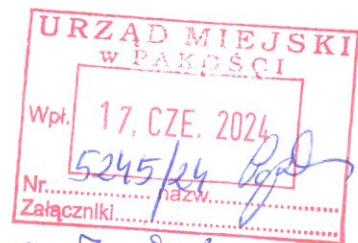




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.3.1.2024

Michał Siembab
Burmistrz Pakości
Urząd Miejski w Pakości
ul. Rynek 4, 88-170 Pakość



T. Zurek
M. Siembab
R. Bielecki
S. Majchrowski
M. Grewes
H. Ryterski
17.06.2024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/24/003/LBY Wybrane aspekty gospodarowania odpadami na terenie gminy Pakość

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pakości ¹ , ul. Rynek 4, 87-170 Pakość.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Siembab, Burmistrz Pakości od 6 maja 2024 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili Zygmunt Groń ³ oraz Wiesław Kończal ⁴
Zakres przedmiotowy kontroli Okres objęty kontrolą	Gospodarka odpadami w Gminie Pakość Od 1 stycznia 2018 r. do zakończenia czynności kontrolnych ⁵ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Robert Elwertowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/38/2024 z 13 lutego 2024 roku2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/39/2024 z 13 lutego 2024 roku

(akta kontroli str. 1-17, 1444-1448)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Od 22 listopada 2018 r., dalej: „Były Burmistrz”.

⁴ Od 25 listopada 2002 r.

⁵ Zakończenie czynności kontrolnych: 16 maja 2024 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁷

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą terminowo sporządzono analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Prawdłowo zorganizowano na terenie Gminy Pakość⁸ selektywne zbieranie odpadów komunalnych i objęto nim właściciele wszystkich nieruchomości, zamieszkałych. Wywiązano się z przeprowadzania kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W opracowanych w Urzędzie projektach uchwał, stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określono w prawidłowych wysokościach, wystarczających do pokrycia kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości objętych systemem gminnym. Prawdłowo określono stawki opłaty podwyższonej. Środki z opłat oraz nadwyżki niewykorzystane w poprzednim roku budżetowym właściwie wykorzystano na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Uzyskane w latach 2018-2023 dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska prawidłowo przeznaczono na cele związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nieosiągnięcia w latach 2018-2020, wymaganych przepisami, poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła;
- przyjęcia od wykonawcy odbierającego odpady komunalne zabezpieczenia należytego wykonania umowy zawierającego zapisy ograniczające uprawnienia Zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia oraz warunki wypłaty roszczenia;
- nieujęcia w umowie na odbiór i zagospodarowanie odpadów informacji o instalacjach komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany je przekazać;
- nierzetelnego ustalania wysokości opłat za korzystanie ze Składowiska Odpadów Komunalnych w Giebni⁹;
- zaplanowania w projektach budżetów na lata 2022-2024 pokrycia kosztów kar za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu ze środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pomimo tego, że nie stanowiły one wydatków, które można pokryć z tych opłat.

Ponadto, w ocenie NIK, nadzór właścicielski sprawowany nad Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Sp. z o.o.¹⁰ w zakresie składowiska odpadów był nierzetelny. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnych kontroli, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, pomimo tego, że przeprowadzone przez Organy Inspekcji Ochrony Środowiska¹¹ kontrole, w latach 2018-2023, wykazały liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu składowiska. Podejmowane działania nadzorcze ograniczały się jedynie do omawiania wybranych zagadnień w formie ustnej.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dalej: „Gmina”.

⁹ Dalej: „składowisko odpadów” lub „składowisko”.

¹⁰ Dalej: „PUG” lub „Spółka”.

¹¹ Tj. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „K-PWIOŚ”) oraz Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Gospodarka odpadami na terenie gminy Pakość.

Opis stanu
faktycznego

1. W Urzędzie sporządzono, za lata 2018-2022, analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Zostały one opracowane na podstawie sprawozdań o odebranych odpadach oraz o uzyskanych poziomach recyklingu przekazanych przez podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości; informacji przekazanych przez prowadzących instalacje komunalne oraz rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dokumenty te zawierały informacje¹² wymagane art. 9tb ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³.

Analizy sporządzono we właściwych terminach określonych art. 9tb ust. 2 i art. 12a ust. 4 ucpq, tj. do 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy i w przypadku analizy za 2019 rok do 30 listopada 2020 r. Wszystkie analizy udostępniono na stronie BIP Urzędu.

(akta kontroli str. 18)

Były Burmistrz podał, m.in.: że Gmina w latach 2018-2023 nie zlecała innych, niż wymienione w art. 9tb ucpq, analiz dotyczących funkcjonowania rynku odpadów, w celu identyfikacji problemów występujących w gminie w zakresie gospodarki odpadami. Pojawiające się problemy rozwiązywane były na bieżąco. Nie zidentyfikowano nieprawidłowości w odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych. W sprawach magazynowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych wzywano właścicieli nieruchomości do ich uprzątnięcia, a w przypadku niepodjęcia działań przez posiadacza odpadów wszczynano postępowanie w sprawie wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów. Pojawiające się tzw. „dzikie wysypiska” na terenach stanowiących własność Gminy Pakość były na bieżąco likwidowane.

(akta kontroli str. 518)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi. 8 grudnia 2023 r. do Rady Miejskiej w Pakości wpłynęła anonimowa skarga dotycząca m.in.: działalności PUG w zakresie składowiska odpadów w Giebni. Były Burmistrz skargę przekazał do Rady Nadzorczej Spółki z prośbą o zajęcie stanowiska.

(akta kontroli str. 497-511)

Przeprowadzona przez K-PWIOŚ w Urzędzie w 2021 r. kontrola¹⁴ w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi wykazała m.in. nieosiągnięcie wymaganego w 2018 r., 2019 r. oraz w 2020 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz niesporządzenie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2013-2015.

(akta kontroli str. 20-66)

¹² Tj, m.in.: możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania; koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych; liczbę mieszkańców; ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy.

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 399, dalej: „ucpq”.

¹⁴ W okresie od 9 września do 22 grudnia 2021 r.

2. W latach 2018-2020 osiągnięto wymagany poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości 100% w każdym roku. W ww. okresie nie osiągnięto jednak poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Wymagany i osiągnięty przez Gminę poziom w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 30% i 24,7% w 2018 r.; 40% i 20,9 % w 2019 r.; 50% i 5,1% w 2020 r. Wyliczenia dokonano zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych¹⁵. Do wyliczenia poziomów w każdym roku uwzględniono zweryfikowane dane wynikające z rocznych sprawozdań m.in.: przedstawianych przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości¹⁶, informacji z regionalnych instalacji przetwarzania odpadów, podmiotów odbierających. Masa wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie województwa kujawsko-pomorskiego wynikała z danych prezentowanych przez Główny Urząd Statystyczny¹⁷. Liczbę mieszkańców przyjęto na podstawie złożonych deklaracji według stanu na koniec roku.

W 2021 r. i 2022 r. osiągnięto poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych odpowiednio 25,1% oraz 31,4%, tj. wymagane art. 3b ust. 1 pkt 1 i 2 ucpg. Wyliczenia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu dokonano zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych¹⁸. Łączne masy odpadów komunalnych wytworzonych oraz przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi obliczono na podstawie zweryfikowanych rocznych sprawozdań przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, informacji z regionalnych instalacji przetwarzania odpadów, podmiotów odbierających odpady.

(akta kontroli str. 148-181)

W związku z nieosiągnięciem, w latach 2018-2020, wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, K-PWIOŚ nałożył na Gminę, w drodze trzech decyzji administracyjnych, karę pieniężną w łącznej wysokości 142,2 tys. zł. W powyższych sprawach Urząd złożył odwołania do GIOŚ. Do dnia zakończenia kontroli ww. organ nie rozpatrzył tych spraw.

(akta kontroli str. 149-170)

3. Badaniem objęto dziewięć zamówień publicznych na usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenów zamieszkałych na lata 2018-2024. Wszystkie postępowania spełniały przesłanki udzielenia zamówienia w trybie *in house*. Sześć z nich przeprowadzono na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹, a trzy w trybie art. 214 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰. Analiza wykazała, m.in.: że:

¹⁵ Dz.U. poz. 2167, dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu”.

¹⁶ Wraz z ilością odpadów odebranych z PSZOK.

¹⁷ Dalej: „GUS”.

¹⁸ Dz. U. poz. 1530, dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu z 2021 r.”.

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej: „spzp”.

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej: „npzp”.

- we wszystkich zamówieniach powołano komisję przetargową, ustalono szacunkową wartość zamówienia, kierowano do wykonawcy zaproszenie i przeprowadzano negocjacje oraz sporządzono protokół postępowania;
- w jednym postępowaniu gwarancja należytego wykonania umowy, wniesiona w formie gwarancji ubezpieczeniowej, zawierała zapisy ograniczające uprawnienia Zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia oraz warunki wypłaty roszczenia, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- zamieszczono na stronie podmiotowej Biuletynu Zamówień Publicznych²¹ albo przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²² ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w sześciu postępowaniach zgodnie z art. 66 ust. 2 i art. 67 ust. 11 spzp oraz w trzech na podstawie art. 216 ust. 1 npzp;
- umowy zawarto zgodnie z art. 67 ust. 12 spzp oraz art. 216 ust. 2 npzp, tj. nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia zamieszczenia informacji. W ich treści zawarto informacje, o których mowa w art. 6d ust. 4 oraz art. 6f ust. 1a ucpg. Wyjątek stanowiła umowa na odbiór i zagospodarowanie odpadów w 2020 r., która nie zawierała informacji o instalacjach komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady komunalne, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- prawidłowo zamieszczono w BZP i/lub przekazano do publikacji w UDUE ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w terminie 30 dni od daty zawarcia umów;
- w przypadku sześciu umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2020-2024 nie określono w nich kwot odrębnie za odbiór i zagospodarowanie odpadów, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 182-341)

4. Systemem odbierania odpadów komunalnych objęto zamieszkałe nieruchomości zgodnie z art. 6 ust. 1 ucpg, a do 1 lipca 2020 r., również nieruchomości niezamieszkałe²³. Zapewniono odbiór każdej zebranej ilości odpadów komunalnych według podziału na frakcje²⁴ w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁵, co było wymagane art. 6r ust. 2d ucpg. W Gminie utworzono również Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych²⁶ wymagany art. 3 ust. 2 pkt 6 ucpg. Do zadań Wykonawcy umów w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów należało jego prowadzenie. Zgodnie z m.in.: z Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

²¹ Dalej: „BZP”.

²² Dalej: „UDUE”.

²³ Uchwała Rady Miejskiej Pakości nr XV/138/2020 z 28 maja 2020 r. oraz nr XIX/166/2012 z 27 listopada 2012 r.

²⁴ Papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, popiół, zużyty sprzęt elektryczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady z tekstyliów i odzieży, niesegregowane zmieszane odpady komunalne.

²⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Pakości nr XV/140/2020 z 28 maja 2020 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 przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wcześniej obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w Pakości nr XV/157/2016 z 14 września 2016 r.

²⁶ Dalej: „PSZOK”.

Pakość²⁷ PSZOK prowadził selektywną zbiórkę następujących rodzajów odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Na terenie Gminy funkcjonowało także 39 punktów „miniPSZOKów” (20 w miejscowości Pakość oraz 19 na terenach wiejskich) umożliwiających selektywną zbiórkę odpadów²⁸.

(akta kontroli str. 116-147)

5. W 2021 r. i 2023 r. upoważniony pracownik Urzędu przeprowadził kontrolę przestrzegania i stosowania przez podmioty odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wymaganą art. 9u ust. 1a ucpg. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Z czynności kontrolnych sporządzono protokół, o którym mowa w art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁹. Nie występowano z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc w przeprowadzeniu czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 19-19a, 67-115)

Były Burmistrz podał, że korzystano z uprawnień do kontroli i monitoringu postanowień umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości zamieszkałych m.in.: poprzez weryfikację ilości wskazanych w miesięcznych raportach z realizacji usługi oraz fakturach z raportem bilansowym asortymentów oraz kartami przekazania odpadów (dane z systemu BDO lub przekazane przez PUG). Ponadto weryfikowano uwagi zgłaszane telefonicznie przez mieszkańców w zakresie odbioru odpadów przez PUG (w razie konieczności wezwanie Wykonawcy do wyjaśnień). Sprawdzano również terminowość i sposób odbioru odpadów oraz utrzymanie czystości na terenie „miniPSZOKów”. Weryfikacji poddawano coroczne sprawozdania składane przez PUG jako podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości na podstawie umowy z Gminą Pakość, jako podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości oraz jako podmiot prowadzący PSZOK (w razie konieczności wezwanie podmiotu do uzupełnień/wyjaśnień).

(akta kontroli str. 518-520)

6. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w PUG żadnych kontroli, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, pomimo takiej możliwości wynikającej z art. 212 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³⁰, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Tymczasem przeprowadzone przez K-PWIOŚ i GIOŚ kontrole, w latach 2018-2023, wykazały liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu składowiska. Podejmowane działania

²⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Pakości nr XV/139/2020 z 28 maja 2020 r. Wcześniej obowiązywała uchwała nr XV/156/2016 z 14 września 2016 r.

²⁸ Łącznie: 25 pojemników na plastik, 21 na szkło, 20 na papier i cztery na odpady biodegradowalne.

²⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 54, dalej: „poś”.

³⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 18, dalej: „ksh”.

nadzorcze ograniczały się jedynie do omawiania wybranych zagadnień w formie ustnej.

(akta kontroli str. 344-496)

7. Rada Miejska w Pakości uchwała³¹ z 22 czerwca 2006 r. powierzyła Burmistrzowi Pakości, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³², uprawnienia w zakresie ustalania wysokości opłat za korzystanie ze składowiska odpadów. W latach 2018-2024 Były Burmistrz wydał dziewięć zarządzeń³³ w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie ze Składowiska. Ustalano je w wysokości wynikającej z propozycji przedkładanej przez PUG. W Urzędzie przed wydaniem przedmiotowych zarządzeń nie prowadzono analiz dotyczących sytuacji finansowej spółki, możliwości technicznych składowiska oraz cen ustalonych na innych składowiskach działających na terenie Polski, co stanowiło działanie nierzetelne i zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W wydanych zarządzeniach Były Burmistrz nie wprowadził różnych opłat dla mieszkańców Gminy i podmiotów działających na jej terenie oraz podmiotów spoza terenu Gminy³⁴.

(akta kontroli str. 745-1032, 1034, 1037-1040, 1043)

8. W latach 2018-2024 (do 22 marca) stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały ustalone uchwałami³⁵ Rady Miejskiej i wynosiły miesięcznie od każdej osoby³⁶ zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady były zbierane i odbierane w sposób selektywny od 6 zł do 29 zł, a jeżeli nie były zbierane w sposób selektywny w wysokości od 11 zł do 58 zł miesięcznie. W uchwałach obowiązujących do 1 lipca 2020 r. ustalono również miesięczne stawki opłat od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstawały odpady komunalne. Ich wysokość była uzależniona od objętości przekazywanych odpadów. W sytuacji, gdy właściciel nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne, nie wypełniał obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny przewidziano podwyższenie stawki do dwukrotności opłaty za odpady zbierane w sposób selektywny. W uchwałach ustalono również ryczałtową stawkę opłaty rocznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zbierane i odbierane są w sposób selektywny, od domu letniskowego na nieruchomości lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele

³¹ Uchwała Nr XXXII/219/06 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Pakości uprawnień w zakresie ustalania wysokości opłat za korzystanie ze Składowiska Odpadów Komunalnych w Giebni, gmina Pakość, dalej: „uchwała z 22 czerwca 2006 r.”.

³² Dz.U. z 2021 r. poz. 679, dalej: „ugk”.

³³ Dotyczy zarządzeń: nr 320/2018 z 28 marca 2018 r.; nr 350/2018 z 19 lipca 2018 r.; nr 8/2018 z 20 grudnia 2018 r.; nr 108/219 z 27 listopada 2019 r.; nr 123/2020 z 2 stycznia 2020 r.; nr 434/2023 z 9 lutego 2023 r.; nr 444/2023 z 24 marca 2023 r.; nr 520/2024 z 2 stycznia 2024 r.; nr 533/2024 z 16 stycznia 2024 r.

³⁴ Nie istniał obowiązek do wprowadzenia takiego zróżnicowania.

³⁵ Stawki przyjęto uchwałami Rady Miejskiej w Pakości: a) w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: Nr XIV/143/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2016 poz. 2558 – uchylona 1 kwietnia 2019 r.); Nr IV/31/2019 z dnia 21 lutego 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2019 poz. 1203 – uchylona 1 lipca 2020 r.); b) w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym: Nr XV/141/2020 z dnia 28 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2020 poz. 2877 – uchylona 1 stycznia 2021 r.); Nr XX/195/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2020 poz. 5903 – uchylona 1 stycznia 2024 r.); Nr LII/478/2023 z dnia 27 listopada 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2023 r. poz. 7394. Dalej dla uchwał przyjęto wspólne określenie: „uchwały w sprawie stawek opłat”.

³⁶ W przypadku, gdy liczba osób zamieszkujących dany lokal mieszkalny przekracza cztery osoby - w wysokości od 6 zł do 10 zł miesięcznie od każdej kolejnej osoby (powyżej czterech osób) zamieszkującej w tym lokalu mieszkalnym.

rekreacyjno-wypoczynkowe. W przypadku braku selektywnego zbierania lub odbierania odpadów stawkę opłaty podwyższono. Przyjęte w powyższych uchwałach podwyższone stawki opłaty określono w wysokościach zgodnych art. 6k ust. 3 ucp³⁷.

W uchwałach obowiązujących od 2020 r. zwolniono w części z opłaty właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi, kompostujących powstające na terenie nieruchomości bioodpady, stanowiące odpady komunalne w kompostowniku w wysokości 1 zł miesięcznie od każdego mieszkańca, zgodnie z art. 6k ust. 4a ucp. Rada Miejska nie uwzględniła możliwości obniżenia stawki opłat z tytułu dochodów własnych pozyskanych przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ze sprzedaży surowców wtórnych i produktów przygotowanych do ponownego użycia, przewidzianej w art. 6k ust. 2b ucp.

Przyjęte stawki opłat były zgodne z opracowanymi w Urzędzie propozycjami na etapie przygotowywania projektu uchwały. Kalkulowano je przy uwzględnieniu liczby mieszkańców, uzyskiwanych dochodów i ponoszonych kosztów, zgodnie z art. 6k ust. 2 ucp. Stawkę na 2024 r. zaproponowano w wysokości pozwalającej na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzono jednak, że w kalkulacji dokonanej na potrzeby ustalenia stawki przyjętej w uchwale Nr LII/478/2023 z dnia 27 listopada 2023 r. przyjęto koszt kar za nieosiągnięcie poziomu recyklingu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie uzyskała dochodów z tytułu sprzedaży surowców wtórnych, produktów przygotowanych do ponownego użycia.

Wysokość wpływów i ponoszonych wydatków wskazano w analizach opracowanych na podstawie art. 9tb ucp w wysokościach wykazanych w sprawozdaniach z wykonania rocznego budżetu Gminy oraz sprawozdaniach budżetowych, z wyjątkiem analizy za 2018 r., w której wykazano nieprawidłową wysokość kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1035, 1045, 1047, 1052-1081, 1410-1414)

9. W 2018-2023 dochód z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskano w wysokościach od 875,9 tys. zł do 1 967,1 tys. zł. Wydatki wyniosły od 892,4 tys. do 2 310,6 tys. zł.

W 2019 r., 2021 r., 2022 r., 2023 r., wystąpiła nadwyżka wpływów z tytułu opłat nad wydatkami, które wyniosły odpowiednio 109,6 tys. zł; 483,1 tys. zł; 567,8 tys. zł, 224,3 tys. zł. Nadwyżki we właściwych wysokościach ujmowano w budżecie Gminy na rok następny i przeznaczono na działania z gospodarowaniem odpadami komunalnymi zgodnie z art. 6r ust. 2c ucp. W 2021 r. wydatki przekroczyły wpływy³⁸ o 3,2 tys. zł. Niedobór pokryto ze środków własnych budżetu Gminy. W latach 2020-2024 środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gromadzono na wyodrębnionym rachunku bankowym zgodnie z art. 6r ust. 1ab ucp³⁹.

(akta kontroli str. 1034, 1042, 1082-1223)

Na podstawie badania wytypowanych⁴⁰ do kontroli wydatków ustalono, że:

³⁷ Tj. zgodnych z treścią przepisu obowiązującego w dniu wejścia poszczególnych uchwał w życie.

³⁸ Łącznie z nadwyżką z 2019 r. wpływy wyniosły 1 667,4 tys. zł.

³⁹ Art. 6r ust. 1ab dodany ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579), która weszła w życie 6 września 2019 r.

⁴⁰ Próbą objęto wydatki dokonane w latach 2018 – 2023 w łącznej wysokości 8 948,7 tys. zł co stanowiło 93,6% łącznych wydatków poniesionych z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatki wykonane

- poniesiono je we właściwych wysokościach i terminach;
- wysokość wydatków była zgodna z zawartymi umowami i udzielonymi zleceniami;
- łączne wynagrodzenie za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych zgodne było z wynagrodzeniem ustalonym w zawartych umowach oraz aneksach do umów, a na fakturach wykazano ceny jednostkowe zgodne z przewidzianymi w zawartych umowach;
- na fakturach dokonano opisu potwierdzającego wykonanie usługi, dostarczenie towaru oraz zgodność z zawartą umową lub zleceniem;
- wszystkie wydatki wykazano w księgach rachunkowych urzędu.

Na podstawie powyższej analizy stwierdzono, że wydatki poniesione z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały poniesiono zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹.

Środki z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykorzystano na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zgodnie z art. 6r ust. 2-2b ucpg, w tym środki z nadwyżki wykorzystano zgodnie z art. 6r. ust. 2c ucpg. Wydatki dotyczyły:

- odbierania, zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- obsługi administracyjnej tego systemu, w tym wynagrodzenia pracowników;
- edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Ze środków z nadwyżek finansowano również wyposażenie terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymanie pojemników i terenów wokół nich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

(akta kontroli str. 1047-1050, 1224-1386)

W przekazanych Radzie Miejskiej projektach budżetu Gminy na 2022 r., 2023 r. i 2024 r. zaplanowano pokrycie kosztów kar za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu ze środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomimo tego, że w nie zostały one wymienione w art. 6r ust. 2-2c ucpg wśród kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pokrywanych przez Gminę z tych opłat, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1387-1407)

10. Gmina w latach 20218-2023 uzyskała dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 poś w wysokościach od 238,4 tys. zł do 1 077,8 tys. zł. Wydatki wyniosły odpowiednio od 445,3 tys. zł do 1 497,8 tys. zł.

W latach 2019-2023 nie wykorzystano całości otrzymanych środków, a nadwyżki w wysokościach odpowiednio 22,8 tys. zł; 357,6 tys. zł; 420,6 tys. zł; 436,7 tys. zł; 16,7 tys. zł dodano do wydatków planowanych w roku następnym po wystąpieniu nadwyżki. Środki otrzymane z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska

w 2024 r. i wykazane w księgach rachunkowych Urzędu do 29 lutego 2024 r., tj. wydatki na zakup usług pozostałych oraz wydatki poniesione na zakup materiałów i wyposażenia w łącznej kwocie 345 tys. zł.

⁴¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

przeznaczono na cele wskazane w art. 403 ust. 2-6 poś, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar wraz z nadwyżkami. Wykorzystywano je na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym na:

- przedsięwzięcia związane z ochroną wód;
- wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, dotyczących zaopatrzenia ludności w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków oraz instalacji i urządzeń;
- przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza;
- utrzymanie terenów zieleni;
- wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii.

(akta kontroli str. 1050, 1051, 1082-1219, 1221)

Gmina w latach 2018-2023 nie uzyskała dochodów z tytułu kar i opłat większych niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca i nie była zobowiązana do zwrotu środków na podstawie art. 404 ust. 1 poś.

(akta kontroli str. 1408, 1409)

11. Badaniu poddano trzy planowane na terenie Gminy inwestycje i związane z nimi wydane przez Urząd decyzje administracyjne: [1] „Budowa instalacji do przetwarzania odpadów poprzez odzysk metodą kompostowania na terenie działki nr 2/53 w Pakości, obręb 0004”; [2] „Utwardzenie terenu i budowa hali produkcyjno-magazynowej, budynku biurowego, murów oporowych (boksów), ogrodzenia i zbiorników na wody opadowe na terenie działek 37/9, 37/10, 37/11, 37/12 obręb Giebnia”; [3] „Zbieranie i przetwarzanie odpadów na działce 3/212 obręb 0004 w Pakości”.

Analiza wykazała, że prawidłowo ustalono strony oraz podawano do publicznej wiadomości informacje o prowadzonych postępowaniach. W powyższych sprawach:

Ad [1] 13 lutego 2022 r. do Urzędu wpłynął wniosek o ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko wraz z kartą informacyjną przedsięwzięcia. Dla terenu planowanej inwestycji nie było miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 17 lutego 2022 r. ustalono strony postępowania oraz zawiadomiono o wszczęciu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 73 ust. 1, art. 74 ust. 3 i 3a pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴². W tym samym dniu, stosownie do art. 70 ust. 1 ww. ustawy zwrócono się o opinię dotyczącą zakresu raportu do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Bydgoszczy, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Inowrocławiu oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. Były Burmistrz przedłożył również oświadczenie, o którym mowa w 64 ust. 2a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. 7 marca 2022 r. wpłynął sprzeciw mieszkańców dotyczący budowy kompostowni, który 9 marca 2022 r. został przekazany do m.in. do inwestora. W dniach 7, 8 oraz 16 marca 2022 r. organy opiniujące wydały opinie ustalające zakres raportu oddziaływania na środowisko. Postanowieniem z 28 marca 2022 r. stosownie art. 69 ust. 3 ustawy o udostępnianiu

⁴² Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm., dalej: „ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku”.

informacji o środowisku Były Burmistrz ustalił zakres raportu. Powyższe zostało poddane do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia, o którym mowa w art. 49 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴³. 20 kwietnia 2022 r. postępowanie zostało zawieszono do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu. 7 września 2022 r. przekazano, celem uzgodnienia, do organów opiniujących otrzymany raport. Przekazano również do publicznej wiadomości informację o możliwości składania uwag i wniosków w powyższej sprawie. 7 października i 18 listopada 2022 r. organy wniosły uwagi do raportu. 23 stycznia 2023 r. w związku z koniecznością uzupełnienia raportu postępowanie zostało zawieszono na wniosek inwestora. 30 maja 2023 r. Rada Miejska w Pakości uchwałą nr XLVI/440/2023 r. podjęła rezolucję dotyczącą budowy kompostowni. 2 listopada 2023 r. w formie obwieszczenia poddano do publicznej wiadomości informację o wznowieniu postępowania. Przedłożono do organów opiniujących uzupełnienie raportu. 8 listopada 2023 r. dopuszczono do udziału na prawach strony Stowarzyszenie Nasze Prawo. Z uwagi na zmianę technologii kompostowania z otwartej na zamkniętą, postanowieniem z 3 stycznia 2024 r. Były Burmistrz powołał biegłego celem sporządzenia kontroperatu. 14 marca 2024 r. inwestor wycofał wniosek o wydanie decyzji środowiskowej dla planowego przedsięwzięcia.

Ad [2] 28 września 2023 r. do Urzędu wpłynął wniosek o ustalenie warunków zabudowy. 3 października 2023 r. zawiadomiono strony o: wszczęciu postępowania administracyjnego oraz możliwości zapoznania się z wnioskiem w siedzibie Urzędu. Po zebraniu materiału dowodowego 27 listopada 2023 r. wydano decyzję odmowną ustalenia warunków zabudowy. W drodze postępowania, Urząd ustalił, że wnioskowany teren oznaczony w ewidencji był oznaczony jako użytek rolny RII i RIIIa i nie spełniał warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁴. Wnioskodawca nie skorzystał z prawa odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Ad [3] 15 czerwca 2022 r. do Urzędu wpłynął wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów na działce należącej do firmy prywatnej. 6 lipca 2022 r. zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania, w tym również w formie obwieszczenia o możliwości składania uwag i wniosków oraz wystąpiono o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia do organów opiniujących. Po uzupełnieniu raportu, realizacja przedsięwzięcia, 7 grudnia 2022 r., została ostatecznie uzgodniona przez ww. organy. Przed wydaniem decyzji, 13 grudnia 2022 r., Urząd zawiadomił strony postępowania w drodze obwieszczenia o zebraniu materiału dowodowego. 2 lutego 2023 r. wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Żadna ze stron nie skorzystała z prawa odwołania do SKO.

(akta kontroli str. 666-741)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 Gmina nie osiągnęła wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Zgodnie z tabelą nr 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie recyklingu wymagany poziom w ww. latach wynosił odpowiednio: 30%, 40% i 50 %. Tymczasem ten osiągnięty przez Gminę stanowił: 24,7% w 2018 r.; 20,9% w 2019 r. oraz 5,1% w 2020 r. Skutkiem nieprawidłowości było nałożenie przez WIOŚ kary pieniężnej w łącznej wysokości 142,2 tys. zł.

⁴³ Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „kpa”.

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 977.

(akta kontroli str. 148-176)

Były Burmistrz wyjaśnił, m.in., że ww. nieprawidłowość wynikała z przyczyn niezależnych od Gminy. Podał, że zgodnie z informacją otrzymaną z instalacji komunalnej przetwarzającej odpady z terenu Gminy, przekazane odpady były niskiej jakości. Mimo podejmowanych przez Gminę licznych działań, pozyskany surowiec w większości nie nadawał się do dalszego powtórnego przetwarzania, co było bezpośrednią przyczyną nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu. Podkreślił, że Gmina Pakość od momentu wprowadzenia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, podejmowała działania mające na celu edukację mieszkańców w zakresie właściwej segregacji odpadów oraz spełnienia przez gminę wymagań prawa w zakresie osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu (konkursy i festyny ekologiczne, ulotki itp.).

(akta kontroli str. 517-518)

2. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy⁴⁵ w postępowaniu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych w 2018 r. wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej, zawierało zapisy ograniczające uprawnienia Zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia oraz warunki wypłaty roszczenia. W treści gwarancji zawarto ograniczenia do roszczeń bezspornych oraz warunki wypłaty roszczenia (ust. 6 pkt. 2 i 4). Zgodnie z pkt. VII ppkt 4 *Zaproszenia do negocjacji* gwarancja powinna być bezwarunkowa, nieodwoławalna i płatna na pierwsze żądanie Zamawiającego, niezależnie od kwestionowania czy zastrzeżeń Wykonawcy i bez dochodzenia czy wezwanie Zamawiającego jest uzasadnione czy nie.

(akta kontroli str. 182, 209-215)

Były Burmistrz wyjaśnił m.in., że żadne przepisy prawa nie określały treści ani formy gwarancji ubezpieczeniowych. Żądanie dokumentów wskazanych w gwarancji tj. przedstawienia wykazu niewykonanych lub wykonanych nienależycie usług, czy kopii protokołów potwierdzających zasadność roszczenia były często spotykanym dodatkowym zapisem gwarancji, oprócz podstawowych zapisów tj. zobowiązanie się do wypłaty określonej kwoty na żądanie Zamawiającego, i w niczym nie utrudniały wyegzekwowania zapłaty za nienależycie wykonanie umowy. Gwarancja ubezpieczeniowa, była zawsze zobowiązaniem pieniężnym. Jednocześnie kwestia „bezwarunkowości i nieodwoławności” dokumentu gwarancji, zgodnie z treścią wyroku Sądu Najwyższego z 16.04.1996 r., sygn. akt II CRN 38/96 „(...) przedmiotem działalności ubezpieczeniowej może być również udzielanie gwarancji samoistnych-nieodwoławnych, bezwarunkowych i płatnych na pierwsze żądanie (...)”. Należało odróżnić pojęcie warunkowości (i bezwarunkowości) od kwestii spełnienia wymogów formalnych wynikających z gwarancji. Przykładowo w wyroku z 14.05.2009 r., (sygn. akt KIO/UZP 570/09; KIO/UZP 571/09), Krajowa Izba Odwoławcza wprost wskazywała, iż „(...) Powszechnie przyjęty jest pogląd, że gwarancja wadialna jest bezwarunkowa, gdy wypłata uzależniona jest od złożenia żądania zapłaty w formie określonej w gwarancji oraz oświadczenia, iż osoba za którą bank udzielił gwarancji, nie wywiązała się z zobowiązań wobec beneficjenta, a wymóg pisemnego potwierdzenia okoliczności objętych treścią gwarancji należało traktować jako wyłącznie wymóg formalny pisemnego wezwania do zapłaty (...)”. Biorąc powyższe pod uwagę wskazany w gwarancji wniesionej przez Wykonawcę warunek

⁴⁵ Nr 280000146038 z 18 grudnia 2017 r.

dostarczenia Gwarantowi dokumentów należało rozpatrywać w kategoriach wymogów formalnych, nie natomiast próbę obejścia wymogu bezwarunkowości.

(akta kontroli str. 516-517)

NIK wskazuje, że ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń tylko do roszczeń bezspornych powoduje niemożność korzystania przez Zamawiającego z gwarancji w przypadku nienależytego wykonania umowy przez Wykonawcę, który zgłosiłby zastrzeżenia. Funkcją instytucji zabezpieczenia jest umożliwienie zamawiającemu zaspokojenia jego roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązania się wykonawcy ze zobowiązania określonego treścią umowy w sprawie zamówienia publicznego, poprzez pokrycie ich z kwoty zabezpieczenia bez konieczności występowania na drogę sądową⁴⁶. Zgodnie z art. 471 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁷ dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Uprawnienia przysługujące wierzycielowi w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania uregulowano w działach II i III tytułu VII księgi trzeciej Kodeksu cywilnego zatytułowanych "Skutki niewykonania zobowiązań" oraz "Wykonanie i skutki niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych". Celem tego zabezpieczenia jest zapewnienie zamawiającemu ściągłości roszczeń, przysługujących mu m.in.: z tytułu odszkodowań, kar umownych, wykonania zastępczego⁴⁸. Zauważyć należy, że zgodnie z § 11 ust. 2 umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów zabezpieczenie było przeznaczone na zabezpieczenie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a z kolei pkt VII ppkt 4 *Zaproszenia do negocjacji* wprost stanowił, że gwarancja powinna być bezwarunkowa, nieodwołalna i płatna na pierwsze żądanie Zamawiającego, niezależnie od kwestionowania czy zastrzeżeń Wykonawcy i bez dochodzenia czy wezwanie Zamawiającego jest uzasadnione czy nie.

3. Umowa nr KIO.272.21.2020 z 14 stycznia 2020 r. na odbiór i zagospodarowanie odpadów w 2020 r. z nieruchomości zamieszkałych nie zawierała informacji o instalacjach komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady komunalne. Stanowiło to naruszenie art. 6f ust. 1a pkt 5 ucpg. Zgodnie z ww. przepisem umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w części dotyczącej odbierania odpadów określa w szczególności instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady komunalne; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady.

(akta kontroli str. 182-183, 287-293)

Były Burmistrz wyjaśnił, m.in., że omyłkowo nie zawarto takiej informacji i miało to charakter jednorazowy. W kolejnych latach Gmina dokładała wszelkiej staranności w zakresie wskazania w umowie instalacji, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady komunalne. Ponadto na dzień podpisania ww. umowy, Gmina Pakość jako

⁴⁶ Opinia prawna zamieszczona na portalu Urzędu Zamówień Publicznych „Należności jakie mogą być pokryte środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy” - <http://www.uzp.gov.pl>.

⁴⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm., dalej: „Kodeks cywilny”.

⁴⁸ I. Skubiszak-Kalinowska [w:] E. Wiktorowska, I. Skubiszak-Kalinowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 147.

Zamawiający, miała wiedzę na temat instalacji komunalnej, do której PUG będzie przezywało odpady w okresie obowiązywania umowy.

(akta kontroli str. 517)

4. W przypadku sześciu umów⁴⁹ na odbiór i za zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenów zamieszkałych nie określono w nich odrębnego wynagrodzenia za odbiór i zagospodarowanie odpadów. Stanowiło to naruszenie art. 6f ust. 3 i 4 ucpg, który stanowi, że podstawę ustalenia wynagrodzenia stanowi stawka za 1 Mg odebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz stawka za 1 Mg za ich zagospodarowywania.

(akta kontroli str. 183, 216-294)

Były Burmistrz wyjaśnił, m.in., że wprowadzona w 2019 r. zmiana przepisów, zgodnie z uzasadnieniem do projektu ucpg miała na celu wyeliminowanie możliwości ryczałtowego rozliczania przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od mieszkańców. Powyższe zmiany miały ułatwić kontrolę gmin nad strumieniem odpadów oraz ograniczyć sytuacje przeszacowania kosztów odbioru odpadów komunalnych. Mając na uwadze powyższe uznano, że celem ustawodawcy było uzależnienie wynagrodzenia od masy faktycznie odebranych i zagospodarowanych odpadów. Wynagrodzenie ustalone w umowach spełniało ten warunek. Z uwagi na fakt, że Gmina Pakość zawarła umowę łączną na odbiór i zagospodarowanie odpadów, podstawę ustalenia wynagrodzenia stanowiła stawka za 1 Mg odebranych i zagospodarowanych odpadów. W przypadku udzielenia zamówienia w innym trybie, stosując możliwość składania ofert częściowych, tj. odrębnie na odbiór odpadów komunalnych i odrębnie na zagospodarowanie odpadów komunalnych, uzasadnionym byłoby rozdzielenie stawki za 1 Mg odebranych i 1 Mg zagospodarowanych odpadów.

(akta kontroli str. 517)

NIK zauważa, że przepisy prawa mają charakter obligatoryjny a nie uznaniowy. Dyspozycja art. 6f ust. 3 i 4 ucpg, wyraźnie stanowi, że podstawę ustalenia wynagrodzenia stanowi stawka za 1 Mg odebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz stawka za 1 Mg za ich zagospodarowywania.

5. Sprawowany w latach 2018-2023, nadzór właścicielski nad PUG w zakresie funkcjonowania składowiska odpadów był nierzetelny. W Spółce nie przeprowadzono żadnych kontroli, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, pomimo takiej możliwości wynikającej z art. 212 § 1 ksh. Tymczasem przeprowadzone przez Organy Inspekcji Środowiska kontrole, w ww. okresie, wykazały liczne nieprawidłowości⁵⁰ w funkcjonowaniu składowiska. Przed podjęciem uchwał w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności PUG, sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzielenia absolutorium członkom organów Spółki z wykonania przez nich obowiązków nie żądano

⁴⁹ KIO.272.21.2020 z 14 stycznia 2020 r.; KIO.272.60.2020 z 1 lipca 2020 r.; ZP.272.99.2020.MG z 30 grudnia 2020 r.; ZP.272.97.2021.MG z 30 grudnia 2021 r.; ZP.272.114.2022 z 20 grudnia 2022 r.; ZP.272.9.2024 z 2 stycznia 2024 r.

⁵⁰ Podczas kontroli stwierdzono 39 nieprawidłowości takich jak m.in.: magazynowanie odpadów niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym, prowadzenie składowiska niezgodnie z instrukcją, unieszkodliwianie odpadów w procesie D-5 o kodzie 200201 bez posiadanego zezwolenia, nieprzechowywanie próbek odpadów, niesprawdzanie zgodności odpadów z danymi w karcie odpadów, nietworzenie funduszu rekultywacyjnego a po jego utworzeniu niezgodnie z przepisami wypłacenie środków z subkonta, prowadzenie ewidencji niezgodnie ze stanem rzeczywistym, przyjmowanie do składowania odpadów niespełniających kryteriów dopuszczania odpadów do składowiska, eksploatacja składowiska w sposób powodujący pogorszenie jakości wód podziemnych, przekroczenie rzędnych składowania odpadów określonych pozwoleniu zintegrowanym.

przedstawienia odpowiednich wyjaśnień, dokumentów m.in. w związku z wynikami przeprowadzonych kontroli. Nadto w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Pakości⁵¹ nie przypisano stanowiskom oraz komórkom organizacyjnym zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad PUG. Wykonywanie uprawnień Zgromadzenia Wspólników zgodnie § 12 regulaminu było w zakresie działań i kompetencji Burmistrza Pakości.

(akta kontroli str. 344-496)

Były Burmistrz wyjaśnił, m.in., że w PUG nie przeprowadzono żadnej kontroli, gdyż sprawowanie nadzoru powierzono Radzie Nadzorczej. Zgodnie z art. 219 § 1 ksh, „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności” a jej członkowie są powoływani przez wójta/burmistrza (jako organ właścicielski). Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru, zalecenia i nieprawidłowości w funkcjonowaniu składowiska omawiane były ustnie z Prezesem Zarządu i kierownikiem składowiska. Za wystarczające uznano również formę ustną składanych wyjaśnień przed podjęciem uchwał rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z działalności Spółki. Nie delegowano i nie upoważniono nikogo z Urzędu do sprawowania nadzoru nad PUG, ponieważ nie widziano potrzeby szczególnego nadzorowania prezesów, gdyż Spółka była bardzo dobrze kierowana.

(akta kontroli str. 744, 1045-1046)

6. W latach 2018-2024 nierzetelnie ustalano wysokość opłat za korzystanie ze Składowiska ponieważ przyjmowano wysokość opłat zgodnie z propozycjami składanymi przez PUG bez przeprowadzania analiz w postaci np. badania sytuacji finansowej spółki, stopnia zapelnienia składowiska oraz cen ustalonych na innych składowiskach działających na terenie Polski. Takich analiz nie przedstawiał również PUG ani nie żądano od tej Spółki ich przedstawienia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ukg postanowienie o wysokości opłat dotyczy usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej w związku z czym nie powinno ograniczać się tylko do akceptacji stawek zaproponowanych przez PUG.

Dotyczy opłat za korzystanie ze Składowiska przyjętych na podstawie wytypowanych do kontroli zarządzeń organu w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie ze Składowiska nr: 320/2018 z 28 marca 2018 r.; nr 108/219 z 27 listopada 2019 r.; nr 444/2023 z 24 marca 2023 r.; nr 520/2024 z 2 stycznia 2024 r.

W wyniku badania wysokości opłat za korzystanie ze Składowiska ustalonych dla wytypowanych 10 rodzajów odpadów⁵² ustalonych wyżej wskazanymi zarządzeniami w porównaniu do opłat⁵³ stosowanych przez 22 podmioty prowadzące składowiska na terenie Polski stwierdzono, że wszystkie ceny ustalone przez organ były niższe od maksymalnych cen stosowanych przez te podmioty oraz średniej z wszystkich cen dla danego rodzaju odpadów. W 2018 r. stawki dla siedmiu kodów⁵⁴ były wyższe od

⁵¹ Załącznik do Zarządzenia nr 156/2020 Burmistrza Pakości z 27 kwietnia 2020 r. oraz zarządzenia nr 241/2013 z 28 czerwca 2013 r. http://www.archiwumbip.pakosc.pl/Regulamin_Organizacyjny148.pdf?id=3691.

⁵² Tj.: 03 01 99 - Inne niewymienione odpady; 03 03 07 - Mechanicznie wydzielone odrzuty z przeróbki makulatury i tekstury; 07 02 13 - Odpady z tworzyw sztucznych; 17 01 02 - Gruz ceglany; 17 01 07 - Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06; 17 02 03 - Tworzywa sztuczne; 17 03 80 - Odpadowa papa; 17 09 04 - Zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03; 19 05 99 - Inne niewymienione odpady; 19 12 12 - Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11;

⁵³ Informacje o wysokości opłat otrzymano w trakcie kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁴ Tj.: 07 02 13 - Odpady z tworzyw sztucznych; 17 01 02 - Gruz ceglany; 17 01 07 - Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06; 17 02 03 - Tworzywa sztuczne; 17 09 04 - Zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03; 19 05 99 - Inne niewymienione odpady; 19 12 12 - Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

porównywanym stawek minimalnych, a w 2024 r. już tylko dla czterech kodów⁵⁵. Należy podnieść, że dla kodów odpadów 03 01 99; 03 03 07; 07 02 13 w 2024 r. tylko od dwóch do pięciu podmiotów miało ustalone opłaty i były one wyższe od przyjętych w zarządzeniach organu. Opłaty przyjęte dla Składowiska w 2024 r. były niższe od stosowanych na innych składowiskach najniższych cen o odpowiednio 520,00 zł; 74,00 zł i 121,60 zł. Ponadto wskazuje to, że na pozostałych składowiskach nie przyjmowano tych trzech rodzajów odpadów. Również w zgromadzonych w aktach sprawy Urzędu cennikach sześciu innych podmiotów nie występowały te kody odpadów. Zarządzeniem nr 533/2024 z 16 stycznia 2024 r. podwyższono stawkę dla kodu 20 02 01 „Odpady ulegające biodegradacji” do 80 zł z 16 zł, którą ustalono w poprzednim zarządzeniu z 2 stycznia 2024 r., co również wskazuje, że w Urzędzie nie badano rentowności ustalanych stawek.

(akta kontroli str. 745-965)

Były Burmistrz wyjaśnił m.in.: że wysokość opłat za korzystanie ze Składowiska w latach 2018-2024 zostały ustalone rzetelnie, na podstawie wniosków złożonych przez PUG, co było zgodne z uchwałą z 22 czerwca 2006 r. W uzasadnieniu do tej uchwały, wskazano, że regulacja wysokości przedmiotowych opłat w drodze aktów prawnych wydawanych przez organ wykonawczy gminy dokonywana będzie z uwzględnieniem kalkulacji cen przedstawianej przez podmiot zarządzający składowiskiem, tj. PUG. Ponadto w powyższej uchwale nie zawarto zobowiązania organu do badania sytuacji rynkowej, stopnia zapewnienia składowiska i sytuacji finansowej Spółki. Składowisko było zarządzane przez PUG, który jak każdy przedsiębiorca prowadził swoją działalność dokonując analiz rynku, pozwalających na zastosowanie cen uwzględniających bilans zysków i strat, a jednocześnie stanowiących konkurencyjną ofertę w stosunku do innych podmiotów prowadzących składowiska odpadów. Zarządca składowiska posiadając wiedzę o kosztach prowadzenia swojej działalności, informuje Burmistrza Pakości o konieczności zmiany stawek składając stosowny wniosek, ze stawkami zapewniającymi ich rentowność. Ponadto w trakcie rozpatrywania wniosku Spółki o zmianę stawek obowiązujących na składowisku, pracownik merytoryczny Urzędu dokonywał jego analizy, w tym również analizy rynku. Dane do analizy rynku stanowią ogólnodostępne cenniki składowisk odpadów, zamieszczone na stronach internetowych składowisk. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, że ceny za korzystanie z innych składowisk na terenie kraju nie warunkują cen zaproponowanych przez PUG. Również fakt braku odbioru niektórych kodów odpadów na innych składowiskach, nie stanowi podstawy do zawyżania cen na Składowisku, które posiada pozwolenie zintegrowane dopuszczające przyjęcie tych odpadów.

(akta kontroli str. 1034, 1037-1040, 1043)

NIK wskazuje, że uzasadnienie do uchwały z 22 czerwca 2006 r. nie stanowi źródła prawa, a PUG nie przedstawiał kalkulacji składki lecz propozycję ich wysokości. Istotne jest to, że Burmistrz Pakości działający na podstawie uchwały Rady Miejskiej, wykonuje jej ustawowe uprawnienia. Ustalenie wysokości opłat powinno odbyć się na podstawie rzetelnych danych, które powinny zostać poddane analizie w Urzędzie. Nie jest to działanie polegające na zatwierdzaniu stawek PUG lecz uprawnienie do samodzielnego ustalania ich poziomu. Uprawnienia do ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie można realizować w sposób zupełnie

⁵⁵ Tj. 17 01 02 - Gruz ceglany; 17 01 07 - Zmieszane opady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06; 17 09 04 - Zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03; 19 05 99 - Inne niewymienione odpady.

dowolny, w tym oderwaniu od możliwości technicznych Składowiska oraz otoczenia zewnętrznego i sytuacji rynkowej. Należy podnieść, że PUG zarządza Składowiskiem, na podstawie zawartej z Gminą umowy.

7. W kalkulacji składki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na 2024 r., wykazanej w przekazanym Radzie Miejskiej projekcie uchwały, na podstawie, którego przyjęto uchwałę⁵⁶ Nr LII/478/2023 z dnia 27 listopada 2023 r. ujęto „kary za nieosiągnięcie poziomu recyklingu” w wysokości 142 239,00 zł.

Powyższe kary nie zostały wymienione w wydatkach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pokrywanych przez Gminę z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonych w art. 6 ust. 2-2c ucpg w związku z czym nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości składki oraz planowanych wydatkach z zebranych składek.

Wysokość kary ujęta w kalkulacji opłaty nie miała istotnego wpływu na jej wysokość.

(akta kontroli str. 1062-1064, 1075-1078, 1081)

Były Burmistrz wyjaśnił m.in., że podczas sporządzania kalkulacji przyjęto założenie, że kary za nieosiągnięcie poziomu recyklingu stanowią koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które zgodnie z art. 6r ust. 2 ucpg Gmina pokrywa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podkreślić należy, że ucpg nie definiuje pojęcia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a językowe brzmienie tej definicji jest bardzo szerokie. Ponadto brak jednoznacznej wykładni prawa w tym zakresie. Zgodnie z art. 3 ucpg, gminy: obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi; zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady; zapewniają zagospodarowanie odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Ten katalog zadań gminy z zakresu gospodarki odpadami ma bezpośredni związek z kolejnym obowiązkiem nałożonym ustawą na gminy tj. osiągnięciem wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. O tym, czy wydatek może zostać zakwalifikowany jako koszt funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi decyduje jego bezpośredni związek z systemem. Administracyjna kara pieniężna za nieosiągnięcie poziomu recyklingu była bezpośrednio związana z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Realizacja zadania, jakim było osiągnięcie wymaganego przepisami prawa poziomu recyklingu, stanowiła istotny element systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gminy. W związku z powyższym, kara za nieosiągnięcie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, stanowi koszt funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, wynikający bezpośrednio z funkcjonowania systemu.

(akta kontroli str. 1033, 1041, 1042)

NIK wskazuje, że w art. 6r ucpg wskazano koszty jakie mogą być pokryte z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nałożona kara administracyjna była wynikiem niewłaściwego funkcjonowania systemu gospodarowania, za który odpowiada Gmina i nie można więc jej uznać za koszt działania tego systemu.

⁵⁶ W sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

8. W części 7. „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Pakość za rok 2018” podano, że łączne koszty związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Pakość w 2018 r. wyniosły 833 664,00 zł, co było niezgodne z faktycznie poniesionymi wydatkami, które wyniosły łącznie 892 434,52 zł. Różnica wyniosła 58 770,52 zł.

(akta kontroli str. 1035, 1036, 1045)

Były Burmistrz wyjaśnił m.in., że wskazany w analizie łączny koszt związany z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi w 2018 r. został błędnie podany firmie opracowującej analizę. Ponadto błąd ten nie został zauważony i poprawiony na etapie weryfikacji ww. analizy.

(akta kontroli str. 1035, 1036, 1045)

9. W projektach budżetów Gminy Pakość na lata 2022-2024 zaplanowano zapłatę kar w wysokościach odpowiednio: 167 000,00 zł w 2022 r.; 145 197,00 zł w 2023 r. i 142 239,00 zł w 2024 r.⁵⁷ za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu ze środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pomimo tego, że w nie zostały one wymienione w wydatkach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pokrywanych przez Gminę z tych opłat, określonych w art. 6r ust. 2-2c ucpg.

Dotyczy projektów budżetu przekazanych Radzie Miejskiej w Pakości na podstawie zarządzeń Burmistrza Pakości w sprawie przyjęcia projektu Budżetu Gminy Pakość: nr 294/2021 z 15 listopada 2021 r.; nr 400/2022 z dnia 14 listopada 2022 r.; nr 504/2023 z 14 listopada 2023 r.

W powyższych projektach kwota dochodów (wpływów) w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi”, które stanowiły dochody wykazane w § 0490 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw” równa była kwocie wydatków wykazanych w rozdziale 90002, wśród których przewidziano koszt § 4600 „Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”. Gmina powinna ponosić koszty kar z innych środków niż pozyskane od mieszkańców wnoszących opłaty, z których można ponosić wyłącznie koszty określone w art. 6r ust. 2-2c ucpg.

(akta kontroli str. 1387-1407)

Były Burmistrz wyjaśnił m.in., że przygotowując projekty budżetu planowano pokrycie kosztów kar za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu ze środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z uwagi na brak jednoznacznej interpretacji art. 6r ust. 2-2c ucpg, zgodnie z którym, z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Kara związana z nieosiągnięciem wymaganego poziomu recyklingu bezpośrednio związana była z brakiem prawidłowej

⁵⁷ Przedmiotowe budżety przyjęto uchwałami Rady Miejskiej w Pakości nr: XXIX/287/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Pakość na 2022 rok (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2022 r. poz. 135, ze zm.); Nr XXXIX/393/2022 z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Pakość na 2023 rok (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2022 r. poz. 7059, ze zm.); LIII/482/2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Pakość na 2024 rok (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2024 r. poz. 205, ze zm.).

segregacji odpadów komunalnych przez mieszkańców gminy i w jego ocenie, stanowiła koszt funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 1033, 1041)

NIK wskazuje, że kary były kosztem związanym z niewykonaniem nałożonych przez Gminę obowiązków w zakresie osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu. Nie były kosztem wskazanym w art. 6r ust. 2-2c ucpg, który można sfinansować z opłat. Były wynikiem niewłaściwego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i ucpg nie zawiera przepisów dających podstawę do przerzucenia ich na mieszkańców Gminy. Mieszkańcom, którzy nie wypełniają obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny należy indywidualnie naliczyć podwyższoną opłatę przewidzianą w przyjętych przez Radę Miejską uchwałach określających stawki opłat, zgodnie z art. 6k ust. 3 ucpg.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań mających na celu osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu.2. Wymaganie od wykonawców składania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, którego zapisy nie ograniczają uprawnień Gminy.3. Zawieranie w umowach na odbiór i zagospodarowanie odpadów informacji o instalacjach komunalnych.4. Prawidłowe ustalanie w umowach odrębnego wynagrodzenia za 1 Mg odebranych oraz 1 Mg zagospodarowanych odpadów.5. Rzetelny nadzór właścicielski nad PUG w zakresie funkcjonowania składowiska.6. Rzetelne ustalanie wysokości opłat za korzystanie ze Składowiska.7. Podjęcie działań zapewniających planowanie pokrycia właściwych kosztów ze środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.8. Wystąpienie do Rady Miejskiej z projektem zmiany budżetu na 2024 r., zawierającym prawidłowe określenie wysokości kosztów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 14 czerwca 2024 r.

Kontrolerzy:
Robert Elwertowski
główny specjalista kontroli państwowej

podpis

Andrzej Szulc
główny specjalista kontroli państwowej

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

Podpis

