



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.005.04.2017
P/17/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/006 – Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	Ewa Przychodaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/77/2017 z dnia 11 września 2017 r. Agnieszka Klimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/78/2017 z dnia 11 września 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Lesznowola, ul. Gminna 60, 05-506 Lesznowola
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maria Jolanta Batycka-Wąsik, Wójt Gminy Lesznowola <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>
<i>Zakres przedmiotowy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Osiąganie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.2. Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat oraz efektywność egzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami.3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ¹ Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: <ul style="list-style-type: none">• Gmina – Gmina Lesznowola,• Marszałek WM – Marszałek Województwa Mazowieckiego,• NIK – Najwyższa Izba Kontroli,• PSZOK – punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,• Referat GOK – Referat Gospodarowania Odpadami Komunalnymi w Urzędzie Gminy Lesznowola,• RG – Rada Gminy Lesznowola,• RIPOK – regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych,• WIOŚ – Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska,• Urząd, UG – Urząd Gminy Lesznowola,• ustawa OP – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²,• u.c.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³;• odpady komunalne – odpady powstające w gospodarstwach domowych.

¹ Czynności kontrolne w jednostce zakończono w dniu 13 listopada 2017 r. W koniecznych przypadkach badaniami zostały objęte zagadnienia, mające związek z przedmiotem kontroli, wykraczające poza te ramy czasowe.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo zorganizowania systemu i zapewnienia odbioru odpadów komunalnych, ocenia negatywnie⁴ realizację przez Gminę Lesznowola zadań w zakresie objętym kontrolą, ze względu na:

- niezapewnienie rzetelności danych w *Sprawozdaniu Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.* przekazanym Marszałkowi WM i WIOŚ. W konsekwencji błędnie wyliczono i wykazano poziomy recyklingu i ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
- nienależenie kar pieniężnych za przekazanie przez podmioty odbierające odpady komunalne nierzetelnych sprawozdań lub przekazanie ich po terminie, co było niezgodne z art. 9x ust. 1 pkt 4 i 5 u.c.p.g.;
- niezapewnienie objęcia systemem zagospodarowania odpadów komunalnych, pomimo podejmowanych działań, wszystkich zobowiązanych właścicieli nieruchomości. Prowadzone od kwietnia 2016 r. na zlecenie Wójta kontrole wykazały 670 adresów nieruchomości bez deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, po czym w żadnej z tych spraw nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego i Wójt nie wydał żadnej decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6o ust. 1 u.c.p.g. Ponadto kontrola NIK prowadzona na niewielkiej próbie nieruchomości ujawniła 16 właścicieli nieruchomości, którzy pomimo takiego obowiązku nie złożyli ww. deklaracji. W ocenie NIK, posiadanie przez Gminę rzetelnych danych o liczbie właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady komunalne objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami, a co za tym idzie zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu;
- opieszale prowadzenie windykacji należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- prowadzenie ksiąg pomocniczych dla należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Kontrola NIK ustaliła m.in., że odsetki i koszty upomnienia ewidencjonowano niezgodnie z § 21 rozporządzenia z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁵ (dalej: *rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości organów podatkowych jst*) oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Ewidencja pomocnicza opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie została ujęta w dokumentach regulujących gospodarkę finansową Gminy⁶, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ (dalej: *ustawy o rachunkowości*). Na ujętych w ewidencji

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

⁵ Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

⁶ Nr 23/UG/2016 z 30.12.2016 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową UG Lesznowola. Poprzednio: Nr 12/UG/2010 z 31.12.2010 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową UG Lesznowola. Zarządzenie zmienione zarządzeniami: Nr 4/UG/2011 z 22.02.2011 r., Nr 5A/UG/2011 z 26.04.2011 r., Nr 6B/UG/2012 z 14.08.2012 r., Nr 12/UG/2012 z 21.12.2012 r., Nr 8/UG/2013 z 01.07.2013 r., Nr 10A/UG/2013 z 23.10.2013 r., Nr 13/UG/2013 z 31.12.2013 r.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

księgowej dokumentach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi brak było dekretacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;

- nierzetelne sporządzenie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016. W analizach wykazano nieprawidłowe dane dotyczące kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i liczby mieszkańców Gminy oraz nie zawarto informacji wskazanych w art. 9tb ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., tj. o potrzebach inwestycyjnych Gminy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na trwale utrzymującą się od 2013 r. nadwyżkę przychodów nad kosztami utrzymania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, podczas gdy wysokość opłat powinna być skalkulowana tak, aby wpływy bilansowały się z wydatkami.

Gmina zapewniła odbiór odpadów komunalnych, w tym dostęp do PSZOK oraz prowadziła bieżące działania w celu usuwania porzuconych śmieci, tak, aby nie dopuścić do powstawania „dzikich wysypisk”. Gmina podjęła również działania w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jednak do dnia zakończenia kontroli działania te nie zapewniły objęcia wdrożonym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich zobowiązanych podmiotów. Prowadzono również kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Rzetelnie informowano Marszałka WM o podmiotach wpisanych do rejestru działalności regulowanej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Osiągnięcie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

1. Zgodnie z § 7 pkt XI Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Lesznowola⁸ do zadań Referatu GOK należało m.in. prowadzenie gminnego systemu gospodarki odpadami, nadzór nad podmiotem odbierającym odpady komunalne z nieruchomości objętych systemem, prowadzenie i aktualizowanie ewidencji podmiotów objętych systemem, prowadzenie spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, weryfikacja sprawozdań składanych przez przedsiębiorców oraz sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, podejmowanie działań w celu osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzenie rejestru działalności regulowanej, prowadzenie obsługi księgowej systemu gospodarki odpadami komunalnymi i egzekucji należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Referat podlegał Zastępcy Wójta Gminy – Pani Iwonie Pajewskiej-Iszczyńskiej⁹.

(dowód: akta kontroli str. 35-106, 107)

⁸ Przyjęty zarządzeniem Nr 3/UG/2008 Wójta Gminy Lesznowola z 30.01.2008 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Lesznowola, zmienionym zarządzeniami Wójta Gminy Lesznowola: Nr 28/UG/08 z 31 grudnia 2008 r., Nr 23/UG/09 z 31.12.2009 r., Nr 3/UG/11 z 21.01.2011 r., Nr 4/UG/11 z 09.03.2011 r., Nr 14/UG/11 z 30.12.2011 r., Nr 11/UG/12 z 01.12.2012 r., Nr 14/UG/12 z 31.12.2012 r., Nr 7/UG/13 z 14.05.2013 r., Nr 15/UG/13 z 31.12.2013 r., Nr 16/UG/14 z 30.06.2014 r., Nr 24/UG/14 z 29.12.2014 r., Nr 13/UG/15 z 28.08.2015 r., Nr 17/UG/15 z 26.10.2015 r.

⁹ Zastępca Wójta Pani Iwona Pajewska-Iszczyńska udzielała NIK informacji i wyjaśnień z upoważnienia Wójta Gminy Lesznowola Pani Marii Jolanty Batyckiej-Wąsik.

Gmina Lesznowola, na podstawie umowy¹⁰ z 7 grudnia 2015 r., zleciła Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Piaseczno Sp. z o.o.¹¹ (dalej: PUK Piaseczno Sp. z o.o.), odbiór i zagospodarowanie (odzysk, recykling lub unieszkodliwienie) odpadów komunalnych z nieruchomości położonych na terenie Gminy, na których zamieszkują i nie zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jak również odpadów dostarczanych przez mieszkańców do PSZOK w sposób zapewniający osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Na podstawie § 7 ww. umowy Gmina otrzymywała od PUK Piaseczno Sp. z o.o. miesięczne raporty zawierające informacje o ilości poszczególnych frakcji odebranych odpadów komunalnych, sposobie zagospodarowania odpadów, liczbie nieruchomości, z których zostały odebrane odpady komunalne, listę nieruchomości, na których podczas odbioru stwierdzono nieprawidłową segregację odpadów. Ponadto, PUK Piaseczno Sp. z o.o. została zobowiązana do przedkładania wraz z miesięcznym sprawozdaniem, kopii kart przekazania odpadów z wyraźnie oznaczonym faktem pochodzenia odpadów z terenu Gminy Lesznowola. W ramach umowy Gmina otrzymała dostęp do systemu lokalizacji pojazdów Xtrack, który m.in. pokazywał bieżącą pozycję samochodów odbierających odpady z jej terenu wraz z numerem rejestracyjnym oraz miejsca dokonania zasypu. Gmina mogła sprawdzić także trasę samochodów wykonaną w poprzednich dniach wraz godziną zatrzymań, zasypów i rozładunku w RIPOK.

(dowód: akta kontroli str. 556-588, 626-647, 772-893, 1023-1141)

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lesznowola przyjęty uchwałą nr 96/X/2015 Rady Gminy Lesznowola z dnia 29 maja 2015 r.¹². Regulamin został uchwalony po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Piasecznie i określał zasady wskazane w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Regulaminem tym zobowiązano właścicieli nieruchomości do prowadzenia selektywnego zbierania, a podmiot odbierający odpady do odbierania: przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, zużytych opon, odpadów zielonych, papieru i tektury, szkła bezbarwnego, szkła kolorowego, tworzywa sztucznego typu PET, tworzywa sztucznego typu plastik przemysłowo-gospodarczy, metali, a także zmieszanych odpadów komunalnych. Określono w nim rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, a także częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lesznowola uwzględniał wymagania wynikające z *Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023*¹³ (dalej: *Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami*), w szczególności stanowiące, że:

¹⁰ Nr RZP.272.5.07.14.2015. Zmienionej aneksem nr 1 z 23 stycznia 2017 r. i aneksem nr 2 z 28 lutego 2017 r.

¹¹ Zwanemu wcześniej Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Sita Piaseczno Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Suez Piaseczno Sp. z o.o.

¹² Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5377.

¹³ Przyjętego uchwałą Nr 211/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r.

- właściciele nieruchomości w celu ograniczenia możliwości powstawania odpadów komunalnych obowiązani są do minimalizowania używania jednorazowych toreb (opakowań);
- kierowanie odpadów do poszczególnych instalacji powinno opierać się na uchwale Nr 212/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r. w sprawie wykonania *Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami*¹⁴, zawierającej wykaz instalacji w podziale na regiony;
- odpady zmieszane, zielone i bioodpady oraz pozostałości z sortowania i mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, przeznaczone do składowania, muszą być kierowane w pierwszej kolejności do instalacji posiadających status RIPOK, położonych najbliżej miejsca wytworzenia odpadów. W przypadku braku wolnych mocy przerobowych RIPOK, odpady mogą być kierowane do instalacji zastępczej. Zmieszane odpady komunalne mogą być kierowane do sił mobilnych wyłącznie w przypadku braku możliwości przetworzenia odpadów w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

Zgodnie z *Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami* Gmina nie była zobowiązana do budowy, utrzymania i eksploatacji własnej lub wspólnej z innymi gminami RIPOK¹⁵.

W ramach prac nad projektem *Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022*¹⁶, w 2015 r. Gmina wypełniała ankiety przesłane przez Marszałka WM dotyczące m.in. systemu gospodarki odpadami, realizowanych lub zaplanowanych do realizacji działań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 136-138, 1384-1412)

3. W okresie objętym kontrolą, poza Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lesznowola, obowiązywały następujące uchwały Rady Gminy regulujące zagadnienia związane z utrzymaniem czystości i porządku w Gminie:

- a) Nr 295/XXIII/2012 z 14 grudnia 2012 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Lesznowola, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne¹⁷ (wydana na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g.);
- b) Nr 397/XXXI/2013 z 26 sierpnia 2013 r.¹⁸ oraz Nr 135/XII/2015 z 11 września 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia stawki takiej opłaty, ustalenia stawki opłaty za pojemnik z odpadami komunalnymi powstałymi na nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe¹⁹ (wydane na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g.);

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7849, ze zm.

¹⁵ Na terenie Gminy funkcjonowała sortownia zmieszanych odpadów komunalnych prowadzona przez „Jarper” Sp. z o.o., posiadająca status instalacji zastępczej do obsługi regionu warszawskiego.

¹⁶ Plan został uchwalony uchwałą nr 209/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 19 grudnia 2016 r., a następnie 26 stycznia 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej uchwały.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10251.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10342, ze zm. Uchwała została uchylona z dniem 02.02.2016 r.

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 483, ze zm.

- c) Nr 296/XXIII/2012 z 14 grudnia 2012 r.²⁰ oraz Nr 248/XVIII//2016 z 29 kwietnia 2016 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi²¹ (wydane na podstawie art. 6l ust. 1 u.c.p.g.);
- d) Nr 347/XXVII/2013 z 26 marca 2013 r. w sprawie: określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi²² (wydana na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g.); uchwała utraciła moc z dniem 2 sierpnia 2016 r.;
- e) Nr 398/XXXI/2013 z 26 sierpnia 2013 r.²³ oraz Nr 136/XII/2015 z 11 września 2015 r. w sprawie wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości²⁴ (wydane na podstawie art. 6n ust. 1 u.c.p.g.).

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 408-420)

4. W latach 2016-2017 Gmina zrealizowała trzy konkursy ekologiczne, dofinansowane ze środków dotacji przyznanej przez WFOŚiGW²⁵. W 2016 r. przeprowadzono dwa konkursy, tj. *Dbam o środowisko naturalne!* oraz *Dbamy o przyrodę w Lesznowoli, bo umiemy segregować odpady!* (skierowany do placówek przedszkolnych i szkolnych), a w 2017 r. zrealizowano projekt pn. *Konkurs i olimpiada szkolna w Lesznowoli na temat wiedzy o środowisku!*

Zastępca Wójta wskazała, że oprócz ww. działań, informacje w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi przekazywane były za pomocą strony internetowej Gminy, gdzie na bieżąco udostępniane są wszystkie informacje dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie (m.in. harmonogram odbioru odpadów komunalnych, obowiązujące akty prawne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, informacje dotyczące właściwej segregacji odpadów i przygotowania ich do odbioru) oraz za pomocą ulotek, plakatów informacyjnych, udostępniania harmonogramów odbioru odpadów w formie książeczki.

(Dowód: akta kontroli str. 191-192, 197-198, 209-256, 1577-1657)

5. W związku z wejściem w życie 1 lipca 2017 r. rozporządzenia Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów²⁶, Gmina rozpoczęła wdrażanie nowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Rada Gminy Lesznowola, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Piasecznie, uchwaliła (z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2018 r.):

- regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lesznowola²⁷, zakładający selektywne zbieranie pięciu frakcji odpadów²⁸;
- uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za

²⁰ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10252. Uchwała została uchylona z dniem 08.07.2016 r.

²¹ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5563.

²² Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5083, ze zm.

²³ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10343. Uchwała straciła moc z dniem 27.06.2015 r.

²⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. z 2016 r. 484, ze zm.

²⁵ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 19.

²⁷ Uchwała Nr 492/XXXIV/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7384).

²⁸ Tj. papieru, szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz odpadów ulegających biodegradacji, z uwzględnieniem bioodpadów.

gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁹, w której m.in. wydzielono papier, jako odrębną frakcję odpadów komunalnych zbieranych selektywnie i ustalono częstotliwość jej odbioru.

Zgodnie z § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia umowa z PUK Piaseczno Sp. z o.o. na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zachowuje ważność na czas, na jaki została zawarta, tj. do 31 grudnia 2017 r. We wrześniu 2017 r. Gmina ogłosiła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z jej terenu na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r., uwzględniające nowe wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zdaniem Zastępcy Wójta, wdrożenie rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów *przyczyni się do osiągnięcia przez gminę w kolejnych latach poziomów odzysku, recyklingu i przekazania do dalszego użycia wskazanych czterech frakcji odpadów. Dotychczas odpady papieru i tektury, w tym odpady opakowaniowe z papieru i tektury (...) gromadzone były w tzw. frakcji „suchej”, łącznie z plastikiem, metalem i odpadami opakowaniowymi wielomateriałowymi. Bardzo często dochodzi do zabrudzenia odpadów papieru i tektury, w wyniku, czego wysegregowany z frakcji suchej odpad papieru nie nadawał się do dalszego wykorzystania (...).* Ponadto, Zastępca Wójta poinformowała, że *inną sprawą jest kwestia jakości przetwarzania (sortowania) dostarczonych odpadów przez poszczególne instalacje. Nierzadko są to linie służące do „mielenia” odpadów zebranych selektywnie z przeznaczeniem na paliwo alternatywne. Z dostarczonych setek Mg odpadów segregowanych instalacje odzyskują śladowe ilości frakcji surowcowych zaliczanych gminom do osiąganych poziomów odzysku i recyklingu. Gmina nie jest stroną dla RIPOK, gdyż to Marszałek Województwa określa liczbę instalacji do przetwarzania odpadów w regionie oraz instalacji zastępczych, nie prowadząc właściwego nadzoru i kontroli sposobu i jakości przetwarzania dostarczonych odpadów, a od gmin ten sam Marszałek wymaga osiągnięcia wymaganych w poszczególnych latach poziomów odzysku. Wśród zagrożeń wynikających z wdrożenia rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Zastępca Wójta wymieniła wzrost kosztów zbiórki dodatkowej frakcji.*

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 191-203, 556-589)

6. W Sprawozdaniach Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 r. i 2016 r.³⁰ wykazano, że Gmina osiągnęła wymagane przepisami rozporządzeń Ministra Środowiska³¹ poziomy:

- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczące papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (minimum 16% w 2015 r. i 18% w 2016 r.), które wyniosły: w 2015 r. 26,23%, zaś w 2016 r. 22,01%;
- recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne (minimum 40% w 2015 r. i 42% w 2016 r.), które wyniosły: w 2015 r. 82,32%, zaś w 2016 r. 80,21%;

²⁹ Uchwała Nr 471/XXXIII/2017 z dnia 14 lipca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7382).

³⁰ W sprawozdaniu za 2016 r. skorygowanym 23 maja 2017 r.

³¹ Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia: 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 645), 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167), 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. poz. 676).

- ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w roku rozliczeniowym, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (maksymalnie 50% w 2015 r. i 45% w 2016 r.), które wyniosły: w 2015 r. 2,47%, zaś w 2016 r. 0,00% (odpady nie były przekazywane do składowania).

Szczegółowym badaniem NIK objęto *Sprawozdanie Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.*³². Ustalono, że sposób obliczania osiągniętych poziomów recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, był zgodny ze wskazanym w ww. rozporządzeniach Ministra Środowiska. Jednakże kontrola NIK wykazała, że dane wykorzystane do obliczenia osiągniętych w 2016 r. poziomów recyklingu i odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, były niezetelne, co opisano w pkt. 2-4 *ustalonych nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 375-387, 753-771, 928-1022)

7. Zastępca Wójta poinformowała, że w okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie funkcjonowały punkty skupu surowców wtórnych.

(dowód: akta kontroli str. 117-133)

8. Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisane do *Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych* prowadzonego przez Wójta Gminy Lesznowola, złożyły sprawozdania (w tym zerowe) za I i II półrocze 2016 r. oraz I półrocze 2017 r. Sprawozdania (poza trzema) zostały złożone w terminie wskazanym w art. 9n ust. 2 u.c.p.g., tj. do końca miesiąca następującego po upływie półrocza, którego dotyczyły. Trzy sprawozdania zostały wysłane do Urzędu po upływie od 11 do 29 dni od ustawowego terminu. Wszystkie sprawozdania niezerowe zawierały informacje określone w art. 9n ust. 3-5 u.c.p.g., jednak w trakcie kontroli ustalono, że wykazana w sprawozdaniach PUK Piaseczno Sp. z o.o. masa niektórych odpadów różniła się od masy wynikającej z dokumentacji sporządzanej na potrzeby ewidencji odpadów (szczegółowy opis w pkt. 2 *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 375-387, 648-752, 894-920, 1142-1195, 1286-1293)

9. PUK Piaseczno Sp. z o.o.³³, prowadzący w 2016 r. PSZOK dla Gminy Lesznowola, przekazał Wójtowi roczne sprawozdanie za 2016 r. w terminie wskazanym w art. 9na ust. 2 u.c.p.g. Sprawozdanie zawierało informacje określone w art. 9na ust. 3 u.c.p.g., jednak w trakcie kontroli ustalono, że wykazana masa zebranych i przekazanych do RIPOK odpadów komunalnych o kodzie 20 03 07³⁴, różniła się od masy wynikającej z dokumentacji sporządzanej na potrzeby ewidencji odpadów (szczegółowy opis w pkt. 3 *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 375-387, 590-619, 921-926)

10. Gmina, za pośrednictwem podmiotów odbierających odpady komunalne, pozyskiwała informacje od podmiotów prowadzących RIPOK o odpadach z terenu Gminy Lesznowola, które poddano procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazano innemu posiadaczowi odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 326-359, 977-1001)

11. Gmina weryfikowała dane zawarte w sprawozdaniach podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmiotu prowadzącego PSZOK na podstawie otrzymanych miesięcznych raportów i kopii „Kart przekazania

³² Sporządzone 23 maja 2017 r.

³³ Wtedy Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych SUEZ Piaseczno Sp. z o.o., wcześniej Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych SITA Piaseczno Sp. z o.o.

³⁴ Odpady wielkogabarytowe.

odpadów”³⁵. W trakcie kontroli ustalono, że Gmina nie otrzymała kopii wszystkich „Kart przekazania odpadów” (szerszy opis w pkt. 5 ustalonych nieprawidłowości).

Gmina nie wzywała PUK Piaseczno Sp. z o.o. do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdań na podstawie art. 9p ust. 2 u.c.p.g., jedynie, jak poinformowała Zastępca Wójta, Gmina telefonicznie poprosiła o rozpisanie, w sprawozdaniu podmiotu odbierającego odpady, ilości wysortowanych odpadów w RIPOK, które zostały poddane przygotowaniu do ponownego użycia i recyklingowi.

Na podstawie art. 9p ust. 1 u.c.p.g., Gmina wezwała jeden z trzech innych podmiotów, które w latach 2016-2017 (I półrocze) odebrały odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami. W wyniku weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu za II półrocze 2016 r., Wójt Gminy Lesznawola, działając na podstawie art. 9p ust. 2 u.c.p.g., wezwała podmiot do korekty sprawozdania. Sprawozdanie zostało poprawione w ciągu 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

W wyniku szczegółowego badania dokumentów³⁶ sporządzonych na potrzeby ewidencji odpadów w II półroczu 2016 r. oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, ustalono, że Gmina nierzetelnie weryfikowała dane zawarte w sprawozdaniach podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i podmiotu prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Świadczą o tym ustalenia opisane w pkt. 2-3 *ustalonych nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 319-374, 556-619, 772-893, 1023-1141, 1196-1285, 1467-1471)

12. Sprawozdania Wójta Gminy Lesznawola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 r. i 2016 r. zostały wysłane do Marszałka WM i Mazowieckiego WIOŚ w terminie określonym w art. 9q ust. 2 u.c.p.g, tj. do 31 marca roku następnego, którego dotyczyły. Sprawozdania zawierały informacje określone w art. 9q ust. 3 u.c.p.g. Sprawozdanie za 2015 r. nie było korygowane, natomiast sprawozdanie za 2016 r. było korygowane dwukrotnie. Pierwsza korekta została sporządzona z inicjatywy Gminy 4 maja 2017 r. Drugą korektę sporządzono 23 maja 2017 r., w terminie 7 dni od otrzymania wezwania z Urzędu Marszałkowskiego WM do poprawienia sprawozdania. Zastępca Wójta poinformowała, że na Gminę nie była nałożona kara za przekazanie nierzetelnego sprawozdania, o której mowa w art. 9z ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

Szczegółowe badanie dokumentów³⁷ sporządzonych na potrzeby ewidencji odpadów w II półroczu 2016 r. wykazało, że w *Sprawozdaniu Wójta Gminy Lesznawola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. (po korektach)* wykazano nieprawidłowe dane (szczegółowy opis w pkt. 2-4 *ustalonych nieprawidłowości*).

³⁵ PUK Piaseczno Sp. z o.o. przekazywała dokumenty na podstawie: § 7 umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Lesznawola (Nr RZP.272.5.07.14.2015 ze zm.) oraz § 4 umowy na prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych dla Gminy Lesznawola (Nr ROK.272.1.2016 oraz Nr ROK.272.1.2017).

³⁶ Dokumenty zostały pozyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524) od PUK Piaseczno Sp. z o.o. (podmiotu odbierającego odpady komunalne) oraz Remondis Sp. z o.o. (RIPOK).

³⁷ Dokumenty zostały pozyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli od PUK Piaseczno Sp. z o.o. (podmiotu odbierającego odpady komunalne) oraz Remondis Sp. z o.o. (RIPOK).

(dowód: akta kontroli str. 375-387, 753-771, 928-1019)

13. Gmina sporządziła i przekazała do GUS załącznik do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna za 2015 r. i 2016 r., w którym wykazała m.in. odpady komunalne zebrane selektywnie i wysegregowane z frakcji suchej oraz liczbę punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 176-179)

14. W latach 2016-2017 (do 30 września) Wójt Gminy Lesznówola nie nakładała na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i na podmiot prowadzący PSZOK kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2 u.c.p.g. i 9xa u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 117-133, 319-387)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Od 2 sierpnia 2016 r. Gmina nie posiadała obowiązującego aktu prawa miejscowego określającego szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez PSZOK.

Ustalono, że uchwała Nr 347/XXVI/2013 Rady Gminy Lesznówola z 26 marca 2013 r. ze zmianami³⁸, wydana na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., utraciła moc z dniem 2 sierpnia 2016 r. na podstawie art. 11 ustawy z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³⁹. Ustawa ta weszła w życie 1 lutego 2015 r. i stanowiła, że dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane m.in. na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc na okres na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zastępca Wójta wyjaśniła m.in., że *art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został błędnie zinterpretowany sądząc, że jego zapis określa czas na wprowadzenie zmian (...), nie dłuższy niż 18 miesięcy od wejścia w życie zmiany ustawy z 28 listopada 2014 r. Zrobiono wszystko, co wynika ze zmiany ustawy, trzykrotnie zmieniano przytoczoną uchwałę Nr 347/XXVI/2013 z dnia 26 marca 2013 r., zabrakło niestety w uchwale zmieniającej Nr 93/X/2015 z dnia 29 maja 2015 r. zapisu o unieważnieniu dotychczas podjętych uchwał dotyczących szczegółowego sposobu i zakresu świadczonych usług w zamian za uiszczoną opłatę.*

W związku z tym, że Rada Gminy Lesznówola, na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., przyjęła uchwałę Nr 471/XXXIII/2017 z 14 lipca 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁴⁰, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r., NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

³⁸ W sprawie: określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi; zmieniona uchwałami: Nr 400/XXXII/2013 z 27 września 2013 r., Nr 510/XL/2014 z 29 kwietnia 2014 r., Nr 93/X/2015 z 29 maja 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5083, ze zm.).

³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 87.

⁴⁰ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7382.

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 408-420)

2. Prowadzona w Gminie weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I i II półrocze 2016 r. była nierzetelna, co skutkowało wykazaniem nieprawidłowych danych w *Sprawozdaniu Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.* I tak:

2.1. W *Sprawozdaniu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I półrocze 2016 r.*, sporządzonym przez PUK Piaseczno Sp. z o.o., nie wykazano 4,210 Mg odpadów komunalnych o kodzie 15 01 06⁴¹ odebranych i przekazanych do RIPOK Remondis Sp. z o.o., mimo tego, że w czerwcu 2016 r. została sporządzona stosowna „Karta przekazania odpadów”. Zastępca Wójta wyjaśniła, że nieścisłości w ilości odpadów na karcie, w stosunku do sprawozdania mogą wynikać z czasu wpływu poszczególnych dokumentów. (...). Mogło nastąpić przeoczenie dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 375-389, 772-899, 977-1019, 1196-1285)

2.2. W *Sprawozdaniu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za II półrocze 2016 r.*, sporządzonym przez PUK Piaseczno Sp. z o.o.:

a) w pkt. II a) masy odebranych odpadów komunalnych nieulegających biodegradacji zostały zaokrąglone i nie odpowiadały masom wynikającym z „Kart przekazania odpadów”⁴². W związku z tym, wykazana suma masy odpadów komunalnych nieulegających biodegradacji została zawyżona o 3,130 Mg. W *Sprawozdaniu Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.* wykorzystano zaokrąglone dane, niezgodne z Kartami przekazania odpadów.

Zastępca Wójta wyjaśniła, że *sprawozdania były weryfikowane, ale jak zostało wykazane zawierają błędy zaokrągleń, których nie powinno być. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sita Piaseczno Sp. z o.o. zostanie wezwane do skorygowania sprawozdania, a następnie zostanie skorygowane sprawozdanie Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 375-389, 772-904, 977-1019, 1196-1285)

b) w pkt. II c) w *Informacji o selektywnie odebranych odpadach komunalnych ulegających biodegradacji* wykazano, że w II półroczu 2016 r. do kompostowni MPO w m.st. Warszawie Sp. z o.o. przekazano 528,610 Mg odebranych odpadów komunalnych o kodzie 20 02 01⁴³.

Kontrola NIK ustaliła⁴⁴, że masa odpadów o kodzie 20 02 01 przekazana do kompostowni MPO w m.st. Warszawie Sp. z o.o. wynosiła 352,750 Mg, czyli w *Sprawozdaniu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za II półrocze 2016 r.* została zawyżona o 175,860 Mg.

⁴¹ Zmieszane odpady opakowaniowe.

⁴² Masa odpadów o kodzie: 20 03 01 przekazanych do Remondis Sp. z o.o. zamiast 208,900 Mg powinna wynosić 208,950 Mg; 20 03 01 przekazanych do Hetman Sp. z o.o. zamiast 3621,500 Mg powinna wynosić 3621,600 Mg; 15 01 06 przekazanych do Remondis Sp. z o.o. zamiast 31,300 Mg powinna wynosić 31,330 Mg; 15 01 06 przekazanych do Hetman Sp. z o.o. zamiast 540,500 Mg powinna wynosić 540,510 Mg; 15 01 07 przekazanych do Krynicki Recykling S.A. zamiast 173,200 Mg powinna wynosić 169,920 Mg; 20 03 07 przekazanych do Remondis Sp. z o.o. zamiast 99,200 Mg powinna wynosić 99,160 Mg.

⁴³ Odpady ulegające biodegradacji.

⁴⁴ Na podstawie sporządzonych przez PUK Piaseczno Sp. z o.o. „Kart przekazania odpadów” o kodzie 20 02 01, a także „Karty ewidencji odpadów” o kodzie 20 02 01.

Zastępca Wójta wyjaśniła, że z danych wynika, że ilość odpadów się nie zmieniła, a jedynie miejsce ich zagospodarowania. W Sprawozdaniu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za II półrocze 2016 r. sporządzonego przez PUK Piaseczno Sp. z o.o. wpisano, iż odpady o kodzie 20 02 01 w ilości 526,610 Mg zostały zagospodarowane w instalacji regionalnej MPO Warszawa. Z raportów miesięcznych wynika, iż odpady w ilości 335,770 Mg przekazano do MPO Warszawa, a 192,840 Mg do instalacji PN WMS, co w sumie stanowi 528,610 Mg. Gmina upominała się o brakujące KPO dotyczące odpadów 20 02 01 z instalacji PN WMS, do której przekazano odpady w ilości 32,530 Mg w lipcu 2016 r. i 160,310 Mg w sierpniu 2016 r., ale jedynie w sposób ustny. Stąd brak dokumentacji. W konsekwencji doprowadziło to do błędów w dalszych czynnościach podczas przygotowywania Sprawozdania Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.

NIK pozyskała⁴⁵ od PUK Piaseczno Sp. z o.o. dokumenty dotyczące wszystkich odebranych i przekazanych odpadów o kodzie 20 02 01 (Karta ewidencji odpadów, Karty przekazania odpadów) i nie ma w nich informacji o przekazaniu odpadów o kodzie 20 02 01 do instalacji PN WMS.

(dowód: akta kontroli str. 375-389, 772-904, 977-1019, 1196-1285)

2.3. W Sprawozdaniach sporządzonych przez PUK Piaseczno Sp. z o.o. za I i II półrocze 2016 r. nie wykazano przeterminowanych leków, zużytych baterii i akumulatorów. Kody ww. odpadów były przewidziane do odbierania w ramach obowiązującej umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Lesznówola. Zastępca Wójta informowała NIK, że od początku funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez Gminę, przeterminowane leki, zużyte baterie i akumulatory są odbierane od mieszkańców w trakcie dwukrotnej zbiórki odpadów wielkogabarytowych w ciągu roku, sprzed nieruchomości. Poza tym, przeterminowane leki od początku stycznia 2014 r. są również zbierane w dziewięciu aptekach i punktach aptecznych położonych na terenie Gminy (...) do specjalnych pojemników (...). Odbiorem zgromadzonych w pojemnikach przeterminowanych leków zajmuje się podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zgłoszenia personelu aptek.

W związku z powyższym, Zastępca Wójta wyjaśniła, że podczas weryfikacji sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I i II półrocze 2016 r. rzeczywiście nie ma informacji o odebranych i zebranych lekach oraz bateriach. Nastąpił błąd podczas weryfikacji dokumentów. W celu wyjaśnienia problemu zostaną skierowane do podmiotu PUK Piaseczno Sp. z o.o. wezwania do wyjaśnień, dotyczących tych odpadów.

NIK zauważa, że w Sprawozdaniu Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. również nie zostały wykazane żadne dane o wielkości zabranych leków oraz zużytych baterii i akumulatorów.

(dowód: akta kontroli str. 375-389, 408-420, 772-904)

W ocenie NIK zasadne jest przeprowadzenie przez pracowników Referatu GOK szczegółowej weryfikacji wszystkich sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za lata 2016-2017 (I półrocze).

3. Prowadzona w Gminie weryfikacja danych zawartych w Sprawozdaniu podmiotu prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych za 2016 r., sporządzonym przez PUK Piaseczno Sp. z o.o., była nierzetelna.

⁴⁵ Dokumenty zostały pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

W ww. sprawozdaniu podano, że w całym 2016 r. do RIPOK Remondis Sp. z o.o. przekazano 6,320 Mg odpadów o kodzie 20 03 07⁴⁶, natomiast w trakcie kontroli ustalono, że masa zebranych i przekazanych do tej instalacji odpadów komunalnych o kodzie 20 03 07 tylko w II półroczu 2016 r. wyniosła 10,390 Mg⁴⁷. Skutkiem nierzetelnej weryfikacji danych było zaniżenie, o co najmniej 4,070 Mg masy zebranych i przekazanych do ww. RIPOK odpadów komunalnych o kodzie 20 03 07 wykazanej w *Sprawozdaniu Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.*

Zastępca Wójta wyjaśniła, że *Gmina kontrolowała sprawozdania podmiotu prowadzącego punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych za 2016 r. i zawarte tam dane nie budziły wątpliwości, dlatego też nie wzywała podmiotu PUK Piaseczno Sp. z o.o. do okazania kopii Kart przekazania odpadów. W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK, to poczucie pewności, iż dokument sprawozdania jest prawidłowy zmieniło się. Do podmiotu (...) zostanie wysłane wezwanie do korekty sprawozdania PSZOK za 2016 r. i okazania wszystkich Kart przekazania odpadów dotyczących tego dokumentu. Po otrzymaniu korekty sprawozdania PSZOK (...) zostanie sporządzone sprawozdanie Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 375-389, 408-420, 772-893, 921-926, 977-1019, 1196-1285)

4. W *Sprawozdaniu Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.*, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a)** w pkt. II a) podano, że do MZO w Pruszkowie Sp. z o.o. przekazano 5,200 Mg odebranych odpadów komunalnych o kodzie 17 01 07, a ze sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I i II półrocze 2016 r. wynikało, że do MZO w Pruszkowie Sp. z o.o. przekazano 4,000 Mg tych odpadów;
- b)** w pkt. V a) dwukrotnie wykazano odpady przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi o kodzie 19 12 02 wysortowane z 15 01 06 o masie 3,243 Mg;
- c)** w pkt. V a) nie uwzględniono odpadów przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi o kodzie 15 01 04 wysortowanych z 15 01 06 w I półroczu 2016 r.

Zastępca Wójta wyjaśniła, że *popołniono błędy przy przepisywaniu cyfr (...). Sprawozdanie Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. zostanie skorygowane i niezwłocznie przesłane do Marszałka Województwa Mazowieckiego i WIOŚ.*

(dowód: akta kontroli str. 375-387, 772-893, 921-926, 977-1019, 1196-1285)

5. Gmina nie żądała od PUK Piaseczno Sp. z o.o. brakujących kopii „Kart przekazania odpadów”⁴⁸, które zgodnie z § 7 ust. 2 umowy z 7 grudnia 2015 r.⁴⁹ powinny być przekazane wraz z miesięcznymi sprawozdaniami podmiotu odbierającego odpady komunalne. Zastępca Wójta wyjaśniła, że *aktualnie Gmina wzywała podmiot PUK Piaseczno Sp. z o.o. do wyjaśnień i uzupełnienia brakujących kart przekazania odpadów.*

⁴⁶ Odpady wielkogabarytowe.

⁴⁷ Na podstawie kart przekazania odpadów nr 333/2016/KPOWZ i 387/2016/KPOWZ.

⁴⁸ Gmina nie otrzymała kompletu „Kart przekazania odpadów” do sprawozdań za: luty, kwiecień, lipiec, sierpień, październik 2016 r. oraz luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec, sierpień, wrzesień 2017 r.

⁴⁹ Nr RZP.272.5.07.14.2015 ze zm.

W ocenie NIK, brak wszystkich „Kart przekazania odpadów” uniemożliwił Gminie rzetelną weryfikację danych zawartych w sprawozdaniach podmiotu odbierającego odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 556-588, 772-893, 1023-1141, 1467-1471)

6. Wójt Gminy Lesznówola nie nałożyła kary pieniężnej na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazał nierzetelne półroczne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n u.c.p.g. Było to niezgodne z art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który stanowi, że przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. W trakcie kontroli ustalono, że 7 marca 2017 r.⁵⁰ Zastępca Wójta Gminy Lesznówola, na podstawie art. 9p ust. 2 u.c.p.g., wezwała podmiot Arkazen Zenon Ciarka⁵¹ do poprawienia w terminie 14 dni *Sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za II półrocze 2016 r.* W dniu 16 marca 2017 r. wezwany podmiot sporządził korektę ww. sprawozdania.

Zastępca Wójta wyjaśniła m.in., że zgodnie z wezwaniem podmiot skorygował błędnie przyjęte dane do obliczeń oraz dołączył karty przekazania odpadów. Nie było podstaw do wszczęcia postępowania o ukaranie podmiotu.

