



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-19-03/2013  
P/13/018

**GMINA WIELGIE**  
Wpłynęło dn. 02.09.2013 r.  
Nr 3089/2013  
Załatwił prac. P. J. Wąsowski  
P. K. Kulko

P. B. Białucha  
P. A. Ostrowski  
P. M. Cybulski  
P. A. Włodarczyk  
*[Signature]*

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/018 – „Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Tadeusz Bejgerowski, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji nr 1434
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Wielgim, ul. Starowiejska 8, 87-603 Wielgie, zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Wiewiórski, Wójt Gminy Wielgie

(dowód: akta kontroli str. 1)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

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

### Uzasadnienie oceny ogólnej

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

- 1) niepodjęciu działań w stopniu zapewniającym utworzenie z dniem 1 lipca 2013 r. punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK),
- 2) nieudostępnieniu przez Gminę Wielgie, zwaną dalej „Gminą”, na stronach internetowych Urzędu niektórych wymaganych informacji w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy oraz dwóch przypadkach nierzetelnego poinformowania mieszkańców odnośnie zasad prowadzenia selektywnego zbierania odpadów,
- 3) nieprzygotowaniu przez Wójta projektu uchwały Rady w sprawie warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

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

- zorganizowanie cyklu spotkań w dniach 15-17.04.2013 r. dla mieszkańców gminy Wielgie w poszczególnych sołectwach ( 17 sołectw – 17 spotkań ), na których zostały omówione szczegółowo zasady nowego systemu gospodarki odpadami;
- w dniach 06-07 maja 2013 r. została zorganizowana bezpłatna zbiórka zużytych opon rowerowych, motocyklowych i samochodowych z terenu gminy Wielgie. Mieszkańcy zostali poinformowani o zbiórce w sposób zwyczajowo przyjęty tzn. poprzez okólnik i informację na tablicy ogłoszeń tutejszego urzędu. Na obszarze gminy zostały wyznaczone 3 punkty;
- w dniach 20-22 maja 2013 r. została zorganizowana bezpłatna zbiórka odpadów AGD i RTV z terenu gminy Wielgie. Mieszkańcy zostali poinformowani o zbiórce w sposób zwyczajowo przyjęty tzn. poprzez okólnik. Na obszarze gminy zostało wyznaczonych 6 punktów;

(dowód: akta kontroli str. 292-293)

Na stronach internetowych Urzędu ([www.kikol.pl](http://www.kikol.pl), [www.wielgie.bip.pl](http://www.wielgie.bip.pl)) od 25 czerwca 2013 r. udostępniono informacje, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 9 Ustawy, tj. o:

- 1) podmiocie odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- 2) o miejscu i harmonogramie funkcjonowania PSZOK.

(dowód: akta kontroli str. 205)

**1.3.** Według danych Urzędu, Gmina na swoim terenie objęła wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, z tym że do dnia 30 czerwca 2013 r.: 149 właścicieli nie złożyło deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwanych dalej „Deklaracjami”, do których wysłane zostały wezwania do ich złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 217-219)

Po analizie danych w systemie oraz otrzymanych Deklaracji, stwierdzono, że według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. spośród 1475 właścicieli nieruchomości, którzy złożyli Deklaracje, 1313 zadeklarowała selektywne zbieranie odpadów, a 28 deklaracji było zerowych (nieruchomości niezamieszkałe)

(dowód: akta kontroli str. 214-216)

**1.4.** Na stronie internetowej Urzędu oraz ulotkach informacyjnych mieszkańcom przekazano informację o godzinach i sposobie funkcjonowania PSZOK, ale do dnia 24 lipca 2013 r. Gmina go nie utworzyła. Do tego dnia:

- Stwierdzono, że na terenie wyznaczonym pod PSZOK nie zrealizowano budowy placu składowego przeznaczonego na PSZOK z budynkiem portierni i boksami zadaszonymi na terenie działki nr 12 w miejscowości Wielgie, na terenie (ok. 800 m<sup>2</sup>). Nie postawiono również żadnych kontenerów i pojemników do gromadzenia odpadów ani nie umieszczono na tym terenie oznaczenia dla mieszkańców, że jest to PSZOK i o godzinach jego funkcjonowania.
- Wójt Gminy w dniu 31.07.2013 r. wszczął postępowanie na wniosek Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych z Lipna, Spółka z o.o. w sprawie wydania decyzji środowiskowej na przedsięwzięcie pn. „Budowa placu składowego przeznaczonego na PSZOK z budynkiem portierni i boksami

firmy RAD sp. z o.o. w Warszawie o nazwie DOC.pl – Dokumenty, Odpady, Czystość wersja 6.15.17. Program ten pozwala na:

ewidencjonowanie składanych Deklaracji,

automatyczne sporządzanie sprawozdań rocznych z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami,

sporządzanie raportów,

księgowanie wpłat,

prowadzenie rejestru działalności regulowanej,

generowanie i ewidencjonowanie decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości Deklaracji.

ewidencjonowanie umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami odbierającymi odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 211-219)

Do 30 czerwca 2013 r. Gmina poniosła wydatki związane z zakupem oprogramowania w kwocie 4.305,00 zł i obsługą programu w kwocie 1.076,25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 175)

**1.8.** Łączna kwota wydatków poniesionych przez Gminę w związku z przygotowaniem do nowego systemu odbioru odpadów na 30 czerwca 2013 r. wyniosła 23.512 zł i dotyczyła wyłącznie środków krajowych (w 2012 r. nie poniesiono żadnych wydatków), z tego:

- 13.796 zł na wynagrodzenia pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi ,

- 933 zł na szkolenia pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi,

- 850 zł wydatki na działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi,

- 1.076 zł opłata za utrzymanie oprogramowania służącego do ewidencji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

- 551 zł zakup aparatu telefonicznego i niszczarki dla pracowników zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi,

- 226 zł koszty podróży służbowych odbytych przez pracowników zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi,

- 4.305 zł zakup oprogramowania służącego do realizacji zadań wynikających z regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

- 1.688 zł odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych pracowników zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi,

- 87 zł herbata dla pracowników zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

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

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5, oraz środki, o których



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

(dowód: akta kontroli str. 203-204)

1.11. W zakresie trudności jakie wystąpiły z wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadami Wójt podał m.in., że: Ustawa obciąża gminy znacznymi obowiązkami związanymi z wdrożeniem nowego systemu i nie kwestionując zasadniczej idei, której podporządkowana jest Ustawa, należy wskazać, że jej wdrażanie obarczone jest wieloma trudnościami ze względu na jej niedopracowanie oraz brak niektórych istotnych rozporządzeń. Wskazał, iż rozporządzenia budzą wiele wątpliwości w kontekście ich zbieżności z celami Ustaw oraz że pojawiły się znaczące różnice w interpretacji przepisów przez organ nadzorczy. Podkreślił, że w początkowej fazie legislacyjnej nie można było od nikogo otrzymać odpowiedzi na wątpliwości prawne, a Wojewoda Kujawsko-Pomorski, zwany dalej „Wojewodą”, z opóźnieniem włączył się do konsultacji projektów uchwał. W zakresie uchwalania prawa lokalnego dotyczącego organizacji gospodarowania odpadami według niego największe trudności większość gmin miała z treścią regulaminów czystości i porządku. Jako kolejny przykład poważnej trudności Wójt wskazał również fakt, iż ustalenie stawki za gospodarowanie odpadami powinno nastąpić do końca 2012 r., podczas gdy decydujący wpływ na faktyczną wysokość tej stawki miał wynik przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, a z kolei procedurę przetargową można było rozpocząć po podjęciu przez Radę wszystkich uchwał. Zaznaczył, że powyższe trudności nie spowodowały opóźnienia w przejęciu przez Gminę obowiązków ustawowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 296)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie wywiązała się z obowiązku określonego w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. b-e Ustawy udostępnienia na stronie internetowej Urzędu informacji:
  - o miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
  - o osiągniętych przez Gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy (o której mowa w art. 6f ust. 1 Ustawy), w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
  - zawierającej adres PSZOK oraz firmę, oznaczenie siedziby i adres prowadzącego PSZOK jak również zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych<sup>4</sup> oraz adres punktu zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie Gminy, w tym m.in. wskazania że w PSZOK można oddawać zużyty sprzęt.

<sup>4</sup> O których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, ze zm.).

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

Opis stanu faktycznego

Do 31 grudnia 2012 r. Rada podjęła wszystkie uchwały, które była zobowiązana podjąć na podstawie art. 4 ust. 1, 6k ust. 1, 6l ust. 1, 6n ust. 1, 6r ust. 3 Ustawy. Wszystkie uchwały zostały przekazane do Wojewody i do RIO. W toku badania legalności uchwał Wojewoda w jednym przypadku stwierdził niezgodność podjętej uchwały z prawem powszechnie obowiązującym, a w trzech przypadkach na podstawie ustnych uwag organu nadzoru Rada uchylła podjęte uchwały. Wszystkie uchwały weszły w życie nie później niż dnia 1 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 100)

**2.1.** Uchwałą z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości Rada uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (nr XXVI/184/2012). W uchwale wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem 1 lipca 2013 r. O nieważności tej uchwały rozstrzygnięciem nadzorczym (nr 33/2013) z 4 lutego 2013 r. orzekł Wojewoda. Kolejną uchwałą w sprawie Regulaminu, Rada podjęła 27 marca 2013 r. (nr XXVIII/204/2013), tym samym w terminie 6 miesięcy dostosowała go zgodnie z art. 4 ust. 3 Ustawy do „Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego”. Podejmując przedmiotowe uchwały dotyczące Regulaminu, każdorazowo, zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy, zasięgnięto opinii PPIS, w tym 29 listopada i 19 grudnia 2012 r. oraz 19 marca 2013 r., który w swoich postanowieniach pozytywnie z uwagami opiniował przedłożone projekty uchwał. W uwagach PPIS wskazał m.in., że ustalenie usuwania odpadów komunalnych z koszy „z częstotliwością zapewniającą lokalne potrzeby w tym zakresie” i „z koszy na cmentarzach według potrzeb” nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości odbioru odpadów.

Uwagi te zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 70-79)

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

Ustalając w Regulaminie obowiązek dla właścicieli nieruchomości prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych, Gmina wskazała następujące rodzaje odpadów podlegających segregowaniu: 1) papier i tektura; 2) metale; 3) tworzywa sztuczne; 4) opakowania wielomateriałowe; 5) szkło; 6) odpady komunalne ulegające biodegradacji; 7) odpady zielone; 8) przeterminowane leki; 9) chemikalia; 10) zużyte baterie i akumulatory; 11) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; 12) meble i inne odpady wielkogabarytowe; 13) odpady budowlane i rozbiórkowe; 14) zużyte opony; 15) tekstylia i odzież.

(dowód: akta kontroli str. 70-79)

W myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przygotowanie projektów uchwał rady należy do zadań wójta. Zgodnie z Regulaminem Urzędu do zadań Urzędu należało przygotowanie materiałów niezbędnych do podejmowania uchwał (§ 5 ust. 2 pkt. 1), w tym przygotowanie projektów uchwał należało do zadań pracowników referatów (§ 15 pkt. 1) i kierowników referatów (§ 31 pkt 4) a nadzór i koordynowanie procesu przygotowania projektów uchwał Rady oraz zapewnienie publikacji prawa miejscowego należało do zadań Sekretarza (§ 29 pkt. 6).

(dowód: akta kontroli str. 11-32)

**2.6.** W terminie wyznaczonym ww. uchwałą, tj. do 15 lutego 2013 r. Wójt nie otrzymał wymaganych Deklaracji. Spowodowane to było podjęciem kolejnej uchwały w której terminem wymagalnym do składania deklaracji był termin 25 kwietnia. Pierwsze deklaracje wpłynęły 5 kwietnia 2013 r. na podstawie nowej uchwały Rady z dnia 27 marca 2013 r.

Ewidencję Deklaracji Gmina prowadziła przy użyciu nowozakupionego programu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 203-204)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 6 marca do 30 czerwca 2013 r. w Urzędzie nie przygotowano projektu uchwały w sprawie warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co skutkowało tym, że Rada nie podjęła uchwały w ww. zakresie, do czego była zobowiązana na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 2 Ustawy.

W myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przygotowanie projektów uchwał rady należy do zadań wójta. Zgodnie z Regulaminem Urzędu do zadań Urzędu należało przygotowanie materiałów niezbędnych do podejmowania uchwał (§ 6 ust. 1 pkt. 1), w tym przygotowanie projektów uchwał należało do zadań pracowników referatów (§ 16 pkt. 1), a nadzór i koordynowanie procesu przygotowania projektów uchwał Rady oraz zapewnienie publikacji prawa miejscowego należało do zadań Sekretarza (§ 29 pkt. 6).

(dowód: akta kontroli str. 11-32)

Do dnia 30 czerwca 2013 r. Rada nie uchwaliła warunków i trybu składania Deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

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

(dowód: akta kontroli str. 106)

2. Nierzetelnie przygotowano również projekt uchwały Rady (podjętej 28 grudnia 2012 r., nr XXVII/187/2012) przygotowany przez Urząd w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatą za



w szczególności informację o kryteriach oceny ofert i ich znaczeniu oraz informację wymagane art. 6d ust. 4 Ustawy, tj.:

- wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości,
- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska,
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem,
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 221-252)

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

(dowód: akta kontroli str. 228)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu  
faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie prowadzono rejestr skarg i wniosków, który zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup> pozwalał na bezkolizyjne ustalenie przebiegu i terminów załatwiania skarg. Zgodnie z przedmiotową ewidencją, w tym okresie do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga. Regulaminem Organizacyjnym Wójt jako osobę nadzorującą i załatwiającą skargi i wnioski oraz prowadzącą centralny rejestr tych skarg wyznaczył Sekretarza Gminy (§ 29 pkt 26), nadzorującego również prawidłową realizację zadań przez Referat Organizacyjny Urzędu (§ 29 pkt 9), do którego zadań należało m.in. nadzór i kontrola rozpatrywania petycji, skarg i wniosków obywateli (§ 34 pkt 7).

(dowód: akta kontroli str. 124-127)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację ewidencjonowania skarg i wniosków.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267.