych pracowników, w tym w SDDB – obsadzono 4 stanowiska w DGKiOŚ – 2 stanowiska. Z dniem 1 sierpnia 2013 r. zatrudniono kolejnego pracownika w DGKiOŚ.

We wszystkich departamentach realizujących zadania związane z gospodarką odpadami komunalnymi opracowano opisy stanowisk pracy, w których określono m.in. cel ich utworzenia oraz przypisany im zakres zadań, a wszystkim pracownikom realizującym ww. zadania określono indywidualne zakresy czynności.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 66-95)

1.2. W kwietniu 2012 r. w Urzędzie powołano zespół ds. opracowania i wdrożenia systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miasto Elbląg. W skład zespołu wchodziło 15 osób, w tym m.in. Wiceprezydent, Skarbnik, doradca Prezydenta Miasta oraz przedstawiciele departamentów Urzędu i Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Elblągu. Do zadań zespołu należało m.in.:

- wypracowanie podstawowych założeń systemu gospodarki odpadami komunalnymi i zmian organizacyjnych w Urzędzie zapewniających realizację tych zadań,
- określenie sposobu i zakresu świadczenia usług dotyczących odbierania odpadów komunalnych,
- wybór metody naliczania opłat,
- oszacowanie kosztów wprowadzenia nowego systemu i wyznaczenia poziomu wymaganych dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- określenie i wdrożenie działań informacyjno–edukacyjnych mających na celu zapoznanie mieszkańców z nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi.

Gmina rzetelnie wywiązała się z obowiązku określonego w art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (dalej zwana „u.p.c.g.”), prowadząc działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez:

- umieszczanie bieżących informacji na stronach internetowych,
- podawanie informacji do elbląskich mediów,
- opracowanie oraz dystrybucję plakatów i ulotek,
- audycje, spoty i filmy reklamowe publikowane w radiu i telewizji lokalnej oraz portalach internetowych,
- uruchomienie punktu informacyjnego w Urzędzie i bezpłatnej infolinii,

Ponadto na stronie internetowej Urzędu umożliwiono mieszkańcom zadawanie (drogą elektroniczną) pytań dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi i w tej formie udzielano również odpowiedzi.

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

W badanym okresie zespół ds. opracowania i wdrożenia systemu gospodarki odpadami komunalnymi zorganizował 3 konferencje prasowe, 4 spotkania z właścicielami i zarządcami nieruchomości oraz 2 spotkania dotyczące zasady gospodarowania odpadami komunalnymi oraz wypełniania deklaracji z prezesami 59 rodzinnych ogrodów działkowych i z przedstawicielami 45 placówek oświatowych. Urząd w 2013 r. zorganizował również otwarte spotkania Prezydenta Miasta z mieszkańcami oraz indywidualne spotkania z przedstawicielami 18 spółdzielni mieszkaniowych i zarządców wspólnot z terenu miasta.

Gmina wywiązała się z obowiązku nałożonego art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e u.c.p.g, udostępniła bowiem na stronie internetowej oraz na tablicach ogłoszeń Urzędu informacje o: podmiotach odbierających odpady komunalne, miejscach zagospodarowania odpadów komunalnych, osiągniętych przez miasto poziomach recyklingu, punktach selektywnego odbierania odpadów komunalnych oraz wykazy adresów jednostek, które zbierają zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzących z gospodarstw domowych, a także punkty gromadzenia odpadów niebezpiecznych oraz aptek, w których znajdują się pojemniki do zbierania przeterminowanych leków.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 22-32)

1.3. Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g, Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) utworzono na terenie Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Elblągu, ul. Mazurska 42 (ZUO), który jednocześnie jest regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)⁴. Ponadto na terenie miasta zorganizowano ok. 180 ogólnodostępnych tzw. „Gniazd” (do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych), obsługę których prowadził ZUO.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 33-38)

1.4. Urząd przygotowując się do wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przeprowadził we własnym zakresie analizę stanu gospodarki odpadami uwzględniając m.in.: dane zawarte w Planie Gospodarki Odpadami dla miasta Elbląga (opracowanym w 2010 r.), liczbę mieszkańców oraz informacje uzyskane z ankiet wypełnionych przez właścicieli i zarządców nieruchomości. Ponadto do oszacowania kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi uwzględniono dane za 2011 r. m.in. o:

- ilości odpadów komunalnych z terenu Elbląga wg bilansu ważeń ZUO,
- wpływów ZUO za zagospodarowanie tych odpadów,
- kosztach odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości uzyskanych z Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania,
- kosztach poniesionych przez ZUO na zbiórkę i segregację surowców wtórnych,
- kosztach poniesionych przez Gminę na selektywną zbiórkę odpadów (niebezpiecznych, leków i tzw. wystawek).

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 39-49, 66-95)

1.5. Systemem odbioru odpadów komunalnych objęto właścicieli i zarządców nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. W związku z przygotowaniem do nowego systemu odbioru odpadów komunalnych Urząd poniósł w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. wydatki w łącznej wysokości 4.622.696 zł, w tym: 4.500.000 zł na budowę regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów (rozbudowa ZUO Sp. z o. o.),

⁴ Zgodnie z uchwałą nr XVIII/334/12 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko – mazurskiego na lata 2011-2016 zmienioną uchwałą nr XXIV/487/13 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 26 lutego 2013 r.

105.186 zł na wynagrodzenia pracowników, 3.102 zł - szkolenia pracowników, 13.223 zł - działania informacyjno – edukacyjne oraz 1.185 zł na zakup tablicy informacyjnej i zwrot kosztów podróży służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 50-53)

1.6. W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, spełniając warunek określony art. 67 ust. 1 pkt 1, lit a i b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (Pzp). Prezydent Miasta zawarł 11 stycznia w 2013 r. umowy z Zakładem Usług Informatycznych OTAGO Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku. Dotyczyła ona zainstalowania i konfiguracji trzech podsystemów informatycznych wchodzących w skład funkcjonującego w Urzędzie systemu informatycznego OTAGO za cenę 280.000 zł. Podsystemy te umożliwiały m.in.: prowadzenie bazy interesantów oraz naliczania opłat, księgowanie i windykowanie opłat naliczonych, a także komunikację z mieszkańcami i przedsiębiorcami w zakresie obsługi odpadów i nieczystości - eURZĄD – elektroniczna platforma zintegrowana z ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 54-65)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie organizacji pracy związanej z wprowadzaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

2. Organizacja odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 3 u.c.p.g. Rada Miejska w Elblągu („Rada”), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego dla Miasta i Powiatu Elbląg, 28 grudnia 2012 r. uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Elbląg, dostosowując go do Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami⁶. W związku z uwagami Wojewody Warmińsko-mazurskiego⁷ dotyczącymi m.in. nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową, wykreślono z regulaminu fragmenty tekstu, do których wniesiono zastrzeżenia i w takiej formie opublikowano w dzienniku urzędowym województwa warmińsko-mazurskiego.

(dowód: akta kontroli str. 96-115)

2.2. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie u.c.p.g⁸ w dniu 27 listopada 2012 r. Rada podjęła uchwały, o których mowa w art. 6c ust. 2, 6d ust. 2 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g. w sprawie:

- Podziału Gminy Miasto Elbląg na sektory. Na terenie Miasta wydzielono 5 sektorów (równorzędnych) opierając się na liczbie mieszkańców i ilości wytwarzanych odpadów komunalnych.
- Ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczaną przez właścicieli

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ uchwała nr XVIII/334/12 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko – mazurskiego na lata 2011-2016 zmieniona uchwałą nr XXIV/487/13 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 26 lutego 2013 r.

⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 6 lutego 2013 r.

⁸ Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.

nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Określono w niej, m.in. iż w zamian za uiszczoną opłatę odbierane są odpady komunalne zmieszane lub zebrane w sposób selektywny (określony w Regulaminie utrzymania czystości i porządku) w ilości 350 kg rocznie na osobę.

- Postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Na terenie nieruchomości niezamieszkałych, gospodarką odpadami komunalnymi objęto: placówki dydaktyczno-oświatowe, służby zdrowia, pomocy społecznej, kultu religijnego, obiekty handlowe, handlowo – usługowe i usługowe, urzędy, banki, obiekty kultury i sportu, hotele, motele, pensjonaty oraz ogrody działkowe.

Rada Miejska w dniu 19 lutego 2013 r. podjęła uchwały o których mowa w art. 6k ust. 1 i 2, 6l ust. 1 i art. 6n ust. 1 i 2 u.c.p.g., tj. w sprawie:

- Wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miasto Elbląg. W uchwale określono wzory deklaracji dotyczących nieruchomości, na których: zamieszkują mieszkańcy „DOP-1”, nie zamieszkują mieszkańcy „DOP-2” oraz w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują „DOP-3”. Termin złożenia pierwszych deklaracji określono do dnia 30 kwietnia 2013 r. Uchwałą z dnia 13 maja 2013 r. umożliwiono właścicielom nieruchomości składanie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
- Wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada przyjęła, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- Ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłaty za pojemniki o określonej pojemności. Rada przyjęła stawki opłat za odpady:
 - gromadzone nieselektywnie w wysokości 14,50 zł miesięcznie od każdego mieszkańca w przypadku pierwszych 4 mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, 8,40 zł miesięcznie od każdego mieszkańca w przypadku 5-go do 10-go mieszkańca zamieszkującego nieruchomość i 1,40 zł miesięcznie od każdego mieszkańca w przypadku 11-go i następnych mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,
 - gromadzonych w sposób selektywny analogicznie jak wyżej: 10,50 zł 6,00 zł i 1,00 zł.
 - stawki opłat w zależności od wielkości pojemnika do którego zbierane są odpady w sposób selektywny (np. 7,40 zł za pojemniki 120 l i 133 zł za 2200 l) lub gromadzone nieselektywnie (np. 10,40 zł za pojemniki 120 l i 189,00 zł za 2200 l).
- Terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przyjęto, że opłaty uiszcza się miesięcznie do 25 dnia każdego miesiąca, a obowiązek ponoszenia opłaty następuje od lipca 2013 r. Ponadto w uchwale ustalono, że opłatę z gospodarowanie odpadami uiszcza się w terminie 30 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub w przypadku zmienionej wysokości tych opłat (zmiana lub korekta deklaracji).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Izba zwraca uwagę, że Rada Miejska nie dotrzymała terminu podjęcia uchwał o których mowa w art. 6k ust. 1 i 2, 6l ust. 1 i art. 6n ust. 1 i 2 u.c.p.g., bowiem podjęła je z 40 dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 10

ust. 1 ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie u.c.p.g (do końca 2012 r.). Należy jednak zauważyć, że projekty tych uchwał wprowadzono 12 grudnia 2012 r. do porządku obrad sesji Rady Miejskiej, która odbyła się z 27 grudnia 2012 r., jednak - jak podała Dyrektor SDDB - zostały one wycofane z obrad przez Prezydenta Miasta w związku z informacją o projekcie nowelizacji u.c.p.g. Nowelizacja ta dotyczyła m.in. możliwości różnicowania wysokości stawek opłat w obrębie wybranej metody ich naliczania, co uwzględniono w zatwierdzonych 19 lutego 2013 r. uchwałach. Wskazać należy również, że ww. uchwały weszły w życie w marcu i kwietniu 2013 r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 10 ust. 2 ww. ustawy (1 lipca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 96-119)

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ ww. uchwały zostały terminowo przedłożone Wojewodzie oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie. Wojewoda nie stwierdził niezgodności ww. uchwał z prawem powszechnie obowiązującym. Natomiast Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie w odniesieniu do uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym, stwierdziła iż „symbol PKD” (Polska Klasyfikacja Działalności) zastosowany w załączniku Nr 1 „Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” - składanej przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą według ustalonej klasyfikacji, a nie właścicieli nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy. W związku z tym ze wzoru deklaracji usunięto kwestionowany zapis o PKD (pole zakresowano).

(dowód: akta kontroli str. 47-49, 96-110, 114-141)

2.3. Do dnia 30 kwietnia 2013 r. (termin składania deklaracji ustalony przez Radę Miejską) do Urzędu wpłynęło 5.426 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (61,2% wszystkich deklaracji szacowanych na podstawie ewidencji podatkowej). W okresie od 1 maja do 30 czerwca 2013 r. deklaracje złożyło kolejnych 2.189 właścicieli nieruchomości.

Według szacunku Urzędu, do dnia 1 lipca 2013 r. deklaracji nie złożyło 1.255 właścicieli nieruchomości, w tym 736 z nieruchomości zamieszkałych i 519 – niezamieszkałych.

W okresie od 29 maja do 23 lipca 2013 r. Urząd wystawił wobec właścicieli nieruchomości zamieszkałych 736 wezwań do złożenie pierwszych deklaracji, w tym do 6 zarządców nieruchomości wielolokalowych. Wobec pozostałych 519 właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, którzy nie złożyli deklaracji, pracownicy SDDB przygotowywali ww. wezwania.

Stosownie do art. 60 u.c.p.g., Prezydent Miasta do 24 lipca 2013 r. wydał 5 zarządcom nieruchomości wielolokalowych decyzje określające wysokość miesięcznych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 96-110, 142-172)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie podjętych działań dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz przygotowanie projektów uchwał dotyczących organizacji gospodarowania odpadami.

⁹Dz. U. z 2013 r. poz. 594

Opis stanu
faktycznego

3. Działania związane z wyborem podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

3.1. W celu wyboru podmiotu odbierającego odpady komunalne, dyrektor DGKiOŚ, zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą, złożyła w dniu 12 marca 2013 r. do Referatu Zamówień Publicznych Urzędu wnioski o przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne „Odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości zlokalizowanych w granicach administracyjnych Gminy Miasto Elbląg”. Do wniosku załączono sporządzone w dniu 28 lutego 2013 r. obliczenie wartości zamówienia w poszczególnych sektorach (po 3,78 mln zł), uwzględniające m.in.:

- średnią cenę odbioru (bez kosztów utylizacji) odpadów komunalnych w 2012 r., tj. 174,86 zł/Mg,
- masę odpadów przewidzianych do odbioru z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych w okresie obowiązywania zamówienia (od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2015 r.), w łącznej ilości dla każdego z pięciu sektorów, tj. po 21.649,5 Mg.

Ogłoszenie o zamówieniu publicznym zostało przekazane w dniu 29 marca 2013 r. Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE z dnia 3 kwietnia 2013 r.), zamieszczone (do dnia 17 maja 2013 r.) na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 173-181)

W związku z podjęciem w dniu 27 listopada 2012 r. przez RM uchwały o podziale Miasta na pięć sektorów (co opisano w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia) postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego z możliwością składania ofert częściowych odrębnie dla każdego sektora.

Jak podał zastępca dyrektora Departamentu Organizacji i Nadzoru w Urzędzie ww. tryb zapewniał sprawną organizację pracy oraz miał wpływ na minimalizację kosztów postępowania. Ponadto określone w SIWZ wymagania i opis przedmiotu zamówienia każdej z części były zbliżone, w związku z tym potencjalny wykonawca składający zapytanie do SIWZ nie musiał go powielać w stosunku do innych części zamówienia, których realizacją także był zainteresowany.

(dowód: akta kontroli str. 182-199)

SIWZ zawierała informacje wymagane art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (Pzp) oraz art. 6d ust. 4 u.c.p.g., w tym m.in.:

- termin wykonania zadania – od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2015 r.,
- opis sposobu obliczenia ceny wg załączonego formularza cenowego,
- kryterium wyboru oferty – cena 100%,
- termin składania ofert – do 9 maja 2013 r.

W opisie przedmiotu zamówienia podano m.in. że zamówienie obejmuje: odbieranie odpadów komunalnych zmieszanych, pozostałych po segregowaniu oraz zebranych w sposób selektywny (papier i makulatura, opakowania ze szkła, z tworzywa sztucznego, metalu, pozostałych wielomateriałowych odpadów opakowaniowych oraz odpadów zielonych ulegających biodegradacji) z miejsc/Punktów Gromadzenia Odpadów (wymienionych w załącznikach do poszczególnych części zamówienia)

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

zgodnie z zatwierdzonym przez zamawiającego Harmonogramem. Przekazywanie odebranych odpadów do ZUO w Elblągu¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 200-226)

3.2. W przetargu udział wzięło 5 podmiotów ujętych zgodnie z wymogiem art. 9c ust. 1 u.c.p.g w rejestrze działalności regulowanej prowadzonym przez Urząd. Podmioty te złożyły łącznie 18 ofert spełniających wymogi SIWZ.

W dniu 4 czerwca 2013 r. zakończono postępowanie dla części 1, 3 i 4 zamówienia, zaś 6 czerwca dla części 2 i 5. Wybrano najkorzystniejsze oferty złożone przez:

- Cleaner spółka jawna z Elbląga (sektor 3 i 4),
- Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w Elblągu Sp. z o.o. działające w ramach konsorcjum z Przedsiębiorstwem Robót Sanitarno-Porządkowych S.A. z Gdańska (sektor 1, 2 i 5).

(dowód: akta kontroli str. 182-198, 227-230)

W dniu 21 czerwca 2013 r. Pełniący Funkcję Organów Miasta Elbląg zawarł z ww. wymienionymi wykonawcami umowy (łącznie 5 umów) na odbiór odpadów z obszaru poszczególnych sektorów miasta. Zgodnie z warunkami określonymi w umowach, wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 2% wartości określonej w formularzu cenowym. W celu zabezpieczenia interesów Gminy, w umowach zawarto również szczegółowe zapisy dotyczące kar umownych, w tym m.in.: za odstąpienie przez zamawiającego od umowy z winy wykonawcy - w wysokości 25% wynagrodzenia netto, za nie dokonanie dodatkowych wywozów (określonych w umowie) w wysokości 100 zł/za każdy stwierdzony przypadek.

(dowód: akta kontroli str. 231-249)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W załączonym do dokumentacji SIWZ formularzu cenowym oferty, Urząd podał łączną ilość odpadów służącą do porównania cen w wysokości 108.450 Mg (jednakowo we wszystkich 5 częściach zamówienia). Tymczasem ustalając 28 lutego 2013 r. wartość zamówienia szacowano, że w okresie obowiązywania zamówienia (27 miesięcy), łączna ilość odpadów była jednakowa w poszczególnych sektorach i wynosiła 21.649,5 Mg. W ocenie Izby, podana w formularzu ilość odpadów miała wpływ na wysokość cen, jednakże (tak jak zaznaczono w dokumentacji SIWZ) służyła ona jedynie porównaniu ofert i nie miała wpływu na zobowiązania budżetowe. Zgodnie bowiem z zapisem w projekcie umowy (załączonym do SIWZ) usługa rozliczana będzie na podstawie ceny jednostkowej odebranych odpadów komunalnych w zł/Mg wskazanej w ofercie oraz faktycznej masy odebranych odpadów komunalnych (zgodnie z raportem sporządzonym przez ZUO).

(dowód: akta kontroli str. 200-222, 227-230 i 254-257)

Jak wyjaśniła Dyrektor DGKiOŚ pełniąca funkcję Przewodniczącej komisji przetargowej w treści umowy (załączonej do SIWZ) zapisano, m.in. że rozliczenie następować będzie po zakończeniu miesiąca kalendarzowego, na podstawie potwierzonego zestawienia o masie odebranych odpadów komunalnych. Wartość miesięczną wykonanej usługi stanowi iloczyn masy wszystkich odebranych odpadów komunalnych i ceny jednostkowej określonej w umowie (zł/Mg). W trakcie postępowania przetargowego wszyscy oferenci mieli takie same dane wyjściowe, zaś w celu wyliczenia ceny oferty, musieli podać cenę jednostkową za Mg

¹¹ Regionalnej Instalacji Przetwórstwa Odpadów Komunalnych (RIPOK) ujętej w obowiązującym od 18 grudnia 2012 r. Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami

odebranych odpadów, która była znacznie mniejsza od zakładanej (174 zł/Mg). Należy zauważyć, że żaden z uczestników nie zwrócił uwagi na to, iż omyłkowo w załączniku do formularza oferty poszczególnych części zamówienia podano ilość odpadów planowaną dla całego miasta.

(dowód: akta kontroli str. 250-251)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działania Gminy przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, związane z wyborem podmiotów odbierających odpady komunalne od właściciela nieruchomości.

4. Ewidencjonowanie skarg w zakresie spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Urząd prowadził centralny rejestr skarg umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia. Rejestr ten zawierał dane o przedmiocie skargi, dane identyfikacyjne skarżącego, datę wpływu i datę załatwienia, organ załatwiający skargę oraz uwagi, w których wskazywano sposób jej załatwienia. Wszystkie skargi rejestrowano zgodnie z datą ich wpływu i nadano im kolejny numer wynikający z rejestru skarg.

Ponadto skargi rejestrowano w systemie EOD (elektroniczny obieg dokumentów), który umożliwia podgląd wszystkich informacji i treści dotyczących pism przychodzących, wychodzących oraz będących w przygotowaniu, w tym m.in. datę wpływu skargi, datę wysłania odpowiedzi, datę potwierdzenia jej odbioru oraz datę zakończenia sprawy w Urzędzie.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 9 lipca 2013 r. do Urzędu wpłynęło 35 skarg, w tym 26 skarg w 2012 r. i 9 do 9 lipca 2013 r. Żadna z zarejestrowanych skarg nie dotyczyła zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 252-253)

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli¹², wnosi o podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków podawania błędnych danych w SIWZ służących do określenia wartości oferty.

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 Olsztynie.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, dnia 9 sierpnia 2013 r.

Kontrolerzy
Anna Brewka
Doradca Techniczny

.....
podpis

Cezary Kasznicki
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

.....
podpis