W ocenie NIK, usunięcie przez podmiot błędów w sprawozdaniu nie zwalniało Wójta z nałożenia kary pieniężnej. Zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., podmiot, który zastosował się do wezwania podlega niższej karze pieniężnej, niż w przypadku niezastosowania się do wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 117-133, 319-359, 375-389)

7. Wójt Gminy Lesznówola nie nałożyła trzech kar pieniężnych (w łącznej wysokości 5,7 tys. zł) na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy przekazali półroczne sprawozdania po terminie. Było to niezgodne z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., który stanowi, że przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n u.c.p.g., podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

Zgodnie z art. 9n ust. 2 u.c.p.g. podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości były obowiązane przekazać Wójtowi półroczne sprawozdania w terminie do końca miesiąca następującego po upływie półrocza, którego dotyczyły. W trakcie kontroli ustalono, że trzy sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości⁵² zostały złożone Wójtowi Gminy Lesznówola po upływie od 11 do 29 dni od terminu wskazanego w art. 9n ust. 2 u.c.p.g.⁵³

⁵⁰ Pismo nr ROK.7032.3.2017.MU(3).

⁵¹ Podmiot był wpisany do *Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych* prowadzonego przez Wójta Gminy Lesznówola.

⁵² Podmioty były wpisane do *Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych* prowadzonego przez Wójta Gminy Lesznówola.

⁵³ *Sprawozdanie zerowe podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za II półrocze 2016 r.* sporządzone przez Usługi Komunalne i Transportowe Łukasz Wilk zostało wysłane do Urzędu 17 lutego 2017 r. (tj. 17 dni po terminie), *Sprawozdanie zerowe podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I półrocze 2017 r.* sporządzone przez Usługi Komunalne i Transportowe Łukasz Wilk zostało wysłane do Urzędu 29 sierpnia 2017 r. (tj. 29 dni po terminie), *Sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I półrocze 2017 r.* sporządzone przez P.P.H.U. POLBLUME Zbigniew Miazga zostało wysłane do Urzędu 11 sierpnia 2017 r. (tj. 11 dni po terminie).

Zastępca Wójta wyjaśniła, że ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje terminów przedawnienia, na podstawie których można byłoby określić termin, w jakim organ gminy nie mógłby żądać przedstawienia mu sprawozdania do weryfikacji, a zatem i nałożenia kary za jego nieterminowe złożenie. Na gruncie ustawy (...) Ordynacja podatkowa można stwierdzić, iż termin ten upływa do końca roku kalendarzowego, w którym kończy się 5-letni termin zobowiązujący do przechowywania dokumentacji. Zostaną wszczęte postępowania wobec tych podmiotów.

NIK zauważa, że w myśl art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W trakcie kontroli NIK, 27 i 31 października 2017 r. ww. podmiotom zostały wysłane zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu w sprawie nieprzekazania półrocznych sprawozdań w terminie. W związku z podjęciem działań zmierzających do nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 117-133, 319-359, 375-389, 1149-1156, 1164-1173, 1190-1195)

8. Kontrola NIK ustaliła, że w dwóch sprawozdaniach: do GUS i do Marszałka WM Gmina wykazała różne wartości dotyczące ilości zebranego papieru i tektury. W pozycji 02 załącznika SG-01 do sprawozdania przekazanego do GUS za 2016 r. wykazano 113,3 ton, natomiast w *Sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.* przekazanym do Marszałka WM łączna masa zebranego papieru i tektury wyniosła 108,536 ton.

Kierownik Referatu GOK wyjaśnił, że wartość 113,3 ton wykazana w sprawozdaniu do GUS jest błędna, powinno być 108,536 ton, a podczas przygotowywania sprawozdania musiała zostać nieprawidłowo zsumowana jakaś wartość.

(dowód: akta kontroli str. 176-177, 1550)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w przypadku otrzymania „Kart przekazania odpadów”, Urząd powinien zweryfikować czy odpady pochodzą z terenu Gminy i sprawdzić czy na kartach przekazania odpadów wpisano prawidłową nazwę województwa i gminy⁵⁵, a w razie braku tych danych, bądź zapisów wskazujących na błędy w tym zakresie, podjąć działania w celu ich wyjaśnienia.

Kontrola NIK ustaliła, że w *Sprawozdaniu Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.* bez weryfikacji kart przekazania odpadów wykazane zostały odpady 17 04 05⁵⁶ i 15 01 01⁵⁷ (odebrane przez podmiot Arkazen Zenon Ciarka) oraz odpady 20 01 08⁵⁸ (odebrane przez PUK Piaseczno Sp. z o.o.), które w Kartach przekazania odpadów, nie miały żadnej adnotacji, że pochodzą z terenu Gminy Lesznowola⁵⁹.

⁵⁴ Dz. U. z 2017, poz. 2077.

⁵⁵ W załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów⁵⁵, w objaśnieniu nr 3 podano, że Kartę przekazania odpadów należy wypełnić osobno dla każdej gminy, z której odpady są odbierane, natomiast w objaśnieniu nr 7 wyjaśniono, że na karcie przekazania odpadów w polu „Miejsce prowadzenia działalności” w przypadku podmiotu, który uzyskał wpis do rejestru określonego w art. 9b u.c.p.g., należy podać nazwę województwa i gminy.

⁵⁶ Żelazo i stal.

⁵⁷ Opakowania z papieru i tektury.

⁵⁸ Odpady kuchenne ulegające biodegradacji.

⁵⁹ Na Kartach przekazania odpadów o kodach: a) 17 04 05 i 15 01 01, sporządzonych przez podmiot Arkazen Zenon Ciarka, w polu „Miejsce prowadzenia działalności” wpisano adres

Zastępca Wójta wyjaśniła m.in., że *Gmina podejmie działania sprawdzające w celu wyjaśnienia skąd pochodzą odpady. Jeśli odpady nie pochodzą z naszej Gminy zostanie skorygowane sprawozdanie Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 326-357, 375-389, 408-420, 928-1019, 1247-1258)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Gmina nie zapewniła rzetelności danych w *Sprawozdaniu Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi rocznym za 2016 r.* przekazanym Marszałkowi WM i WIOŚ. Obliczenia osiągniętych poziomów recyklingu i ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dokonano bez należytej weryfikacji na podstawie błędnych danych. Mimo zaistnienia przesłanek, Gmina nie podejmowała działań w celu nałożenia kar pieniężnych za przekazanie przez podmioty odbierające odpady komunalne nierzetelnego sprawozdania lub przekazania go po terminie.

2. Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat oraz efektywne egzekwowanie należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami

1. Wójt Gminy Lesznówola terminowo sporządziła analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016. Analizy zostały opublikowane na stronie internetowej Gminy www.lesznowola.pl oraz na stronie BIP Urzędu, zgodnie z art. 9tb ust. 3 u.c.p.g. Analizy te zawierały elementy określone w art. 9tb ust. 1 pkt 1,3,4,6 i 7 u.c.p.g. W ww. analizach nie zawarto:

- informacji o potrzebach inwestycyjnych Gminy związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi (opisano szerzej w pkt 2 *ustalonych nieprawidłowości*);
- informacji o właścicielach nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.c.p.g. ze względu na fakt, że wszystkie nieruchomości położone na terenie Gminy zostały objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 144-179)

Porównanie treści analiz z dokumentacją źródłową zgromadzoną w Urzędzie wykazało, że dane zamieszczone w analizach wynikały ze składanych do Marszałka WM sprawozdań Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016. Analiza danych finansowych wykazała jednak, że dane dotyczące kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w Gminie wykazane w ww. analizach różnią się od danych wynikających ze Sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2015 r. i 2016 r. oraz danych wykazywanych w sprawozdaniach rocznych Wójta z wykonania budżetu gminy za 2015 r. i 2016 r. (opisano szerzej w pkt 2 *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 144-179, 753-771, 928-1022, 1660, 1670-1829)

Urząd prowadził ewidencję osób, które złożyły deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w systemie „odpadywgmnie.com” dostarczonym przez PROFEKO Sp. z o.o. Zobowiązanych do ponoszenia opłaty na podstawie złożonych deklaracji było w 2015 r., 2016 r. i 2017 r. (na dzień 30 czerwca) odpowiednio 7541, 7873 i 8008 właścicieli nieruchomości. Jak wyjaśniła Zastępca Wójta *na chwilę obecną w Gminie Lesznówola nie przyjęto wewnętrznych procedur dotyczących aktualizacji ewidencji osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty za odpady komunalne. Ewidencja jest aktualizowana na podstawie informacji*

w gminie Michałowice; b) 20 01 08, sporządzonych przez PUK Piaseczno Sp. z o.o., w polu „Miejsce prowadzenia działalności” wpisano adres w gminie Piaseczno.

przekazywanych przez Wykonawcę, dotyczących posesji, z których odebrano odpady, a których nie ma w bazie nieruchomości do obsługi przez firmę odbierającą odpady.

(dowód: akta kontroli str. 180-190, 199, 204, 198-199, 202-203, 204, 269-270)

W latach 2016-2017 (do zakończenia kontroli NIK) Wójt Gminy nie określała w drodze decyzji, na podstawie art. 6o ust. 1 u.c.p.g., wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji albo dane zawarte w deklaracji budziły wątpliwości. Jak wyjaśniła Zastępca Wójta, w pojedynczych przypadkach, gdzie wskazane przez właściciela nieruchomości dane dotyczące zadeklarowanego średniego zużycia wody przeznaczonej na cele komunalne budziły poważne wątpliwości były sprawdzane telefonicznie poprzez rozmowę z osobą składającą deklarację, a w skrajnych przypadkach również telefonicznie były sprawdzane w Lesznowolskim Przedsiębiorstwie Komunalnym (LPK). W przypadku poważnych wątpliwości właściciel nieruchomości był proszony o skorygowanie złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podana również, że w tej materii istnieje rozbieżność stanowisk wśród prawników odnośnie delegacji prawnej dla gminy w sprawie kontroli i korygowania danych dotyczących wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawartymi w złożonej deklaracji a np. ilością faktycznie zużytej wody na cele komunalne w kontekście ordynacji podatkowej, (...) w gminie trwają obecnie uzgodnienia dotyczące możliwości prawnych skorzystania ze zbiorów danych zużycia wody będących w posiadaniu LPK w celu ich przetworzenia i wykorzystania w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 199-200, 269, 270, 305-307)

2. Rada Gminy ustaliła⁶⁰ stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 2a u.c.p.g.) oraz za odpady komunalne, które nie są zbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 u.c.p.g.). Ponadto, ustalono opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.). Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w okresie objętym kontrolą, wynosiła:

- 5,80 zł za 1 m³ zużytej wody z danej nieruchomości, a od 2 lutego 2016 r. - 6,40 zł za 1 m³ – dla nieruchomości zamieszkałych w przypadku zbierania odpadów w sposób nieselektywny;
- 3,20 zł za 1 m³ zużytej wody z danej nieruchomości dla nieruchomości zamieszkałych w przypadku zbierania odpadów w sposób selektywny;
- dla nieruchomości niezamieszkałych stanowiła iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w przypadku zbierania odpadów w sposób selektywny opłaty były niższe);
- 117 zł za rok, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz 207 zł za rok (od 2 lutego 2016 r.)⁶¹, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych przez część roku na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

(dowód: akta kontroli str. 2648)

⁶⁰ Uchwała RG Nr 397/XXXI/2013 z 26.08.2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 10342), Uchwała RG Nr 135/XII/2015 z 11.09.2015 r. ze zm. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r., poz. 483).

⁶¹ Wcześniej opłaty te wynosiły odpowiednio: 120 zł (odpady gromadzone w sposób selektywny) i 240 zł (odpady zmieszane).

3. Rada Gminy, zgodnie z art. 6r ust. 3-3b u.c.p.g., uchwałą RG Nr 347/XXXVI/2013 z 26 marca 2013 r.⁶² określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W uchwale określono m.in. częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez PSZOK, tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Uchwała straciła moc z dniem 2 sierpnia 2016 r., co opisano w pkt 1 nieprawidłowości ustalonych w obszarze *Osiąganie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji*.

(dowód: akta kontroli str. 138, 308, 2648)

4. Zastępca Wójta wskazała, że *oszacowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w pierwotnym brzmieniu były bardzo trudne (...) z uwagi na brak rzetelnych danych do przeprowadzenia właściwego rachunku. Dotyczy to przede wszystkim strony kosztów(...) Wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określono m.in. na podstawie bazy danych będącej w posiadaniu Lesznowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego dotyczącej odczytów ilości zużywanego wody. (...) W przypadku nieruchomości, w których nie można ustalić poziomu zużycia wody (...) zostało ono określone na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14.01.2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (...) przyjęto w wysokości 3m³ na osobę/ miesiąc biorąc pod uwagę średnie warunki wyposażenia gospodarstw domowych w urządzenia sanitarne. (...)*

Wskazała również, że Radzie Gminy przedstawiono sposób wyliczenia kosztów wprowadzanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty za gospodarowanie tymi odpadami. Podała jednak, że nie zachowały się dokumenty z tamtego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 200-201, 303-304, 408, 416-417)

5. Badanie kompletności zbioru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym przeprowadzono na próbie 276 z 13 814 punktów adresowych (2%) spośród wszystkich zarejestrowanych⁶³, zawierającej wszystkie nowopowstałe w okresie 2016 r. – I połowa 2017 r. (146 punktów), 91 wylosowanych z pozostałej populacji⁶⁴ oraz 39 dobranych celowo. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że w 76 przypadkach w ewidencji nie ujęto deklaracji, z czego w:

- 41 przypadkach dotyczyło to nieruchomości niezamieszkałych, które nie wymagały złożenia deklaracji;
- 19 przypadkach dotyczyło to nieruchomości, gdzie złożono deklaracje, ale zmianie uległa nazwa ulicy, bądź numer nieruchomości (w wyniku przeprowadzonego podziału), działek narożnych posiadających więcej niż jeden

⁶² Uchwałę zmieniono uchwałami RG: Nr 400/XXXII/2013 z 27.09.2013 r., Nr 510/XL/2014 z 29.04.2014 r., Nr 93/X/2015 z 29.05.2015 r. Uchwała Nr 93/X/2015 z 29.05.2015 r., zgodnie z art. 6r ust. 3c u.c.p.g., została zaopiniowana przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

⁶³ Wg rejestru punktów adresowych przekazanych kontrolerom NIK przez Referat Geodezji i Gospodarowania Nieruchomościami.

⁶⁴ Losowanie proste przeprowadzone za pomocą narzędzia informatycznego pn. Pomocnik Kontrolera ze zbioru ogółem 3 321 punktów adresowych z terenu gminy.

adres oraz takie, dla których w ewidencji ujęto jedną deklarację obejmującą całą nieruchomość (kilka numerów), bądź deklaracje złożono w październiku 2017 r. i w trakcie oględzin nie były jeszcze ujęte w ewidencji deklaracji;

- 16 przypadkach dotyczyło to nieruchomości zamieszkałych, których właściciele nie złożyli deklaracji i nie uiszczali opłaty za gospodarowanie odpadami. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Referat GOK, w trakcie kontroli NIK, czterech właścicieli złożyło deklaracje (obowiązujące od – stycznia 2017 r., września 2017 r., października 2016 r. i listopada 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 413-416, 443-447, 513-555, 1475-1476, 1842-1857)

6. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie przyjęto procedur dotyczących rozliczania i windykacji należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 262, 264)

Na koniec 2015 r., 2016 r. oraz na 30 czerwca 2017 r. wystąpiły zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości odpowiednio: 418,8 tys. zł, 268,1 tys. zł i 237,4 tys. zł. Stanowiły one odpowiednio 8,4%, 5,2%, 8,8% dochodów uzyskanych w tych latach. Ustalono, że zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi: w 2015 r. wzrosły o 8,5%, w 2016 r. spadły o 36,0%, w 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca) spadły o 11,5%.

W wyniku badania próby 16 spraw⁶⁵ dotyczących zaległości ustalono, że Gmina prowadziła działania windykacyjne, w tym m.in. dla badanych spraw:

- prowadziła działania informacyjne wobec dłużników,
- wystawiła 78 upomnień;
- wystawiła i przekazała do Urzędu Skarbowego w Piasecznie 18 tytułów wykonawczych dotyczących 10 z 16 badanych spraw;
- wystawiała postanowienia w sprawie zaliczania wpłaty w przypadkach, kiedy dłużnik dokonał wpłaty na poczet zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 1544-1546, 1860-2640)

Szerszy opis w pkt 3 – 9 *ustalonych nieprawidłowości*.

7. W latach 2015-2016 dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły ogółem 10 114,6 tys. zł, w tym 4 990,2 tys. zł w 2015 r. i 5 124,4 tys. zł w 2016 r. Zrealizowane w latach 2015-2016 wydatki wyniosły 9 391,0 tys. zł, w tym w 2015 r. – 4 183,1 tys. zł oraz w 2016 r. – 5 207,9 tys. zł. Na koniec 2015 r. i 2016 r. Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1544-1546, 1661-1841, 2684-2703)

8. W latach 2015 - 2016 r. przychody z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi⁶⁶ wyniosły łącznie 10 233,2 tys. zł, tj. 5 078,6 tys. zł w 2015 r. i 5 154,6 tys. zł w 2016 r. W 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca) przychody te wyniosły 2 643,8 tys. zł.

W latach 2015-2016 koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi⁶⁷ wynosiły ogółem 9 402,1 tys. zł, z czego 4 198,2 tys. zł w 2015 r., 5 203,9 tys. zł w 2016 r. Dotyczyły one głównie kosztu transportu, odbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz utrzymanie PSZOK (odpowiednio

⁶⁵ Do kontroli wybrano 20 najwyższych zaległości – po 10 najwyższych kwotowo zaległości wg stanu na dzień 01.01.2016 r. oraz 31.12.2016 r. Cztery zaległości wystąpiły zarówno wg stanu na dzień 01.01.2016 r. oraz 31.12.2016 r.

⁶⁶ Uwzględniono przychody z odsetek od zaległości oraz otrzymane dotacje na działania edukacyjne.

⁶⁷ Koszty poniesione ze środków pozyskanych z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – bez środków wydatkowanych w ramach dotacji z WFOŚiGW na realizację zadań z zakresu edukacji ekologicznej.

3 257,7 tys. zł w 2015 r. i 4 263,7 tys. zł w 2016 r., tj. 77,6% i 81,9% kosztów ogółem). W 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca) koszty funkcjonowania systemu wyniosły 2 110,4 tys. zł⁶⁸.

(Dowód: akta kontroli str.1544-1546, 1661-1841)

9. W latach 2013 – 2015 w Gminie wpływy (dochody) z opłat przekraczały wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarowania, skutkowało to powstaniem nadwyżki, która wyniosła w 2013 r. 723,1 tys. zł, w 2014 r. – 514,7 tys. zł, w 2015 r. - 807,1 tys. zł. Natomiast na koniec 2016 r. dochody z opłat nie pokryły wydatków na funkcjonowanie systemu (niedobór wyniósł 83,4 tys. zł), głównie ze względu na przedwczesne opłacenie dwóch faktur na łączną kwotę 330,4 tys. zł, co opisano w pkt 11 *ustalonych nieprawidłowości*. Jak wyjaśniła Zastępca Wójta, środki z nadwyżki w ramach ww. systemu nie były przeznaczane na inne wydatki Gminy i są utrzymywane na rachunku budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 266, 269, 271-279, 379, 419-420, 1544-1546, 1670-1841)

10. Odnosnie nadwyżki dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2013-2015 Zastępca Wójta podała, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały ustalone na poziomie wyższym niż wymagane jest do zbilansowania się systemu, bowiem planowano realizację budowy PSZOK (planowana w 2015 r. kwota 1 270,0 tys. zł). Jednakże, z uwagi na brak odpowiedniej lokalizacji zamierzenie to nie zostało zrealizowane. Część powstałej nadwyżki została spożytkowana na zbilansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2016 r., część zostanie spożytkowana w roku bieżącym, gdyż w ramach umowy obowiązującej od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. koszty odbioru i zagospodarowania odpadów z terenu Gminy Lesznowola wzrosły o ponad 700 tys. zł rocznie. Podała też, że pozostała część nadwyżki w kwocie 1.973,3 tys. zł zostanie spożytkowana na zbilansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w roku przyszłym, ponieważ po otwarciu ofert w ramach prowadzonego postępowania na udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy w latach 2018-2020, najtańsza oferta opiewa na kwotę 5.645,9 tys. zł na rok (wzrost o 1.816,7 tys. zł w porównaniu z obecnie obowiązującą umową). Najdroższa oferta przedstawiona w ramach tego postępowania została wyceniona przez oferenta na kwotę 9.288,2 tys. zł na rok. Poinformowała, że w Urzędzie szacuje się, że koszty z przychodami systemu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2017 zrównoważą się.

(dowód: akta kontroli str. 265-269, 379, 385, 411, 419, 423, 1474, 2652-2682)

11. Zastępca Wójta podała, że w Urzędzie nie dokonywano analizy, jaki wpływ na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi będzie miało wdrożenie nowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w podziale na frakcje, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁶⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 191, 196-197)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶⁸ W tym: koszty transportu, odbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz utrzymanie PSZOK – 1 649,5 tys. zł oraz koszty obsługi administracyjnej systemu – 460,9 tys. zł.

⁶⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 19. Przepisy rozporządzenia, z uwagi na obowiązującą do dnia 31 grudnia br. umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów zielonych, w Gminie Lesznowola będą obowiązywać od dnia 1 stycznia 2018 r.

1. W ocenie NIK, Gmina pomimo podejmowanych działań nie zapewniła objęcia systemem zagospodarowania odpadów komunalnych wszystkich właścicieli nieruchomości, na których powstawały odpady komunalne.

Badanie kompletności zbioru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przeprowadzone przez NIK na próbie 276 punktów adresowych (2%) spośród wszystkich zarejestrowanych punktów adresowych wykazało, że w 16 przypadkach (5,8%) nie złożono deklaracji pomimo takiego obowiązku. W trakcie kontroli NIK, czterech z 16 właścicieli złożyło takie deklaracje (obowiązujące od: stycznia 2017 r., września 2017 r., października 2016 r. i listopada 2017 r.).

Ponadto, jak wyjaśnił kierownik Referatu GOK, Gmina od lutego 2016 r. prowadzi sukcesywne kontrole w celu zidentyfikowania nieruchomości, na których powstają odpady komunalne, a nie złożono deklaracji. Sprawdzono 7 924 adresy i stwierdzono, że nie złożono deklaracji w przypadku 670 z nich (8,4%). W jego opinii w przypadku niektórych ze wskazanych w raportach nieruchomości deklaracje złożono (np. nastąpiła zmiana w adresie lub np. nieruchomość znajduje się u zbiegu dwóch ulic i deklarację złożono na jeden z nich), jednak bez przeprowadzenia postępowania w tej sprawie trudno to stwierdzić. Wyjaśnił również, że do tej pory nie uruchomiono jeszcze takich postępowań ze względu na braki kadrowe, oraz że w październiku 2017 r. do Referatu GOK została przeniesiona jedna osoba i w związku z tym obecnie rozpoczęto przygotowania do wszczęcia w tych wątpliwych sprawach, postępowań w sprawie wydania decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Jak wyjaśniła Zastępca Wójta ewidencja deklaracji była aktualizowana na podstawie informacji przekazywanych przez podmiot odbierający odpady komunalne, dotyczących posesji, z których odebrano odpady, a których nie ma w bazie nieruchomości do obsługi przez firmę odbierającą odpady.

(Dowód: akta kontroli str. 116, 192, 199, 408-417, 443-447, 513-555, 1475, 1516-1539, 1547-1572, 1658-1660, 1842-1857)

2. W Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Lesznowola za lata 2015 i 2016 nie uwzględniono informacji o potrzebach inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Było to niezgodne z art. 9tb ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Zastępca Wójta wyjaśniła, że informacji tych nie uwzględniono w ww. Analizach przez niedopatrzanie.

Ponadto, w Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Lesznowola za 2015 r. i 2016 r. zawarto nieprawidłowe dane dotyczące:

- liczby wykazanych mieszkańców. W 2015 r. i 2016 r. wykazano odpowiednio 25 123 oraz 25 596⁷⁰. Z danych ewidencji ludności wynika natomiast, że liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia w: 2015 r. i 2016 r. wynosiła odpowiednio 25 067 i 25 586 osób.
- kosztów systemu odpadów komunalnych. W Analizie za 2015 r. i 2016 r. wykazano odpowiednio 4 264,2 tys. zł⁷¹ i 5 214,0 tys. zł⁷². Wydatki na koszty funkcjonowania systemu odpadów komunalnych, wg sprawozdania rocznego

⁷⁰ Dotyczy mieszkańców zameldowanych na terenie Gminy na pobyt stały i czasowy.

⁷¹ W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 3 257,7 tys. zł; b) administrowania systemem – 960,7 tys. zł; c) edukacji ekologicznej – 45,8 tys. zł.

⁷² W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 4 263,8 tys. zł; b) administrowania systemem – 950,3 tys. zł. Wykazano również koszty edukacji ekologicznej – 22,1 tys. zł.

Wójt z wykonania budżetu gminy za 2015 r. i 2016 r., wyniosły w 2015 r. – 4 218,4 tys. zł⁷³, a w 2016 r. 5 207,9 tys. zł⁷⁴.

Jak wyjaśniła Zastępca Wójta dane dotyczące liczby mieszkańców wykazane w ww. Analizach pochodzą z ewidencji ludności Urzędu Gminy Lesznowola na dzień 31 grudnia 2015 r. i 2016 r. Były one przekazywane ustnie – przez telefon. Natomiast odnośnie nieprawidłowo wykazanych kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami, Zastępca Wójta wyjaśniła, że wynikają one ze źródła danych, gdyż do analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Lesznowola za 2015 r. i 2016 r. wykorzystano dane, jakie są w posiadaniu Referatu GOK, a nie z księgowości znajdującej się w budynku głównym Urzędu Gminy. Odnośnie kosztów edukacji ekologicznej wyjaśniła, że w analizie za 2016 r. wykazano kwotę dotyczącą zrealizowanych zadań sfinansowanych w około 90% z dotacji WFOŚiG.

(dowód: akta kontroli str. 144-175, 257-260, 265, 268, 320-321, 323-324, 928-1018, 1660, 1670-1835)

3. Nie podejmowano, bądź prowadzono przewlekłe działania związane z egzekwowaniem zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 125 § 1 i 2 ustawy OP, organ podatkowy powinien działać bez zbędnej zwłoki. Egzekucji administracyjnej podlegają podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy OP. W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, zgodnie z art. 6 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁵, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. I tak ustalono, że:

3.1. W Urzędzie Gminy, że 59⁷⁶ z 78 (75,6%) upomnień wystawiono po upływie od 31 do 303 dni od upływu terminu płatności najstarszej należności wskazanej w danym upomnieniu. Zastępca Wójta wyjaśniła m.in., że opóźnienia w wystawieniu upomnień spowodowane były głównie natłokiem bieżących obowiązków i trudnościami we wprowadzeniu w życie zmian w ustawie. Podała, że trudno było zrealizować w terminie wszystkie obowiązki związane z księgowaniem comiesięcznych wpłat i windykacją należności. Poinformowała, że od początku funkcjonowania systemu sukcesywnie zwiększane było zatrudnienie w referacie i wprowadzane modyfikacje oraz podział realizacji zadań, a także że zmieniono również uchwałę dotyczącą częstotliwości dokonywania wpłat tak, że w chwili obecnej Urząd stara się wszelkie obowiązki

⁷³ W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 3 257,7 tys. zł; b) administrowania systemem – 960,7 tys. zł; c) edukacji ekologicznej – 47,2 tys. zł – koszty edukacji. Ponadto na koniec roku wystąpiły zobowiązania w kwocie 50,7 tys. zł.

⁷⁴ W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 4 263,8 tys. zł; b) administrowania systemem – 942,9 tys. zł; c) edukacji ekologicznej – 1,2 tys. zł. Ponadto na koniec roku wystąpiły zobowiązania w kwocie 46,7 tys. zł.

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1201, ze zm.

⁷⁶ UP/0000613/2015, UP/0001982/2014, UP/0001983/2014, UP/0002937/2014, UP/0003653/2014, UP/0000079/2015, UP/0000747/2015, UP/0000008/2016, UP/0000122/2017, UP/0003599/2014, UP/0000033/2015, UP/0000695/2015, UP/0000075/2016, UP/0002948/2014, UP/0003540/2014, UP/0000027/2015, UP/0000905/2015, UP/0000096/2016, UP/0000043/2015, UP/0000770/2015, UP/0001626/2015, UP/0001407/2016, UP/0000517/2017, UP/0000518/2017, UP/0001009/2017, UP/0001010/2017, UP/0001901/2014, UP/0001902/2014, UP/0003105/2014, UP/0000108/2015, UP/0000767/2015, UP/0000103/2016, UP/0000475/2016, UP/0000538/2017, UP/0001092/2015, UP/0000097/2016, UP/0000470/2016, UP/0001465/2016, UP/0000041/2017, UP/0000707/2017, UP/0000248/2015, UP/0000083/2016, UP/0001361/2016, UP/0000905/2014, UP/0002051/2014, UP/0002867/2014, UP/0000057/2015, UP/0000755/2015, UP/0001591/2015, UP/0000102/2016, UP/0000474/2016, UP/0001646/2016, UP/0000043/2017, UP/0000976/2017, UP/0001314/2016, UP/0000771/2017, UP/0000573/2016, UP/0001169/2016, UP/0000373/2017.

wykonywać na bieżąco. Ponadto wyjaśniła m.in., że ze względu na fakt, że opłata ta była nowym obowiązkiem dla mieszkańców, starano się podejmować działania informacyjne przed wszczęciem windykacji i dopiero, gdy one nie przynosiły efektu wszczynano windykację.

NIK zwraca uwagę, że wprawdzie Gmina zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁷⁷ może, jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, jednak działania te powinny zostać wszczęte niezwłocznie i nie mogą opóźnić procesu windykacji. Upomnienie, stosownie do postanowień § 7 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia należy do dłużnika wysłać niezwłocznie, ale nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynikało, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

(dowód: akta kontroli str. 1477-1495, 1498-1515, 2626-2640)

3.2. Ustalono, że 15 z 18 wystawionych tytułów wykonawczych (83,3%), wystawiono po upływie od 110 dni do 575 dni od dnia doręczenia upomnienia⁷⁸. Zastępca Wójta wyjaśniła m.in., że tytuły wykonawcze były wystawiane z opóźnieniem w związku z natłokiem bieżących obowiązków. Wskazała również, że Gmina w związku z faktem, że opłata za odbiór odpadów komunalnych była nowością, starała się usilnie informować podatników o ciążyących na nich zobowiązaniach zanim została wszczęta windykacja. Wskazała również, że liczne zadania do wykonania sprawiały, że część tytułów wykonawczych, które powinny być wystawione zostało przeoczonych i wystawiono je zaraz po zauważeniu niedopatrzeń. Wyjaśniła również, że Gmina liczyła, że wdrożone działania informacyjne przyniosą pożądany efekt.

(dowód: akta kontroli str. 2626-2640, 1477-1495)

Ponadto, w przypadku trzech spraw⁷⁹ NIK ustaliła, że Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych, pomimo że termin płatności należności upłynął i do dłużnika wysłano upomnienie, które zostało odebrane. Zastępca Wójta wyjaśniła, że brak tytułów wykonawczych wynikał z przeoczenia, bądź natłoku bieżących obowiązków. Tytuły wykonawcze w dwóch sprawach zostały wystawione w trakcie kontroli NIK, a w przypadku kontrahenta Nr 0000-9520 w dniu 13 października 2017 r. wystawiono upomnienie za okres lipiec – wrzesień 2017 r., i jak zadeklarowała Zastępca Wójta, niezwłocznie po odebraniu zwrotnego potwierdzenia odbioru tytuł wykonawczy zostanie wystawiony za okres od października 2016 r. do września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2626-2640, 1492-1495)

3.3. W przypadku jednej sprawy⁸⁰ Urząd pomimo otrzymania od syndyka informacji o upadłości wierzyciela⁸¹ nie zgłosił w postępowaniu swoich roszczeń

⁷⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

⁷⁸ TW/2014/0000035, TW/2015/0000003, TW/2017/0000062, TW/2015/0000001,
TW/20150000032, TW/2017/0000021, TW/2017/0000044, TW/2015/0000013,
TW/2016/0000011, TW/2017/0000082, TW/2017/0000001, TW/2015/0000009,
TW/2016/0000008, TW/2017/0000019, TW/2017/0000045.

⁷⁹ Kartoteki: Nr 0000-7790 – należności za okres sierpień-wrzesień 2015 r.; Nr 0000-5991–należności za okres od października 2016 r. do marca 2017 r.; Nr 0000-9520 należności za okres od października 2016 r.;

⁸⁰ Kontrahent Nr 0000-7813.

⁸¹ Pismo w tej sprawie wpłynęło do Urzędu 19.09.2016 r.

w kwocie należności głównej 2 388,0 zł do masy upadłości kontrahenta. Brak zgłoszenia wierzytelności skutkowało utratą możliwości zaspokojenia wierzytelności w postępowaniu upadłościowym. Zastępca Wójta wyjaśniła, że roszczenie nie zostało zgłoszone z podobnych przyczyn, z jakich nie został wystawiony tytuł wykonawczy w tej sprawie. Mimo, że zawiadomienie syndyka wpłynęło do Urzędu, zostało ono przeoczone w toku codziennych działań. Gdy niedopatrzenie zostało zauważone, sprawa była już rozpatrzona. Podąła również, że Gmina będzie starała się windykować należność w trybie „windykacji z osób trzecich”.

(dowód: akta kontroli str. 2140-2177, 1486, 1494-1495)

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie działania windykacyjne należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi podejmowano w niejednolity sposób. I tak, upomnienia wystawiano za okresy miesięczne, bezpośrednio po upływie terminu płatności, bądź za okresy dłuższe (od dwóch do 10 miesięcy), podobnie tytuły wykonawcze wystawiano po upływie od 6 dni do ponad 2 lat od odbioru najstarszego upomnienia w sprawie. Powyższe mogło wynikać z braku przyjęcia w Urzędzie zasad odnośnie windykacji. Ponadto, Urząd nie występował do Urzędu Skarbowego (dalej: US) o udzielenie informacji dotyczącej przekazanych tytułów wykonawczych, pomimo że niektóre z nich zostały wysłane do US w 2015 r. i do dnia zakończenia kontroli US nie przekazał żadnych wyegzekwowanych kwot. Zdaniem NIK, Urząd powinien jasno określić zasady, jakimi należy kierować się w postępowaniu upominawczym, tak, aby stosowano je do wszystkich dłużników oraz dostosować system obsługujący proces windykacji do ustalonych zasad.

4. Kontrola NIK ustaliła, że w przypadku 12 upomnień⁸² w Urzędzie nie zastosowano art. 62 § 1a ustawy OP⁸³, tj. nie zaliczono dokonanej przez dłużnika wpłaty w pierwszej kolejności na poczet kosztów wystawionych upomnień. Kierownik Referatu GOK wyjaśnił, że ponieważ przepis art. 62 § 1a ustawy OP obowiązuje od 1 stycznia 2016 r. to na początku jego obowiązywania przeoczone w niektórych przypadkach możliwość zaliczenia wpłat w pierwszej kolejności na koszty upomnienia oraz że obecnie przepis jest stosowany w każdym przypadku, chyba że dłużnik we wpłacie zadysponował kwotą na konkretny cel, np. opłatę za dany miesiąc.

(dowód: akta kontroli str. 1480, 1491, 2627-2640, 1550)

5. W jednym przypadku⁸⁴ ustalono, że Gmina zaliczyła wyegzekwowane przez US środki pieniężne, na inne zaległości, niż wskazane w tytule wykonawczym⁸⁵ przekazanym do tego Urzędu, na podstawie art. 62 OP. Zastępca Wójta wyjaśniła, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie wierzycieli należności pieniężnych Naczelnik US w Piasecznie informowany był niezwłocznie o każdej wpłacie dokonywanej przez dłużnika. Wyjaśniła również, że pomimo działań informacyjnych i upomnień, na podatniku nadal ciążyły zaległości. Do wpłaty z US zastosowano przepis art. 62 ustawy OP i zaliczono ją na najstarsze zaległości

⁸² Kontrahenci: Nr 0000-6317 - UP/0002307/2014 UP/0002308/2014, UP/0003653/2014, UP/0000747/2015, UP/0000815/2015, UP/0000587/2015 – na poczet kosztów zaliczono dopiero wpłatę z 18.07.2016 r. i 26.07.2016 r., pomimo że wpłat dokonywano m.in. w styczniu 2016 r. Kartoteka Nr 0000-7815: UP/0001090/2015, UP/0001590/2015 - na poczet kosztów zaliczono dopiero wpłatę z 15.03.2016 r., pomimo że dłużnik dokonywał wpłat w lutym 2016 r. Kartoteka 0000-9305: na poczet kosztów UP/0000096/2016 zaliczono dopiero wpłatę z 22.05.2017 r., pomimo że dłużnik dokonywał wpłat począwszy od maja 2016 r. Kartoteka 0000-9360 – na poczet kosztów upomnień: UP/0000851/2015, UP/0001066/2015, UP/0000043/2015 zaliczono wpłatę z 14.10.2016 r., pomimo że dłużnik dokonywał wpłat m.in. w maju 2016 r.

⁸³ Przepis obowiązuje od dnia 1 stycznia 2016 r.

⁸⁴ Dotyczy kontrahenta Nr 0000-6317.

⁸⁵ Nr TW/2015/000003 z 09.09.2015 r.

i odsetki. Wskazała również, że US nie przesłał do Urzędu żadnych zarzutów dotyczących egzekucji tytułu wykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 1480, 1492, 2413-2524)

W ocenie NIK, Urząd zastosował nieprawidłową podstawę prawną gdyż przepis art. 62 ustawy OP stosuje się w przypadkach dokonania wpłaty przez dłużnika, a nie do wpłat dokonywanych przez US.

6. Kontrola NIK ustaliła, że na dokumentach księgowych dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami brak było dekretacji. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać między innymi stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca i sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Jak wyjaśniła Zastępca Wójta, dekretacja na dokumentach nie jest dokonywana. Jest możliwość dokonywania takiej dekretacji w programie księgowym w sposób zbiorczy. Podała również, że deklaracje są kontrolowane przez pracownika, który je sprawdza na tyle, na ile dysponuje takimi możliwościami – pracownik sprawdza głównie prawidłowość dokonanych obliczeń i jeżeli dysponuje fakturami przyniesionymi przez mieszkańca sprawdza zużycie wody. Kontrola nie jest dokumentowana.

(dowód: akta kontroli str. 1860-2625, 1477, 1490)

Zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o rachunkowości można zaniechać dekretacji, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych. Niemniej jednak uproszczenia dotyczące dekretowania w sposób elektroniczny w systemie finansowo - księgowym, zamiast wprost na dokumencie, powinny zostać szczegółowo ustalone w polityce rachunkowości jednostki, zgodnie z art. 10 ustawy o rachunkowości. Takich zapisów nie zawarto w zarządzeniach regulujących gospodarkę finansową Urzędu⁸⁶.

7. NIK ustaliła, że prowadzona ewidencja analityczna do konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych (dalej: konto 221) w systemie „odpadygminie.com” nie jest prowadzona wg podziałek klasyfikacji budżetowej. Było to niezgodne z zarządzeniami regulującymi gospodarkę finansową w Urzędzie⁸⁷ oraz opisem do konta 221 zawartym w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁸. Zastępca Wójta wyjaśniła, że było to niedopatrzenie ze strony Gminy, a stosowna poprawka zostanie niezwłocznie naniesiona w programie.

(dowód: akta kontroli str. 1860-2625, 1479, 1490, 2684-2703)

8. Kontrola NIK ustaliła, że w przypadku kontrahenta Nr kartoteki 0000-8058, w ewidencji analitycznej dotyczącej opłat za odpady komunalne dokonywano przypisów dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pomimo, że od lutego 2015 r.⁸⁹ obowiązki w zakresie opłat za odpady komunalne przejęła wspólnota, do której przystąpił kontrahent. Urząd dokonywał przypisów na karcie kontrahenta do września 2016 r. W październiku 2016 r. w prowadzonej ewidencji

⁸⁶ Nr 23/UG/2016 z 30.12.2016 r. oraz Nr 12/UG/2010 z 31.12.2010 r. (ze zm.).

⁸⁷ Nr 23/UG/2016 z 30.12.2016 r. i Nr 12/UG/2010 z 31.12.2010 r. (ze zm.).

⁸⁸ Dz.U.2017 poz. 760.

⁸⁹ Na podstawie deklaracji z 23.03.2015 r.

analitycznej dokonano odpisu w łącznej kwocie 3 560,0 zł. Jak wyjaśnił Kierownik Referatu GOK było to związane z brakiem „deklaracji zerowej”. Z ustaleń kontroli wynika również, że w Referacie GOK brak jest dokumentu księgowego, na podstawie którego dokonano odpisu w powyższej sprawie. Kierownik Referatu GOK wyjaśnił, że odpisu dokonano na podstawie „pierwszej deklaracji” złożonej przez wspólnotę mieszkaniową. Nie sporządzono wewnętrznego dokumentu księgowego i nie odpisano należności niezwłocznie po uzyskaniu informacji o zmianie w powyższym zakresie, ponieważ, jak wyjaśnił Kierownik GOK, o zastosowaniu i sporządzaniu w takiej sytuacji not księgowych Referat dowiedział się niedawno.

Podobnie w przypadku kontrahenta Nr 0000-5946, w marcu i kwietniu 2015 r. Referat GOK dokonał przypisu należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym przypadku, odpowiednio 2 kwietnia 2015 r. i 4 maja 2015 r. kontrahent złożył deklaracje korygujące i wpłacił na konto Urzędu kwoty wynikające z tych deklaracji. Na deklaracjach nie wskazano terminu ich obowiązywania. W związku z tym na koncie kontrahenta powstała niedopłata w łącznej kwocie 3 744 zł⁹⁰. Odpisu dokonano we wrześniu 2016 r. Urząd pierwotnie wystawił, 23 czerwca 2015 r., upomnienie, a następnie od lipca 2015 r. do maja 2016 r. prowadził z kontrahentem korespondencję odnośnie terminów obowiązywania deklaracji korygujących. Kierownik Referatu GOK wyjaśnił, że pierwotnie naliczono opłaty wg złożonych deklaracji, po ostatecznym wyjaśnieniu daty obowiązywania deklaracji korygującej podjęto decyzję o dokonaniu odpisu kwoty 3 744 zł. Odpisu dokonano dopiero 30 września 2016 r. w wyniku niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 451, 1479, 1491, 2365-2412, 2596-2625)

W ocenie NIK podstawą odpisu nie może być deklaracja dotycząca innego kontrahenta. Urząd, w związku z brakiem „deklaracji zerowej”, powinien na podstawie § 4 ust. 2 i 4 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości organów podatkowych* *jest* udokumentować operację księgową na podstawie dowodu wewnętrznego. Dokonanie dopiero w 2016 r. odpisu w kartotece Nr 0000-8058 skutkowało zawyżeniem należności wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 S za 2015 r. o 1 958,0 zł.

9. Na kontach poszczególnych kontrahentów w pomocniczych księgach rachunkowych prowadzonych przez Referat GOK w systemie „odpadywgmnie.com” po stronie Wn nie księgowano odsetek i kosztów upomnień. Było to niezgodne z § 21 pkt 1 lit. b) ww. *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości organów podatkowych* *jest*, który stanowi, że księgowani dotyczących rozrachunków z poszczególnymi podatnikami z tytułu należnych i wpłacanych przez nich podatków podlegających przypisaniu na ich kontach, a także z innymi podmiotami dokonuje się na kontach szczegółowych prowadzonych do kont analitycznych w ramach syntetycznego konta 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych i na stronie Wn konta szczegółowego księguje się odsetki za zwłokę i inne należności uboczne. NIK zauważa, że po stronie Wn kont kontrahentów nie ujmowano również na koniec każdego kwartału przypisu naliczonych odsetek, co było niezgodne z § 7 ust. 2 Zakładowego Planu Kont dla Urzędu Gminy w Lesznowoli⁹¹, który stanowi, że odsetki od zaległości podatkowych naliczane są na koniec każdego kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 114, 1860-2607, 2684-2703)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że odsetki i koszty upomnień w momencie wpływu należności są ujmowane jedynie po stronie Ma konta, ponieważ program „odpadywgmnie.com” pozwala jedynie na księgowanie przypisów dotyczących

⁹⁰ W tym: za marzec 2015 r. – 3 120,0 zł oraz za kwiecień 2015 r. 624,0 zł.

⁹¹ Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 23/UG/2016 z 30.12.2016 r.

bezpośrednio opłaty za odbiór odpadów komunalnych, nie pozwala na księgowanie zapisów dotyczących odsetek i kosztów upomnień.

(dowód: akta kontroli str. 1481, 1492)

W ocenie NIK system wykorzystywany do prowadzenia ksiąg pomocniczych powinien pozwalać na ewidencję poszczególnych operacji zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz rozwiązaniami przyjętymi w Urzędzie. Nabywane oprogramowanie powinno być pod tym względem sprawdzone jeszcze przed przyjęciem go do użytkowania.

10. W ocenie NIK, zasady prowadzenia ewidencji analitycznej do konta syntetycznego 221 opisane w przyjętym zakładowym planie kont⁹² były zbyt ogólne, tj. ograniczono się do ogólnych stwierdzeń wynikających z rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości⁹³. W przyjętym zakładowym planie kont nie opisano zasad prowadzenia kont pomocniczych dla dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. W zarządzeniach regulujących gospodarkę finansową Urzędu nie opisano również zbioru danych oraz systemu „odpadygminie.com”, który służy do tego celu - w tym powiązań z kontem 221 oraz jego funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych. Brak jest również opisu metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania. Było to niezgodne z art.10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 109-114, 261-264, 405-407)

Skarbnik Gminy Pani Elżbieta Obłuska wyjaśniła, że w zarządzeniach nie ujęto księgi pomocniczej prowadzonej w Referacie GOK oraz powiązań z kontami księgi głównej z uwagi, iż księgi rachunkowe (w tym pomocnicze) opisane są w zarządzeniach ogólnie dla wszystkich referatów, które prowadzą ewidencję dochodów i wydatków. Wyjaśniła również, że w zarządzeniach regulujących gospodarkę finansową nie wykazano opisu programu „odpadygminie.com”, gdyż ze względu na obszerną zawartość instrukcji uznała, iż należy opisać jedynie ogólne zasady gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str.309-310, 405-407)

11. Kontrola NIK ustaliła, że Urząd dokonał płatności dwóch faktur⁹⁴ za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy oraz za prowadzenie PSZOK, w łącznej kwocie 330,4 tys. zł, pomimo że wykonawca nie złożył informacji miesięcznej za grudzień oraz sprawozdania za grudzień. W ocenie NIK, działanie takie było nierzetelne i niezgodne z zawartymi przez Gminę umowami. Stosownie do postanowień umowy Nr RZP.272.5.07.14.2015 z 7 grudnia 2015 r. oraz Nr ROK.272.1.2016 z 29 grudnia 2015 r. płatność wynagrodzenia wykonawcy powinna zostać dokonana po zakończeniu danego miesiąca świadczenia usługi, oraz po przekazaniu Gminie raportu miesięcznego⁹⁵, bądź po zaakceptowaniu przez Gminę sprawozdania⁹⁶, w ciągu 21 dni od otrzymania przez Zamawiającego prawidłowo wystawionej faktury VAT. Sprawozdanie i informacja

⁹² Określony w zarządzeniu Nr 23/UG/2016 z 30.12.2016 r. Poprzednio w zarządzeniu Nr 12/UG/2010 z 31.12.2010 r. ze zm.

⁹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.).

⁹⁴ Faktura Nr F/2869/2016 r. z 28.12.2016 r. i Faktura Nr F/2916/2016 z 28.12.2016 r.

⁹⁵ §6 ust. 4 umowy Nr ROK.272.1.2016 z 29 grudnia 2015 r.

⁹⁶ §8 ust. 4 umowy Nr RZP.272.5.07.14.2015 z 07.12.2015 r.

miesięczna za grudzień 2016 r. zostały sporządzone 31 grudnia 2016 r., natomiast płatność została dokonana przez Urząd 29 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 271-279, 556-567, 590-604, 883-892, 2649-2651)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że potwierdzeniem zaakceptowania sprawozdań miesięcznych było dokonanie płatności za przedstawione faktury przez Wykonawcę. Podała również, że miesięczne sprawozdania są weryfikowane po złożeniu sprawozdań półrocznych. Wyjaśniła również, że płatności dokonano bezpośrednio po ich wpływie do Urzędu Gminy z uwagi na fakt, iż środki na ww. wydatki były ujęte w planie budżetowym 2016 r., jak również kwoty wymienionych umów były zaangażowane na 2016 r. W związku z powyższym uznano, że płatność winna być dokonana do końca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 271-279, 1468, 1471)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zauważa, że w Urzędzie brak jest dokumentacji potwierdzającej dokonywanie sprawdzenia w zakresie zużytej wody wykazanej w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Jak wyjaśniła Zastępca Wójta, wobec braku jasnego stanowiska w sprawie uprawnień pracowników Urzędu do kontrolowania ilości zadeklarowanej wody służącej do wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz narzędzi do takiej kontroli, na chwilę obecną skontrolowano tylko przypadki budzące wątpliwości. Podała też, że dane odnośnie zużycia wody były sprawdzane telefonicznie poprzez rozmowę z osobą składającą deklarację, a w skrajnych przypadkach również telefonicznie były sprawdzane w LPK, a właściciel nieruchomości był proszony o skorygowanie złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podała też, że właściciele nieruchomości informowani byli, by w przypadku osobistego stawiennictwa dostarczyli do wglądu dokumenty potwierdzające faktyczne zużycie wody. Takich przypadków było kilkadziesiąt.

(dowód: akta kontroli str. 269-270, 1490)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że kontrola deklaracji odbywała się pośrednio od listopada 2013 r., po obniżeniu stawek opłaty zagospodarowanie odpadami komunalnymi (...) właściciele nieruchomości mieli obowiązek składania deklaracji korygującej w związku ze zmianą (obniżeniem) obowiązujących stawek. Niestety przebiegało to bardzo opornie, wobec czego pracownicy referatu zachęcali właścicieli nieruchomości do złożenia korekt deklaracji, za każdym razem informując o konieczności skorygowania ilości zadeklarowanej wody, zgodnie z ostatnimi odczytami liczników lub wystawionymi fakturami za zużytą wodę(...).

(dowód: akta kontroli str. 390)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że w 2016 r. podjęto działania w celu kontroli zużycia wody zadeklarowanego w porównaniu ze zużyciem faktycznym, ale dotyczyło to działań formalno-prawnych, tj. wystąpiono do Lesznawskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego (LPK) o przekazanie informacji dotyczących miesięcznego zużycia wody na nieruchomościach z terenu gminy (dwukrotnie w 2016 r. i raz w 2017 r.). Do dnia zakończenia kontroli LPK nie udzieliło Gminie odpowiedzi w tym zakresie. Sprawdzana była również strona formalno-prawna - m.in. z koordynatorem ds. ochrony danych osobowych w Urzędzie.

Kierownik Referatu GOK wyjaśnił, że kontrola pozostałych deklaracji dokonywana jest przez pracowników Referatu i dotyczy sprawdzenia wymogów formalnych dla deklaracji. Jeżeli chodzi o wodę Urząd przyjmuje do wiadomości zadeklarowane zużycie, a tylko w przypadkach budzących poważne wątpliwości jest to weryfikowane.

(dowód: akta kontroli str.269, 280-302, 401-404, 409- 417, 1549)

W ocenie NIK, Gmina powinna zacieśnić współpracę z LPK w celu określenia zasad i możliwości uzyskiwania danych potwierdzających zadeklarowane zużycie wody, co pozwoli na rzetelną weryfikację danych o ilości zużytej wody wykazanych w deklaracjach.

2. NIK zwraca uwagę, że nie dokonano korekty *Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Lesznówola* za 2016 r., pomimo że Gmina dokonywała dwukrotnej korekty *Sprawozdania Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.* złożonego do Marszałka WM. W ww. Sprawozdaniu uległy zmianie dane dotyczące m.in. osiągniętego poziomu recyklingu, które zamieszczono również w ww. Analizie za 2016 r. Skutkowało to tym, że w dokumencie wykazano nieprawidłowe wartości dotyczące poziomu recyklingu, tj. 84,499% zamiast 80,211%.

Jak wyjaśniła zastępca Wójta ustawa u.c.p.g. nie precyzuje, kiedy i w jakim terminie należy dokonać korekty dotyczącej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Podała również, że po dokonaniu korekty sprawozdania Wójta Gminy Lesznówola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. zostanie skorygowana Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Lesznówola za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 144-179, 379, 384, 928-1018)

3. NIK zauważa, że przyjęty w Gminie system gospodarowania odpadami komunalnymi wykazuje trwałą nadwyżkę od 2013 r. (niedobór wykazany w 2016 r. został spowodowany zbyt wczesnym uregulowaniem dwóch faktur za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy oraz za prowadzenie PSZOK), podczas gdy wysokość opłat powinna być tak skalkulowana, aby wpływy bilansowały się z wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 266, 379, 385, 411, 419-423, 1474,1544, 1670-1841, 2652-2682)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie działania Gminy w badanym zakresie. W szczególności nie zapewniono objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich nieruchomości, na których takie odpady powstawały. Windykacja należności z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzona była opieszale. Ponadto, kontrola NIK stwierdziła liczne nieprawidłowości przy prowadzeniu ksiąg pomocniczych dla opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. NIK zauważa również, że od 2013 r. utrzymuje się nadwyżka przychodów nad kosztami utrzymania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, podczas gdy wysokość opłat powinna być skalkulowana tak, aby wpływy bilansowały się z wydatkami.

3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

1. W Gminie Lesznówola systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęto zarówno nieruchomości zamieszkałe, jak i niezamieszkałe. Jednak, jak wykazała kontrola nie wszyscy zobowiązani właściciele nieruchomości zostali objęci systemem i złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (opis w części dotyczącej *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 513-555, 1547-1572, 1842-1857, 2683)

2. Jak wyjaśniła Zastępca Wójta, nadzór nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi wynikających z art. 5 ust. 6 u.c.p.g polegał m.in. na uchwaleniu regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lesznówola, w którym określono, że właściciel nieruchomości ma obowiązek wyposażenia nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

w urzędzenia służące do gromadzenia odpadów komunalnych powstających na nieruchomości, a także utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W celu zapobiegania nieprawidłowościom dotyczącym zbierania powstałych na nieruchomościach odpadów komunalnych i spełnienia wymagań określonych w regulaminie i przepisach, wykonawca, który odbiera odpady z terenu Gminy został upoważniony do kontroli prowadzenia selektywnego sposobu zbierania odpadów oraz jej jakości. W przypadku braku prowadzenia zadeklarowanego selektywnego sposobu prowadzenia zbiórki odpadów, bądź nieprawidłowej segregacji został on zobligowany do poinformowania o tym Gminy. W 2016 r. Wykonawca poinformował Gminę o odbiorze odpadów z nieruchomości, których nie ma w systemie oraz trzykrotnie informował o nieprawidłowej segregacji.

(dowód: akta kontroli str. 201, 205)

3. Na podstawie art. 9u u.c.p.g. Referat GOK w latach 2015-2017 (do 30 września) przeprowadził sześć kontroli podmiotów wpisanych do *Rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez Wójta Gminy Lesznowola* (dalej *Rejestr działalności regulowanej*), w tym cztery w 2015 r. oraz po jednej w 2016 r. i w 2017 r. (w maju 2017 r. kontrolą objęto PUK Piaseczno Sp. z o.o., z którym Gmina miała zawartą umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z jej terenu). Przedmiotem powyższych kontroli była zgodność wykonywanej działalności z *Rejestrem działalności regulowanej*, przestrzeganie warunków wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności spełniania wymogów zawartych w u.c.p.g oraz ochrony środowiska. W wyniku kontroli nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości dotyczących art. 9d u.c.p.g.

W okresie objętym kontrolą, w Gminie nie prowadzono audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 372-389, 1294-1383)

4. W latach 2016-2017⁹⁷ Gmina zleciła prowadzenie gminnego PSZOK podmiotowi PUK Piaseczno Sp. z o.o. Zlokalizowany on był w sąsiedniej Gminie Piaseczno, w odległości ok. 2 km od granicy Gminy Lesznowola. Zastępca Wójta wyjaśniła, że Gmina nie posiada odpowiedniej lokalizacji do budowy PSZOK na jej terenie. Oględziny PSZOK wykazały, że zapewniono przyjmowanie od mieszkańców Gminy Lesznowola odpadów komunalnych wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.⁹⁸. PSZOK był czynny od poniedziałku do piątku w godz. od 9.00 do 18.00 oraz w soboty w godz. 9.00 do 17.00.

(dowód: akta kontroli str. 265-270, 590-625)

5. Według stanu na 3 października 2017 r. w *Rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych prowadzonym przez Wójta Gminy Lesznowola* ujęto 17 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w tym PUK Piaseczno Sp. z o.o. Zamieszczone w *Rejestrze* wpisy zawierały wszystkie informacje, o których mowa w art. 9b ust. 4 u.c.p.g. Wójt Gminy, w terminie wskazanym w art. 9c ust. 10 u.c.p.g., przekazał Marszałkowi WM wykaz podmiotów wpisanych w 2016 r. do *Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych* od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych

⁹⁷ Na podstawie umowy Nr ROK.272.1.2016 z 29 grudnia 2015 r. i Nr ROK.272.1.2017 z 20 grudnia 2016 r.

⁹⁸ Takich jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także innych (np. opakowania z papieru i tektury, opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania ze szkła, złom żelazny i stalowy).

z tego *Rejestru*. Przekazana informacja była kompletna i zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 9b ust. 4 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 648-752, 1174-1189)

6. Z dokumentacji przedstawionej przez PUK Piaseczno Sp. z o.o. w trakcie kontroli prowadzonej w maju 2017 r. przez Referat GOK wynika, że podmiot odbierający i zagospodarowujący odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, spełniał wymagania określone w art. 9d ust. 1 u.c.p.g., tj.

- posiadał wyposażenie umożliwiające odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewniał odpowiedni stan techniczny;
- utrzymywał odpowiedni stan sanitarny pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- spełniał wymagania techniczne dotyczące wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- zapewniał odpowiednie usytuowanie i wyposażenie bazy magazynowo-transportowej.

(dowód: akta kontroli str. 1322-1380)

7. W wyniku analizy sprawozdań za 2016 r. sporządzonych przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i prowadzący PSZOK stwierdzono, że odpady komunalne kierowane były do właściwych RIPOK lub instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionu wynikających z uchwały Nr 212/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r. w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023.

(dowód: akta kontroli str. 894-927)

8. Gmina nadzorowała realizację obowiązków podmiotu odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne wynikających z u.c.p.g., m.in. na podstawie miesięcznych sprawozdań oraz systemu lokalizacji pojazdów Xtrack.

(dowód: akta kontroli str. 556-588, 626-647, 772-893, 1023-1141)

9. W sprawozdaniach SG-01 przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego wskazano, że w latach 2015 – 2016 r. na terenie Gminy nie występowały dzikie wysypiska. Jednak analiza sygnałów zamieszczonych w lokalnej prasie wykazała, że zdarza się, iż na terenie Gminy zostają porzucone odpady komunalne. Jak wyjaśniła Zastępca Wójta, w latach 2015-2017 na terenie Gminy nie stwierdzono występowania tzw. „dzikich wysypisk”. Wskazała, że do Urzędu wpłynęły informacje o małych ilościach odpadów porzuconych w miejscach do tego nieprzeznaczonych (po dwa przypadki w 2016 r. i 2017 r.), które zostały sprzątnięte przez pracowników terenowych Referatu Dróg i Mostów. Zastępca Wójta wskazała, że w celu zapobiegania powstawania wysypisk Gmina prowadzi działania informacyjno-edukacyjne, dwa razy w roku organizuje zbiórkę odpadów wielkogabarytowych bezpośrednio z posesji, a mieszkańcom udostępniono stacjonarny PSZOK. Podała też, że w przypadku pojawienia się porzuconych odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, na bieżąco sprzątanym jest zgłoszony teren, tak, aby nie powstało dzikie wysypisko - w tym zakresie współpracują Referat GOK, Referat Ochrony Środowiska oraz Referat Dróg. Gmina nie współpracuje z podmiotami zewnętrznymi w sprawie dzikich wysypisk.

W trakcie oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK, w trzech miejscach na terenie Gminy nie stwierdzono występowania porzuconych śmieci.

(dowód: akta kontroli str. 118, 129, 134-135, 1540)

Gmina nie zapewniła objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich zobowiązanych właścicieli nieruchomości, co opisano szerzej w pkt 1

nieprawidłowości ustalonych w obszarze *Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat oraz efektywność egzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami*. W ocenie NIK, Gmina powinna podjąć niezwłoczne działania w celu uszczelnienia funkcjonującego systemu, tak aby obejmował on wszystkie nieruchomości w Gminie, na których powstają odpady komunalne.

(Dowód: akta kontroli str. 1547-1548, 1552-1572, 1658-1660)

Ocena cząstkowa

Gmina podjęła działania w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jednak do dnia zakończenia kontroli działania te nie zapewniły objęcia wdrożonym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich zobowiązanych podmiotów. Gmina prowadziła kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Zapewniła mieszkańcom dostęp do PSZOK, który przyjmował wszystkie odpady wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Rzetelnie informowała Marszałka WM o podmiotach wpisanych do rejestru działalności regulowanej. Gmina prowadziła również bieżące działania w celu usuwania porzuconych śmieci, tak, aby nie dopuścić do powstawania „dzikich wysypisk”.

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 Kontroli⁹⁹, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań w celu objęcia systemem gospodarowania odpadami wszystkich zobowiązanych podmiotów.
2. Wezwanie PUK Piaseczno Sp. z o.o. do skorygowania nierzetelnych sprawozdań: podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmiotu prowadzącego PSZOK dla mieszkańców Gminy.
3. Weryfikowanie, w oparciu o dokumenty źródłowe, sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz sprawozdań podmiotu prowadzącego PSZOK.
4. Korektę *Sprawozdania Wójta Gminy Lesznowola z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.* i przekazanie sprawozdania po korekcie Marszałkowi WM oraz Mazowieckiemu WIOŚ.
5. Podjęcie działań w celu nałożenia kar pieniężnych na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które przekazały Wójtowi nierzetelne sprawozdania półroczne, oraz na podmiot prowadzący PSZOK, który przekazał Wójtowi nierzetelne sprawozdanie roczne.
6. Egzekwowanie od podmiotu odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przedkładania z miesięcznymi sprawozdaniami kopii wszystkich „Kart przekazania odpadów”.
7. Dokonywanie dekretacji na dokumentach księgowych ujmowanych w ewidencji analitycznej prowadzonej dla należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
8. Zapewnienie prowadzenia pomocniczych ksiąg rachunkowych dla należności z tytułu opłat komunalnych przy użyciu programu „odpadywgmynie.com” zgodnie z obowiązującymi przepisami.
9. Dostosowanie zasad rachunkowości przyjętych w Urzędzie do wymogów określonych w art.10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości.

⁹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

10. Dokonywanie odpisów w ewidencji księgowej niezwłocznie po powzięciu informacji o takiej konieczności, w oparciu o dowody księgowe zgodne z przepisami § 4 ust. 2 i 4 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości organów podatkowych jst*.
11. Ujmowanie na kartach kontrahentów odsetek i kosztów upomnień zgodnie z § 21 pkt 1 lit. b *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości organów podatkowych jst oraz uregulowaniami wewnętrznymi*.
12. Niezwłoczne podejmowanie działań w celu wyegzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
13. Dokonywanie płatności za realizację usług wywiązaniu się kontrahentów ze wszystkich warunków określonych w umowach.

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 Najwyższej Izbie Kontroli 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia 28 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler
Ewa Przychodaj
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis