



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP-4101-08-03/2013
P/13/018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/018 – Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	1. Zbigniew Łupicki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86589 z dnia 4 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zygmunt Świętek, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86590 z dnia 4 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Lubrzy ¹ 48-231 Lubrza, ul. Wolności 73
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kozaczek, Wójt Gminy (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność Gminy Lubrza w zakresie przygotowania do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę negatywną uzasadnia w szczególności niezorganizowanie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, co było niezgodne z art. 6d ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*³ oraz nieutworzenie punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych⁴, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 6 tej ustawy.

Ponadto Rada Gminy w ustawowym terminie nie uchwaliła aktów prawa miejscowego dotyczących zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

¹ Dalej: Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm. Dalej: *u.c.p.g.*

⁴ Dalej: PSZOK

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja pracy w Urzędzie związana z gospodarowaniem odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą⁵ w Urzędzie obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne⁶. W regulaminach tych nie przewidziano komórek organizacyjnych, którym przypisano zadania związane gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Powyższe było spowodowane powierzeniem tych zadań Dyrektorowi⁷ Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubrzy⁸, jako kierownikowi samorządowego zakładu budżetowego. Ponadto część zadań dotyczących gospodarowania odpadami było realizowanych przez osoby, z którymi zawarte zostały umowy cywilnoprawne⁹.

(dowód: akta kontroli str. 6-22, 23-44, 189-195)

1.2. Z dniem 1 lipca 1997 r. zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi Rada Gminy powierzyła Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Wodociągów, a następnie ZGKiM¹⁰.

Za wyjątkiem braku utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów oraz nieprzeprowadzenia przetargu mającego na celu wybór podmiotu odbierającego odpady komunalne, w kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki niepełnej realizacji pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 113-118)

1.3. Gmina Lubrza wywiązała się z obowiązku prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie ich selektywnego zbierania. Polegały one na organizacji spotkań z mieszkańcami¹¹, podejmowaniu działań informacyjnych i edukacyjnych z zaangażowaniem placówek oświatowych (publicznych i niepublicznych) i udostępnianiu ulotek informacyjnych¹².

Gmina wywiązała się także z obowiązku udostępnienia na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 *u.c.p.g.*

W ulotkach zawarto informacje m.in. o: założonych poziomach masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, sposobie segregacji i gromadzenia odpadów komunalnych (w tym o utworzeniu punktu selektywnego zbierania takich odpadów, co faktycznie nie nastąpiło), podmiocie zobowiązanym do ich odbioru (ZGKiM), miejscu zagospodarowywania odpadów (Regionalne Centrum Gospodarowania Odpadami w Domaszkowicach, Gmina Nysa), sposobie uzyskiwania informacji na temat systemu gospodarowania odpadami oraz harmonogramie odbioru odpadów na terenie Gminy Lubrza w okresie lipiec-grudzień 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 119-125, 196-215, 305)

⁵ 1 stycznia 2012 r. – 30 czerwca 2013 r.

⁶ Zarządzenie nr OR.0152-41/2010 Wójta Gminy Lubrza z dnia 30 grudnia 2010 r. ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr OR.120.34.2012 z dnia 1 czerwca 2012 r. oraz zarządzenie nr OR.120.23.2013 Wójta Gminy Lubrza z dnia 29 maja 2013 r.

⁷ Zakres czynności z dnia 30 stycznia 2007 r.

⁸ Dalej: ZGKiM.

⁹ Zawarto dwie takie umowy (każda na kwotę 800 zł brutto) na okres od 3 czerwca do 31 lipca 2013 r.

¹⁰ Uchwała Rady Gminy Lubrza nr VI/51/2011 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu ZGKiM.

¹¹ Wójt w listopadzie 2012 r. zorganizował we wszystkich 11 sołectwach wchodzących w skład Gminy spotkania z ich mieszkańcami. Na spotkaniach tych były omawiane m.in. zagadnienia związane z prawidłowym gospodarowaniem odpadami komunalnymi od dnia 1 lipca 2013 r.

¹² Ulotki pt.: „Kampania informacyjna o gospodarce odpadami komunalnymi w Gminie Lubrza czyli co każdy mieszkaniec powinien wiedzieć!”, „Jak prawidłowo segregować odpady na terenie Gminy Lubrza” były udostępniane mieszkańcom w II kwartale 2013 r.

1.4. Przeprowadzone przez NIK badania ankietowe na próbie 10 mieszkańców Gminy¹³ dotyczące ich stopnia satysfakcji z przygotowania gminy do wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wykazały m.in. że: 1/ dziewięciu ankietowanych uznało, że informacja o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych była wystarczająca, 2/ dziewięciu ankietowanych stwierdziło, że mają wiedzę o obowiązkach ciążących na mieszkańcach w związku z przejściem gospodarki odpadami komunalnymi przez Gminę, 3/ wszyscy ankietowani stwierdzili, że znają sposób selekcjonowania odpadów, a dziewięciu, że posiada informację o punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, 4/ dziewięciu ankietowanych posiadało informację o podmiotach odbierających odpady komunalne, a siedmiu o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny z gospodarstw domowych, 5/ wszystkie ankietowane osoby znały stawki opłat za odpady komunalne zbierane selektywnie lub zmieszane, 6/ dziewięciu ankietowanych było zadowolonych z jakości obsługi w Urzędzie w zakresie nowego systemu gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 70-91)

1.5. Gmina Lubrza nie sporządziła analizy stanu gospodarki odpadami, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 *u.c.p.g.* Niektóre z informacji, które powinny być objęte taką analizą¹⁴ zostały natomiast ujęte w treści protokołów z posiedzenia m.in. Komisji Gospodarczo-Rolnej Rady Gminy Lubrza.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że przedmiotowe analizy były dokonywane przez Dyrektora ZGKiM na posiedzeniach komisji Rady Gminy Lubrza i jej sesjach, a za 2012 r. analizy tej (...) *jeszcze nie dokonano, ponieważ nie ma tam dokładnie określonego terminu, więc czas na wykonywanie tej obowiązkowej analizy mamy do końca roku.*

(dowód: akta kontroli str. 229-231, 253-256)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rzetelna analiza stanu gospodarki odpadami, sporządzona przed podjęciem przez Radę Gminy uchwały dotyczącej stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, mogłaby stanowić źródło wiarygodnych danych pomocnych przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie.

1.6. Kwestia wysokości opłat za odbiór odpadów komunalnych była analizowana przez radnych w trakcie posiedzeń komisji Rady Gminy. Ustalone przez Radę Gminy stawki za odbiór od dnia 1 lipca 2013 r. odpadów komunalnych (zbieranych zarówno w sposób selektywny, jak i zmieszanych) w znaczącej większości przypadków były wyższe, od obowiązujących do dnia 30 czerwca 2013 r.¹⁵

Przy ustalaniu ww. stawek uwzględniono wzrost kosztów transportu odpadów komunalnych w związku z wyznaczeniem do ich odbioru Regionalnego Centrum Gospodarowania Odpadami w Domaszkowicach.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 219-228)

1.7. Do wspomagania zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi Urząd wykorzystywał moduł *Odpady*¹⁶ zintegrowanego systemu informatycznego ADAS¹⁷ służącego do obsługi informatycznej urzędów w sektorze administracji samorządowej. Program ten pozwalał m.in. na ewidencjonowanie złożonych przez podatnika deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami oraz ewidencjonowanie umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od

¹³ Badanie przeprowadzono w siedzibie Urzędu.

¹⁴ M.in. informacja o ilości wytworzonych/wywiezionych odpadów.

¹⁵ O 12,9% dla pojemników o objętości 120 litrów (16 zł), 5,3% dla pojemników o objętości 1 100 litrów (130 zł) oraz niższe o 6,5% dla pojemników o objętości 7 000 litrów (600 zł). Dla odpadów zmieszanych stawki dla ww. objętości pojemników wzrosły odpowiednio o: 99,4% (32 zł), 76,7% (260 zł) i 33,8% (930 zł).

¹⁶ Ver. 1.12.38 build 2.

¹⁷ System informatyczny firmy Tensoft Sp. z o.o.

właścicieli nieruchomości, a także sporządzenie sprawozdań rocznych z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 239-240)

1.8. Wysokość wydatków poniesionych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. na wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosła 6 896 zł¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 239-240)

1.9. Przy realizacji działań dotyczących wprowadzenia od dnia 1 lipca 2013 r. nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina nie korzystała ze wsparcia Ministerstwa Środowiska. Zastępca Wójta stwierdził natomiast, że największymi (...) trudnościami jakie wystąpiły z wdrażaniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie Lubrza były problemy związane z przygotowaniem pakietu uchwał śmieciowych określających szczegółowe rozwiązania gospodarki odpadami na terenie Gminy. Trudnym do określenia był również poziom kosztów i ilość mieszkańców do kalkulacji kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami.

Dla wyeliminowania ww. trudności analizowano różnego rodzaju informacje, jak też prowadzono konsultacje proponowanych rozwiązań prawnych z ekspertami.

(dowód: akta kontroli str. 253-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo obowiązku określonego w art. 3 ust. 2 pkt 6 *u.c.p.g* do dnia zakończenia kontroli Gmina Lubrza nie utworzyła punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ponadto w ulotce informacyjnej nierzetelnie poinformowano mieszkańców gminy o utworzeniu takiego punktu przy ul. Spółdzielczej w Lubrzy, w którym miały być zbierane m.in. zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne, oleje silnikowe, zużyte opony, lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć, baterie oraz akumulatory.

Jak wyjaśnił Zastępca Wójta PSZOK nie został utworzony (...) ze względu na koszty, które gmina musi ponieść na utworzenie takiego punktu (około 50 tys. zł). Koszty te (...) pokrywane są z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Działania w celu utworzenia tego punktu zostały podjęte w lipcu br.

Do dnia zakończenia kontroli działania podjęte przez Gminę w celu utworzenia PSZOK polegały na zleceniu ZGKiM przygotowania terenu (utwardzenie terenu oraz przygotowanie zaplecza socjalnego) oraz uzgodnieniu warunków technicznych dla sporządzenia projektu technicznego i budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 121-122, 253-256, 325)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK utworzenie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest jednym z najistotniejszych obowiązków gminy. Zorganizowane przez gminę PSZOK powinny zacząć działać od 1 lipca 2013 r., tj. od daty wejścia w życie nowego systemu odbierania odpadów komunalnych. Realizacja tego zadania powinna przyczynić się do zwiększenia odzysku surowców wtórnych z odpadów komunalnych, a w konsekwencji do osiągnięcia wyznaczonych w najbliższych latach poziomów odzysku.

¹⁸ W tym: 1 893 zł (27,5%) na naklejki do oznakowania pojemników na odpady komunalne, 1 756 zł (25,5%) na wynagrodzenia osób zajmujących się zadaniami z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, 1 421 zł (20,6%) na materiały biurowe, 840 zł (12,2%) na szkolenia pracowników, 324 zł (4,7%) na działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. W kontrolowanym okresie Gmina Lubrza nie poniosła wydatków na zakup opisanego w wystąpieniu programu informatycznego.

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając podjęte przez Burmistrza działania zmierzające do utworzenia PSZOK, ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Organizacja odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

Opis stanu faktycznego

2.1. Rada Gminy Lubrza uchwaliła *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubrza* w dniu 22 marca 2013 r.¹⁹ Organ nadzoru, tj. Wojewoda Opolski stwierdził nieważność części tej uchwały uznając, że zawierała niedopuszczalne powtórzenia bądź modyfikacje wiążących norm prawa o charakterze powszechnie obowiązującym²⁰. Uchwała ta została ogłoszona²¹ z uwzględnieniem zmian wynikających z rozstrzygnięcia nadzorczego.

(dowód: akta kontroli str. 136-151, 170-174)

2.2. Uchwalenie ww. regulaminu było poprzedzone zasięgnięciem opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Prudniku.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubrza określał wszystkie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określone w art. 4 ust. 2 pkt. 1-8 *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 136-151)

2.3. Rada Gminy Lubrza w drodze uchwały²² ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości. Wzór tej deklaracji zawierał m.in.: objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania, dane o terminach i miejscu składania deklaracji, dane składającego deklarację (obejmujące: imię i nazwisko, imiona rodziców, datę urodzenia, nr PESEL i nr telefonu kontaktowego) oraz pouczenie, iż deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Ponadto w formie załącznika do deklaracji należało podać wykaz osób zamieszkujących daną nieruchomość.

(dowód: akta kontroli str. 158-162)

W uchwale tej określono również wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji²³ oraz warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o których mowa w art. 6n ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.*

Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi była udostępniona do pobrania na stronie internetowej Urzędu (www.lubrza.opole.pl), jak też można było ją odebrać w Urzędzie oraz u sołtysów.

Pierwotnie ustalony termin składania deklaracji²⁴ nie został przedłużony.

(dowód: akta kontroli str. 158-162, 241-243)

Ww. uchwała została przekazana organom nadzoru, tj. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz do Wojewody Opolskiego, które nie stwierdziły niezgodności tej uchwały z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 165-169)

2.4. Rada Gminy Lubrza w drodze uchwały²⁵ określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług polegających na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowaniu tych odpadów w zamian za uiszczoną przez

¹⁹ Uchwała Nr XXI/170/70/2013 Rady Gminy Lubrza z dnia 22 marca 2013 r.

²⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego nr NK.III.4131.1.29.2013.KK z dnia 25 kwietnia 2013 r.

²¹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1274.

²² Uchwała Nr XXI/175/2013 Rady Gminy Lubrza z dnia 22 marca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1184).

²³ Kopia posiadanej umowy na wywóz odpadów komunalnych oraz dowód uiszczenia opłaty za wywóz odpadów komunalnych za okres ostatnich trzech miesięcy.

²⁴ 31 maj 2013 r.

²⁵ Uchwała XXI/171/2013 dnia z 22 marca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1015)

właściciela nieruchomości opłatę²⁶. Uchwała ta również sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 152-157)

Ww. uchwała została przekazana organom nadzoru, tj. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz do Wojewody Opolskiego, które nie stwierdziły niezgodności tej uchwały z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 165-169)

2.5. Rada Gminy w drodze uchwały²⁷ określiła metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustaliła stawki tych opłat. Zgodnie z tą uchwałą, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi z zamieszkałych nieruchomości, stanowić będzie iloczyn liczby mieszkańców i określonej stawki (10 zł gdy odpady są zbierane w sposób selektywny i 22 zł za odpady zmieszane). Dla niezamieszkałych nieruchomości, opłata ta stanowić będzie iloczyn rodzaju zadeklarowanego pojemnika oraz stawki za pojemnik określonej pojemności, z uwzględnieniem niższej stawki w przypadku selektywnej zbiórki odpadów. Przy ustalaniu opłat za gospodarowanie odpadami nie przewidziano żadnych ulg.

(dowód: akta kontroli str. 155-156)

Ww. uchwała została przekazana organom nadzoru, tj. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz Wojewody Opolskiego. W toku badania legalności tej uchwały, Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu zakwestionowała brak zapisów dotyczących jej publikacji, jako aktu prawa miejscowego. W związku z powyższym w dniu 29 maja 2013 r. Rada Gminy podjęła nową uchwałę²⁸ w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, której legalności organy nadzoru nie kwestionowały²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 165-169, 179-188)

Stawki opłat określone zostały na podstawie kalkulacji kosztów, obejmujących szacunkowe nakłady na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w okresie od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. W kalkulacji uwzględniono koszty: wywozu odpadów (86,5 tys. zł), segregacji odpadów (36 tys. zł), składowania odpadów i popiołów (kwota 88,6 tys. zł) oraz administracji (kwota 47,2 tys. zł). Łącznie koszty funkcjonowania systemu w okresie ww. sześciu miesięcy, będące podstawą ustalenia stawek opłat, oszacowano na kwotę 258,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 216-238)

2.6. Rada Gminy Lubrza w drodze uchwały³⁰ określiła wymogi w zakresie uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi biorąc pod uwagę warunki miejscowe, w tym m.in. określiła termin (do 15 dnia miesiąca), częstotliwość (miesięcznie) i tryb uiszczania ww. opłat (gotówką w kasie Urzędu, przelewem na rachunek bankowy lub w drodze inkasa³¹).

Ww. uchwała została przekazana organom nadzoru, tj. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu oraz do Wojewody Opolskiego, które nie stwierdziły niezgodności tej uchwały z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 157, 165-169)

²⁶ Za określoną w uchwale opłatą odpady komunalne miały być odbierane w każdej ilości, bez względu na sposób ich gromadzenia.

²⁷ Uchwała Nr XXI/173/2013 Rady Gminy Lubrza z dnia 22 marca 2013 r.

²⁸ Uchwała Nr XXIII/188/2013 Rady Gminy Lubrza z dnia 29 maja 2013 r. W uchwale tej stawki opłaty (10 zł i 22 zł miesięcznie od mieszkańca) nie uległy zmianie, w stosunku do ustalonych w uchwale XXI/173/2013.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1355.

³⁰ Uchwała Nr XXI/174/2013 Rady Gminy Lubrza z dnia 22 marca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1183).

³¹ Ustalono, że inkasentami będą sołtysi poszczególnych sołectw, a wysokość ich prowizji określono na 3,5% od kwoty pobranych opłat.

2.7. Wojewoda Opolski w dniu 1 marca 2013 r. wezwał Radę Gminy Lubrza do podjęcia uchwał, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 oraz w art. 6r ust. 3 *u.c.p.g.*, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Rada podjęła przedmiotowe uchwały w dniu 22 marca 2013 r.

Wszystkie uchwały objęte wezwaniami Wojewody Opolskiego zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego przed 30 czerwca 2013 r. i miały moc obowiązującą od 1 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 134-135)

2.8. Wójt do dnia 30 czerwca 2013 r. otrzymał 1 205 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a do dnia kontroli (31 lipca 2013 r.) 1 242 deklaracje. 163 deklaracje (12,3%) zostały złożone po wyznaczonym terminie (31 maj 2013 r.). W wyniku weryfikacji tych deklaracji oraz zapisów bazy ewidencji ludności Urząd ustalił, że 83 właściciele nieruchomości nie złożyło wymaganych deklaracji. Do 66 właścicieli nieruchomości, które zgodnie z ewidencją ludności były zamieszkałe, zostały w lipcu 2013 r. wysłane wezwania do złożenia deklaracji³².

(dowód: akta kontroli str. 103-105, 239-240, 260-263)

2.9. Rada Gminy Lubrza ustaliła rodzaje odpadów komunalnych podlegających segregowaniu³³. Informacja o rodzaju odpadów komunalnych podlegających segregowaniu została upubliczniona za pośrednictwem strony internetowej www.lubrza.opole.pl i ulotek dla mieszkańców, a także przekazywana była w trakcie spotkań informacyjnych z mieszkańcami oraz akcji informacyjno-edukacyjnych przeprowadzonych we wszystkich placówkach oświatowych Gminy Lubrza.

W informacji tej wskazano, że zbierane selektywnie odpady należy gromadzić w pojemnikach koloru: niebieskiego (makulatura i tekstylia), żółtego (tworzywa sztuczne), zielonego (szkło i opakowania szklane kolorowe), białego (szkło i opakowania szklane bezbarwne), brązowego (bioodpady), czarnego (pozostałości po segregacji).

(dowód: akta kontroli str. 119-122, 142-145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo obowiązku wynikającego z treści art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*³⁴ do dnia 31 grudnia 2012 r. Rada Gminy Lubrza nie podjęła uchwał w sprawie: a) regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubrza, b) określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Lubrza i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, c) wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi z nieruchomości na terenie Gminy Lubrza oraz ustalenia stawki tej opłaty, d) określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, e) wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uchwały te zostały podjęte przez Radę Gminy dopiero w dniu 22 marca 2013 r., tj. po otrzymaniu od Wojewody Opolskiego wezwań do ich podjęcia.

Powyższe nie skutkowało niedotrzymaniem terminu wejścia w życie tych uchwał, wynikającego z art. 10 ust. 2 ww. ustawy (uchwały weszły w życie przed dniem 1 lipca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 126-129, 134-141)

³² Do pozostałych 17 właścicieli nieruchomości wezwania nie zostały wysłane, gdyż nieruchomości te nie były zamieszkałe.

³³ § 7 ust. 1 pkt 10 i § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubrza.

³⁴ Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.

Wójt przedłożył projekty ww. uchwał w terminie umożliwiającym ich terminowe podjęcie, lecz zostały one odrzucone przez radnych na sesji Rady Gminy Lubrza, która odbyła się w dniu 28 grudnia 2012 r. Z zapisów protokołów posiedzenia komisji i sesji Rady Gminy Lubrza (odpowiednio w dniu 20 i 28 grudnia 2012 r.) wynikało m.in., że Wójt przedstawiając projekty ww. uchwał informował radnych o potrzebie ich uchwalenia, wskazując na skutki zaniechań w tym zakresie. W dyskusji nad projektami uchwał radni stwierdzali, że nowe uregulowania *u.c.p.g. budzą dużo wątpliwości* i dlatego też *lepiej wstrzymać się z podjęciem uchwał do czasu dopracowania treści u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 126-129, 216-238)

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

Ocena cząstkowa

3. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Opis stanu faktycznego

3.1. Gmina Lubrza od dnia 1 lipca 1997 r. gospodarkę odpadami komunalnymi, na podstawie art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o *gospodarce komunalnej*³⁵, realizowała poprzez powierzenie zadań w tym zakresie ZGKiM, tj. samorządowemu zakładowi budżetowemu.

(dowód: akta kontroli str. 92-93)

Ustalone nieprawidłowości

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

Pomimo treści art. 6d ust. 1 *u.c.p.g.* obligującej Wójta do zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, przetarg taki nie został zorganizowany, jak również nie zostały podjęte żadne działania w celu jego ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 92-93)

Wójt wyjaśnił, że porównując zapisy art. 6c i art. 6d *u.c.p.g.* (...) „można mieć wątpliwości w jaki sposób ma postąpić Gmina, jak zrealizować to zadanie (...). W przypadku Gminy Lubrza wybrano realizację tego zadania, czyli odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez samorządowy zakład budżetowy, czyli jednostkę organizacyjną działającą w ramach osobowości prawnej gminy (wyrok Sądu Najwyższego z 15 września 2009 r. sygn. akt II UK 416/08).

Podejmując taką decyzję porównano zapisy tej ustawy i nałożone na Gminę obowiązki w zakresie odbierania odpadów komunalnych poprzez firmę zewnętrzną wyłonioną w przetargu z zapisami art. 2 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁶. Zgodnie z art. 2 ust. 1 „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” – czyli powinna mieć możliwość wyboru sposobu realizacji nałożonych na nią zadań, w tym przede wszystkim zadań własnych z katalogu art. 7 ust. 1, gdzie w pkt 3 mówi się również o „utrzymaniu czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych”. Nakazanie Gminie wyłonienie wykonawcy zewnętrznego narusza jej samorządność i samodzielność zagwarantowaną w powyższej ustawie.

Kolejną ustawą która wskazuje, iż Gmina może realizować to zadanie poprzez samorządowy zakład budżetowy jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁷, która w art. 1 ust. 2 wskazuje co obejmuje gospodarka komunalna, i jak może być prowadzona – art. 2.

³⁵ Dz. U. z 2011r. Nr 45, poz. 236.

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 594

³⁷ Dz. U. z 2011r. Nr 45, poz. 236

Analizując zapisy tych artykułów do gospodarki komunalnej realizowanej przez samorządowy zakład budżetowy zaliczane są zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, do których zalicza się odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Dodatkowo ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸ w art. 14 określa zadania własne jednostki samorządu terytorialnego wykonywane przez samorządowy zakład budżetowy, wymieniając w pkt 3 również utrzymanie czystości i porządku oraz urzędzeń sanitarnych.

Odnosząc się do zapisów art. 6d ust. 1 u.c.p.g., który mówi iż Gmina musi zorganizować przetarg na „...odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości...” uważamy, iż zapis ten jest bardzo kontrowersyjny, ponieważ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych przewiduje również inne tryby udzielania zamówień publicznych jak również mówi o nie stosowaniu ustawy dla zamówień których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro. Czy ustawodawca już na etapie pisania ustawy wiedział, że odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości będzie drogą wskazującą jednoznacznie stosowanie trybu przetargowego?

Porównanie zapisów u.c.p.g. z zapisami innych ustaw wynika z faktu, iż wbrew przekonaniu, iż ustawa ta jest ustawą „lex specialis” to jednak np. uchwały Rady Gminy w zakresie art. 6k w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik określonej wysokości, która w rozumieniu ustawy nie jest aktem prawa miejscowego wydano rozstrzygnięcia nadzorcze. Wojewoda Lubelski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 27 października 2011 r. orzekł, iż „Uchwały podjęte przez radę w sprawie: określenia metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty, ustalenia stawki opłaty za pojemnik z odpadami komunalnymi, odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - ze względu na generalny i abstrakcyjny charakter regulacji w nich zawartych, są aktami prawa miejscowego”.

Rozstrzygnięcie to wskazuje, iż ustawa ta nie jest przepisem prawa o szczególnym charakterze i można stosować zapisy innych ustaw.

W mojej ocenie Gmina Lubrza realizując zadanie dotyczące odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez samorządowy zakład budżetowy – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubrzy przy tak niejasnych przepisach wypełniła zapis art. 6c u.c.p.g. i nie naruszyła zapisów art. 6d.

Wskazuje na to również fakt, iż w całej u.c.p.g. nie ma zapisów zakazujących prowadzenia takiej działalności przez samorządowe zakłady budżetowe, ograniczenie takie występuje jedynie w przypadku spółek z udziałem gminy, które to zgodnie z art. 6e mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu.

Co w przypadku samorządowego zakładu budżetowego – w naszym przypadku – nie ma zastosowania. Przemawia za tym również zapis art. 3 ust. 2 pkt. 1 u.c.p.g., zgodnie z którym Gmina tworzy warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 96-97)

³⁸ Dz. U. z 2009r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Do ww. wyjaśnień Wójt załączył kopię „Opinii prawnej w sprawie możliwości powierzenia przez gminę spółce komunalnej realizacji zadań własnych polegających na odbiorze odpadów od właścicieli nieruchomości” sporządzoną przez radcę prawnego Biura Analiz Sejmowych w dniu 28 listopada 2012 r.³⁹, jako uzupełnienie opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 13 września 2012 r.⁴⁰ zawierającej tezę o możliwości powierzenia przez gminę realizacji zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej bez zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴¹ utworzonej w tym celu jednostce organizacyjnej.

W opinii tej stwierdzono m.in., że w trakcie prac legislacyjnych wskazano na niekonsekwencję zapisów dotyczących potraktowania z jednej strony spółek gminnych jak innych przedsiębiorców (obligując gminy do przeprowadzania przetargów), a z drugiej strony zostawiano możliwość odbierania odpadów komunalnych przez jednostki organizacyjne gminy. Mając na uwadze fakt, że gminna jednostka organizacyjna nie może stanąć do przetargu organizowanego przez gminę autor opinii stwierdził, że uzasadnione jest stanowisko, że: (...) *intencją ustawodawcy jest pozostawienie gminom możliwości bezprzetargowego zarządzania odpadami komunalnymi na swoim terenie za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 98-102)

Zdaniem Najwyższej Izba Kontroli przepis art. 6d ust. 1 *u.c.p.g.* uniemożliwia realizację odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za pośrednictwem samorządowego zakładu budżetowego, bowiem wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w każdym przypadku winien odbywać się w drodze przetargu. Jednocześnie *u.c.p.g.* stanowi *lex specialis* względem ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴², co czyni niezasadnym powoływanie się przez Wójta na ww. ustawę w złożonych wyjaśnieniach.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak podjęcia działań zmierzających do zorganizowania przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 *u.c.p.g.* ograniczał konkurencję, gdyż na terenie gminy oprócz ZGKiM funkcjonował jeszcze co najmniej jeden podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości⁴³. Podmiot ten składał Wójtowi kwartalne sprawozdania, o których mowa w art. 9n ust. 1 *u.c.p.g.*, a w rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości figurowało ośmiu przedsiębiorców, którzy potencjalnie mogliby ubiegać się o świadczenie usług w tym zakresie w sytuacji, gdyby gmina zorganizowała przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1 *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 282-292, 302-309)

Ocena cząstkowa

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

³⁹ Nr: BAS-WAL-2890/12.

⁴⁰ Nr: BAS-WAL-2167/12.

⁴¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴³ Zakład Usług Komunalnych Jednoosobowa Spółka Gminy z o. o. z siedzibą w Prudniku.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Stosownie do zarządzenia Wójta Gminy⁴⁴ rejestr skarg i wniosków był prowadzony przez pracownika Referatu Organizacyjnego. Dokumentacja dotycząca zarejestrowanych skarg i wniosków spełniała wymagania określone w art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁵, skargi rejestrowane były w kolejności ich wpływu, a sposób prowadzenia rejestru pozwalał na ustalenie przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 45-49, 60-67)

4.2. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły cztery skargi, jednak ich przedmiotem nie były zagadnienia związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 50-55)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, uwzględniając dotychczas podjęte przez jednostkę działania, wnosi o:

1. Zapewnienie jak najszybszej realizacji obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 2 pkt 6 *u.c.p.g.*, w drodze intensyfikacji działań mających na celu utworzenie PSZOK na terenie Gminy Lubrza.
2. Podjęcie działań w celu powierzenia odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, podmiotowi wyłonionemu w sposób określony w art. 6d ust. 1 *u.c.p.g.*

⁴⁴Zarządzenie Or.120.51.2011 Wójta Gminy Lubrza z dnia 13 września 2011 r. w sprawie organizacji i przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Gminy w Lubrzy.

⁴⁵Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁴⁶Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Opolu.

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.

Opole, dnia sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Zbigniew Łupicki
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Zygmunt Świątek
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis