

*p. Lewandowski*  
06.12.17

KRAJOWA IZBA KONTROLI  
Agencja Suchońska  
audytor wewnętrzny



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.01.2017  
P/17/006

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY  
Zespół Audytu i Kontroli Zarządczej

wpl. 06.12.2017  
dnia  
nr wpływu 164/172/2017  
(ID: 9818531)

ilość załączników

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY  
SEKRETARZ MIASTA

wpl. 05.12.2017  
data  
nr wpływu 164/172  
ilość załączników szt.

*p. Selichowski*  
*p. A.A.M.*  
PREZYDENT MIASTA  
Krzysztof Bruski  
04.12.17

*ZAK*  
SEKRETARZ MIASTA  
Edward Dobrowolski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/006 – Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Łukasz Burczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/129/2017 z 31 sierpnia 2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy, ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski – Prezydent Miasta Bydgoszczy <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>3</sup> pozytywnie realizację przez Miasto Bydgoszcz<sup>4</sup> zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych w latach 2016 – 2017 (do 15 listopada 2017 r.).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent i pracownicy Urzędu stworzyli warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku, a w szczególności ustalili zakres i sposób selektywnego zbierania odpadów komunalnych z nieruchomości znajdujących na terenie Miasta. Wdrożony w Mieście system gospodarowania odpadami komunalnymi był szczelny i wspomagał identyfikację miejsc ich powstawania, obejmował zarówno tereny zamieszkałe, jak i niezamieszkałe.

Odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz prowadzenie punktów ich selektywnego zbierania powierzono podmiotom zewnętrznym. W Mieście osiągnięto wymagane przepisami: [1] poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczące papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, [2] poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami dotyczące innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz [3] poziomy masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku.

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Od 5 grudnia 2010 r., dalej: „Prezydent”.

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

<sup>4</sup> Dalej: „Miasto”.

Pracownicy Urzędu Miasta prowadzili działania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym wśród dzieci i młodzieży szkolnej. Terminowo i prawidłowo sporządzano coroczne analizy stanu gospodarki odpadami.

Środki finansowe pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Miasto sprawowało nadzór i kontrolowało przestrzeganie przez mieszkańców wymogów określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>5</sup>, w tym skutecznie likwidowano zidentyfikowane nielegalne wysypiska odpadów.

Jako nieprawidłowe NIK oceniła przypadki zwłoki w prowadzeniu postępowań wobec części dłużników, którzy mieli zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Mieście było podstawową kompetencją Biura Zarządzania Gospodarką Odpadami Komunalnymi<sup>6</sup>. Do zadań BZGOK należało w szczególności: przyjmowanie i weryfikacja deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanych przez właścicieli nieruchomości; kontrola nieruchomości pod względem prawidłowej segregacji odpadów oraz liczby zadeklarowanych mieszkańców<sup>7</sup>; nadzór nad podmiotami zewnętrznymi, z którymi Miasto zawarło umowy na odbieranie i zagospodarowanie odpadów; a także prowadzenie edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami.

Odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości realizowały na zlecenie Miasta trzy podmioty: Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych CORIMP Sp. z o.o. i REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o.<sup>8</sup> oraz Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o.<sup>9</sup>

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 885-957)

Miasto nie ustaliło odrębnych procedur kontroli zarządczej dla zadań realizowanych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Według wyjaśnienia Dyrektora BZGOK, od września 2017 r. opracowywane były „Wewnętrzne procedury

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1289. Dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

<sup>6</sup> Komórka organizacyjna Urzędu działająca na prawach wydziału, dalej: „BZGOK”.

<sup>7</sup> Od 1 lutego 2015 r. zadanie było realizowane we współpracy ze Strażą Miejską, w której wyznaczono 10-osobową grupę strażników zajmujących się weryfikacją w terenie informacji wynikających z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, kontrolą przestrzegania przez właścicieli nieruchomości obowiązujących w Mieście przepisów dotyczących utrzymania porządku i czystości, w tym prawidłowej segregacji odpadów, a także lokalizowaniem nielegalnych wysypisk śmieci i zgłaszaniem ich do BZGOK.

<sup>8</sup> Na podstawie umów zawartych 14 lipca 2015 r., obowiązujących do 31 grudnia 2019 r.

<sup>9</sup> Na podstawie umowy zawartej 31 grudnia 2015 r., obowiązującej do końca 2019 r., podmiotowi temu, będącemu jednoosobową spółką Miasta, zlecono również zagospodarowanie, tj. gromadzenie i przetwarzanie, odbieranych odpadów.

przeprowadzania kontroli do stosowania przez pracowników terenowych BZGOK”, których celem była standaryzacja procesu kontroli postępowania z odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1217)

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta został przyjęty 29 kwietnia 2015 r.<sup>10</sup>, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy. Regulamin zawierał zasady wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w tym wymogi wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami<sup>11</sup>. Do projektu planu na lata 2016-2022 Miasto złożyło sześć wniosków, dotyczących m.in. nieujmowania w planie inwestycyjnym kolejnych instalacji do termicznego przekształcania odpadów pochodzących z mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Wszystkie wnioski zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 14-29)

Rada Miasta podjęła uchwały w sprawie:

- odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne;
- wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

1.2. W okresie objętym kontrolą BZGOK prowadziło działania edukacyjno-informacyjne dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi. Przykładowo, w 2016 r. zorganizowano akcje ekologiczne p.n. „Międzynarodowy Dzień Ziemi” i „Sprzątanie Świata”, przegląd małych form scenicznych o treściach proekologicznych, międzyszkolne konkursy na zbiórkę baterii, płyt CD i DVD oraz nakrętek z tworzyw sztucznych. Zrealizowano także szkolne projekty edukacyjne „Leśna Skrzynia Skarbów”, „Młodzież i dzieci kontra śmieci” i „Segregujemy odpady już od najmłodszych lat – dbamy o przyszłość naszej planety”. Zorganizowano kolejną edycję corocznego, ogólnomiejskiego festynu ekologicznego oraz uruchomiono stronę internetową [www.czystabydgoszcz.pl](http://www.czystabydgoszcz.pl). Zorganizowano dni otwarte

---

<sup>10</sup> Uchwała Nr XI/140/15 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bydgoszczy (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2015 r., poz. 1625), dalej: „regulamin utrzymania czystości i porządku”.

<sup>11</sup> Stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVI/434/12 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r. w sprawie uchwalenia „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023”. (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2015 r. poz. 3764, ze zm.) oraz załącznik do uchwały Nr XXXII/545/17 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2016-2022 z perspektywą na lata 2023-2028” (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego poz. 2403).

w Zakładzie Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Bydgoszczy oraz rozpowszechniano wśród mieszkańców domów jednorodzinnych, wielorodzinnych i działkowców broszury i ulotki informujące o segregacji odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 190-203)

1.3. Zawarte przez Miasto umowy na odbiór odpadów komunalnych wygasają 31 grudnia 2019 roku. W związku z tym – według wyjaśnienia Dyrektora BZGOK – implementacja nowych wymogów w zakresie segregacji odpadów, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania odpadów wybranych frakcji<sup>12</sup>, ma nastąpić 1 stycznia 2020 roku. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych<sup>13</sup> prowadzone były prace przygotowawcze w celu określenia sposobu wdrożenia przepisów powyższego rozporządzenia do prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1217)

1.4. Na podstawie sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości stwierdzono, że stosownie do wymogu określonego w odpowiednim rozporządzeniu<sup>14</sup>, Miasto osiągnęło wymagane poziomy:

- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczące papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła – 29,33% w 2015 r. i 23,99% w 2016 r.;
- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami dotyczące innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych – 93,86% i 90,04% w 2016 r.

Masa odpadów komunalnych odebranych z obszaru Miasta wynosiła w 2015 r. – 110 945,80 Mg, w 2016 r. – 99 707,67 Mg, w I półroczu 2017 r. – 46 356,54 Mg, z czego masa odpadów niesegregowanych wynosiła odpowiednio 99 467,40 Mg (89,6%), 82 996,09 Mg (83,2%) i 39 785,02 Mg (85,8%).

(dowód: akta kontroli str. 211, 245-550)

1.5. Stosownie do wymogu określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r.<sup>15</sup> Miasto osiągnęło wymagane poziomy masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji i przekazanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r., tj. 0,07% w 2015 r. i 0% w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 208, 245-550)

1.6. W okresie objętym kontrolą, ze względu na brak podstawy prawnej, Miasto nie pozyskiwało danych o masie zebranych i przekazanych do przetworzenia odpadów komunalnych przez podmioty prowadzące na terenie Bydgoszczy punkty skupu surowców wtórnych. W związku z tym działalność tych podmiotów nie była

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 19.

<sup>13</sup> 29 listopada 2017 r.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2167).

<sup>15</sup> Rozporządzenie w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r., poz. 676).

uwzględniana przy obliczaniu poziomów recyklingu odpadów i ich przygotowania do ponownego użycia.

W dniu 4 października 2017 r.<sup>16</sup> BZGOK z własnej inicjatywy wystąpiło do 55 podmiotów, które posiadały aktualne zezwolenia na prowadzenie ww. działalności, o dane dotyczące m.in. ilości i sposobu zagospodarowania zebranych w 2016 r. odpadów<sup>17</sup>. Odpowiedzi udzieliło 13 przedsiębiorców. Dyrektor BZGOK zaprosił przedstawicieli powyższych 55 podmiotów na spotkanie 22 listopada 2017 r., poświęcone przybliżeniu przedsiębiorcom obowiązków sprawozdawczych w zakresie skupu odpadów, jakie zostaną na nich nałożone począwszy od 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 211-244)

1.7. W okresie od stycznia 2016 r. do lipca 2017 r. do BZGOK wpłynęło 15 półrocznych sprawozdań od pięciu podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości<sup>18</sup>. Sprawozdania te złożono terminowo i były one kompletne, tj. zawierały informacje określone w art. 9n ust. 3-5 ustawy o utrzymaniu czystości.

(Dowód: akta kontroli str. 245-550)

1.8. Podmioty prowadzące na zlecenie Miasta trzy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych<sup>19</sup>, tj. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych CORIMP Sp. z o.o., REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o. i Zakład Gospodarki Odpadami „Green” Sp. z o.o., złożyły w BZGOK sprawozdania za rok 2016<sup>20</sup>. Sprawozdania te złożono terminowo i były one kompletne, tj. zawierały informacje określone w art. 9na ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 551-587)

1.9. Podmiot prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych<sup>21</sup>, tj. Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o., terminowo złożył w BZGOK informację o przekazanych mu w 2016 r. odpadach z terenu Miasta, które poddał procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub odzysku innymi metodami lub przekazał w tym celu innemu posiadaczowi odpadów. Informacja zawierała elementy określone w art. 9oa ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 588-591)

1.10. Na podstawie analizy złożonych sprawozdań nie stwierdzono przypadków nierzetelnego ich sporządzania przez podmioty zobowiązane do ich przekazania.

(dowód: akta kontroli str. 245-591)

1.11. Prezydent terminowo, tj. do 31 marca następnego roku, przekazał Marszałkowi Województwa oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi

<sup>16</sup> Tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK.

<sup>17</sup> W podziale na: opakowania z papieru i tektury, opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania z metali, opakowania wielomateriałowe, zmieszane odpady opakowaniowe, opakowania ze szkła, papier i tekturę, szkło, tworzywa sztuczne i metale.

<sup>18</sup> Nie wpływały „sprawozdania zerowe”.

<sup>19</sup> Dalej: „PSZOK”.

<sup>20</sup> O których mowa w art. 9na ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

<sup>21</sup> Dalej: „RIPOK”.

za lata 2015 i 2016. Sprawozdania te były kompletne, tj. zawierały informacje określone w art. 9q ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości. W dniu 27 października 2016 r. sprawozdanie za 2015 r. zostało skorygowane poprzez wykreślenie z działu V odpadów z kodem 15 01 05 (8 Mg opakowań wielomateriałowych) oraz wskazanie osiągniętego poziomu recyklingu odpadów: papieru, metali tworzyw sztucznych i szkła w wysokości 29,33% zamiast 29,35%<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 592-676)

1.12. Korekty sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 r. nie spowodowały naliczenia Miastu kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 677)

1.13. Nie wystąpiły, w badanym okresie, podstawy do nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz na podmioty prowadzące PSZOK-i (sprawozdania, złożone przez te podmioty, były rzetelne).

(dowód: akta kontroli str. 209-210, 245-591)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Miasta za 2015 i 2016 r. zostały sporządzone w terminie<sup>23</sup> oraz udostępnione na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. Zawierały one elementy wskazane w art. 9tb ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, tj. w szczególności: potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, liczbę mieszkańców, liczbę właścicieli nieruchomości, którzy zawarli umowy oraz ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Miasta. Informacje wykazane w powyższych analizach były spójne z informacjami wykazanymi w sprawozdaniach sporządzanych przez Prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 103-207, 678)

2.2. Stosownie do wymogów określonych w ustawie o utrzymaniu czystości<sup>24</sup> Rada Miasta ustaliła w szczególności:

<sup>22</sup> Korekta ta nastąpiła po telefonicznej interwencji pracownika Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, prowadzącego weryfikację sprawozdań. Odpady z kodem 15 01 05 w 2015 r. nie były wliczane do wskazanego wyżej poziomu recyklingu.

<sup>23</sup> Do 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy stosownie do art. 9tb ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

<sup>24</sup> Art. 6k ust. 2a i ust. 3, art. 6j ust. 3, art. 6r ust. 3-3d wymienionej ustawy.



- stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny (13 zł do osoby<sup>25</sup>);
- stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za odpady, które nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (39 zł do osoby);
- zasady odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkuje mieszkańcy, a powstają odpady komunalne,
- szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 30-102)

2.3. Stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obowiązujące w latach 2016-2017, zostały określone w oparciu o zawierającą kalkulację tych opłat analizę finansową systemu gospodarki odpadami w Mieście. Analiza sporządzona została przez DS. Consulting Sp. z o.o. w Gdańsku w oparciu m.in. o szacowane koszty funkcjonowania systemu w odniesieniu do liczby mieszkańców (według stanu wynikającego ze złożonych deklaracji). W analizie sporządzonej we wrześniu 2015 r. uwzględniono wariant polegający na ograniczeniu wzrostu stawek opłat w 2016 r., w związku z uzyskaniem w okresie od lipca 2013 r. do grudnia 2014 r. nadwyżki dochodów z opłat w kwocie 1 906,7 tys. zł. W analizie sporządzonej w lutym 2017 r., w związku z niedoborem środków z opłat na pokrycie kosztów systemu, rekomendowano m.in. dostosowanie (wzrost) stawek opłat do poziomu bilansującego koszty.

Zgodnie ze złożonymi deklaracjami, liczba osób zamieszkałych w Mieście wynosiła na koniec 2015 r. 306 216 osób, a na koniec 2016 r. – 304 086 osób.

(dowód: akta kontroli str. 208-210, 679-864)

2.4. W okresie od stycznia 2016 do czerwca 2017 r. Prezydent wydał 92 decyzje w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadkach kiedy nie złożono odpowiedniej deklaracji bądź dane zawarte w tej deklaracji budziły wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 867-877)

2.5. W 2016 r. oraz w I połowie 2017 r. Miasto pobierało i egzekwowało opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie danych o liczbie właścicieli nieruchomości objętych systemem. Na podstawie próby 158 nieruchomości, obejmujących budynki wybudowane na terenie Miasta w okresie od stycznia 2016 r. do czerwca 2017 r. i zarejestrowane w ewidencji prowadzonej w Wydziale Mienia i Geodezji Urzędu, stwierdzono że w przypadku 125 nieruchomości zostały złożone odpowiednie deklaracje, 12 nieruchomości było niezamieszkałych, zaś w 21 przypadkach prowadzona była przez BZGOK weryfikacja statusu nieruchomości pod względem istnienia obowiązku do złożenia deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 878-884)

<sup>25</sup> Stawki te, zgodnie z art. 6k ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, były niższe od stawek granicznych, wynoszących 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na jedną osobę (W 2015 r. - 26,8 zł, w 2016 r. - 27,72 zł, w 2017 r. - 29,5 zł.).

Dyrektor BZGOK podał, że weryfikacja poprawności danych dotyczących liczby osób wykazywanych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co do zasady, następowała w momencie ich składania; natomiast w przypadkach wątpliwych wzywano właścicieli nieruchomości do złożenia wyjaśnień i dostarczenia dowodów potwierdzających dane zawarte w deklaracji, zlecano Straży Miejskiej przeprowadzenie kontroli posesji, a także wykorzystywano bazy danych lokatorów, przekazywane do BZGOK przez spółdzielnie mieszkaniowe.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1217)

2.6. Należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rosły i wynosiły na koniec: 2015 r. – 5 745,0 tys. zł, na koniec 2016 r. – 7 346,2 tys. zł, a na koniec pierwszego półrocza 2017 r. – 8 286,4 tys. zł. Zaległości z tego tytułu również rosły i stanowiły odpowiednio: 2 242,2 tys. zł, 2 866,0 tys. zł i 3 548,7 tys. zł.

Analiza zaległości w łącznej wysokości 169,1 tys. zł, dotycząca 20 kontrahentów<sup>26</sup>, wykazała że wobec wszystkich dłużników prowadzone były działania windykacyjne. BZGOK przekazywało dłużnikom upomnienia, zaś organom egzekucyjnym tytuły wykonawcze, celem prowadzenia dalszych działań egzekucyjnych. Ustalenia w powyższym zakresie zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 209-210, 958-1044)

2.7. Przychody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły: 53 876,6 tys. zł - na koniec 2015 r.; 69 199,3 tys. zł – na koniec 2016 r. oraz 35 972,5 tys. zł – na koniec I półrocza 2017 r.

Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>27</sup> poniesione w latach 2015 i 2016 wynosiły odpowiednio 54 427,0 tys. zł oraz 77 813,7 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2017 r.: 29 741,3 tys. zł.

Wartość zobowiązań rosła z 5 346,6 tys. zł na koniec 2015 r. poprzez 6 704,1 tys. zł na koniec 2016 r. do kwoty 12 258,7 tys. na koniec pierwszego półrocza 2017 r.

Z powyższego tytułu Miasto odnotowało nadwyżkę przychodów na kosztami w wysokości 178,7 tys. zł w 2015 r. i 1 392,8 tys. zł w I półroczu 2017 r. W 2016 r. wystąpiła nadwyżka kosztów nad przychodami w wysokości 9 411,1 tys. zł.

W badanym okresie Miasto uzyskało wpływy z tytułu pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z wyegzekwowanymi zaległościami z poprzednich okresów w wysokości: 54 042,5 tys. zł w 2015 r., 69 361,7 tys. zł w 2016 r. oraz 36 046,6 tys. zł w pierwszej połowie 2017 roku. Poniesione wydatki w powyższych okresach wyniosły odpowiednio: 53 061,9 tys. zł; 72 254,0 tys. zł; 35 739,8 tys. zł, a uzyskany wynik wyniósł odpowiednio: 980,6 tys. zł; (-) 2 892,3 tys. zł oraz 306,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 209-210)

<sup>26</sup> Po 10 największych dłużników według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. oraz 31 grudnia 2016 r.

<sup>27</sup> Bez zobowiązań, obejmujące m.in. koszty odbierania, transportu i unieszkodliwiania odpadów, utrzymania PSZOK-ów, obsługi administracyjnej systemu, edukacji i informacji ekologicznej, usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania, pozostałe koszty funkcjonowania systemu.

2.8. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BZGOK, wdrożenie wymagań wskazanych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów zwiększy koszty funkcjonowania systemu, w związku z koniecznością zakupu dodatkowych pojemników oraz sfinansowania odbioru nowych frakcji odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1217)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na podstawie dokumentacji działań windykacyjnych prowadzonych przez BZGOK wobec 20 podmiotów z największym zadłużeniem, w związku z wystąpieniem zaległości w spłacie należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stwierdzono że 75 spośród 127 zbadanych wystanych upomnień<sup>28</sup> (59,0%) wystawiono po upływie 30 dni od daty powstania zaległości.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>29</sup>, Prezydent odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową Miasta. Zgodnie z § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>30</sup>, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności pieniężnej.

(dowód: akta kontroli str. 959-1044, 1218-1235)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BZGOK, opóźnienia, do których dochodziło w latach 2014-2016, spowodowane były w szczególności: [1] częstymi błędami oprogramowania po wdrożeniu systemów informatycznych obsługujących system gospodarki odpadami, [2] koniecznością wyjaśniania błędów formalnych w składanych deklaracjach, co opóźniało wprowadzenie treści deklaracji do systemu informatycznego i rozpoczęcie procedury upominawczej oraz [3] koniecznością anulowania upomnień zawierających błędy formalne (np. brak numeru PESEL) i wystawiania ich ponownie.

(dowód: akta kontroli str. 1248-1252)

W ocenie Izby bieżące wystawianie i doręczanie dłużnikom upomnień ma istotne znaczenie dla dalszego przebiegu postępowania egzekucyjnego. Opisane powyżej działania stwarzają ryzyko niezapewnienia skutecznego wyegzekwowania należności Miasta.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność ewidencji przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Należy jednak wskazać, że w 2016 r. ustalone stawki opłat nie pokrywały kosztów zagospodarowania odpadów. Jednocześnie Izba jako nieprawidłowe wskazała przypadki zwłoki w prowadzeniu działań windykacyjnych dotyczących opłat z tytułu odbierania i zagospodarowania odpadów.

<sup>28</sup> Na łączną kwotę 155,8 tys. zł.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1875.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

Opis stanu  
faktycznego

### **3. Szczelność systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

3.1. Miasto objęło systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkie miejsca powstawania odpadów, tj. zarówno tereny zamieszkałe, jak i niezamieszkałe, na których powstają odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 30-102)

3.2. Według wyjaśnień Dyrektora BZGOK, pracownicy Biura oraz Straż Miejska sprawowali nadzór i kontrolowali przestrzeganie przez mieszkańców przepisów ustawy o utrzymaniu czystości oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku, m.in. poprzez wizje i oględziny w terenie, w celu np. weryfikacji informacji podanych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, kontroli prawidłowości segregacji odpadów oraz lokalizowania nielegalnych wysypisk.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1217)

W okresie od stycznia 2016 r. do czerwca 2017 r. pracownicy BZGOK, działając na podstawie art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, przeprowadzili osiem kontroli podmiotów odbierających odpady i prowadzących PSZOK w zakresie weryfikacji poprawności danych w składanych przez te jednostki sprawozdaniach z odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1047-1135)

3.3. Działające na terenie Miasta trzy PSZOK zapewniały przyjmowanie m.in.: przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, tworzyw sztucznych, zużytych opon, odpadów zielonych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 1136-1177)

3.4. Wszystkie podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady komunalne zostały wpisane do prowadzonego przez Prezydenta rejestru działalności regulowanej. Wpisy zawierały informacje określone w art. 9c ustawy o utrzymaniu czystości. W badanym okresie do rejestru wpisano jeden podmiot, terminowo informując o tym Marszałka Województwa. Przekazana informacja była kompletna, tj. zawierała numer rejestrowy, datę dokonania wpisu, firmę lub oznaczenie przedsiębiorcy, NIP, REGON oraz rodzaj odbieranych odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1192)

3.5. Podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady komunalne spełniały wymagania określone przepisami art. 9d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości oraz w zawartych z Miastem umowach. Zebrane odpady były przekazywane do RIPOK wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 885-957)

3.6. Likwidacją nielegalnych wysypisk zajmowała się, na podstawie zawartych z Miastem porozumień, Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka”. W 2015 r. zlikwidowano 157 wysypisk, zbierając z nich 492,4 Mg odpadów. W 2016 r. zlikwidowano 166 takich miejsc, zbierając 422,9 Mg odpadów. W I półroczu 2017 r. zlikwidowano 80 wysypisk, usuwając z nich 549,5 Mg odpadów. Koszty usuwania

nielegalnych wysypisk wyniosły 249,3 tys. zł w 2015 r., 190,4 tys. zł w 2016 r. oraz 50,5 tys. zł w I półroczu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1193-1201)

Dyrektor BZGOK podał, że w celu identyfikacji terenów, na których zlokalizowane były nielegalne wysypiska śmieci, wykorzystywany był system ewidencji gruntów, budynków i lokali (KOL) oraz mapy katastralne Urzędu; mieszkańcom dano możliwość zgłaszania terenów zanieczyszczonych poprzez stronę internetową [www.czystabydgoszcz.pl](http://www.czystabydgoszcz.pl); wszystkie zlokalizowane nielegalne wysypiska były nanoszone na bieżąco aktualizowaną interaktywną mapę, co ułatwiało pracownikom BZGOK i Straży Miejskiej kontrolę tych miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1217)

Na podstawie zgłoszeń mieszkańców Bydgoszczy dokonanych na stronie internetowej, w okresie objętym kontrolą zlokalizowano i zlikwidowano ogółem 76 nielegalnych wysypisk.

(dowód: akta kontroli str. 1201)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli<sup>31</sup>, wnosi o niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych wobec dłużników zalegających z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

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 wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

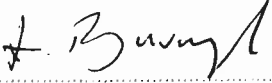
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

Bydgoszcz, <sup>1</sup>... grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler  
Łukasz Burczyk  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

  
.....  
podpis

  
.....  
podpis

Bydgoszcz, dnia 21.12.2017 r.

BOK.IV.7110.2017

Pani

Barbara Antkiewicz

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy

DELEGATURA NIK w Bydgoszczy  
Data: 21.12.2017 r.  
Tytuł: Sprawa

W związku z otrzymanym Wystąpieniem pokontrolnym z dnia 1 grudnia 2017 r. (data wpływu 4.12.2017) pragnę poinformować, że z satysfakcją przyjmuję wyniki kontroli, która wykazała, że Miasto Bydgoszcz z sukcesem wdrożyło nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. System jest szczelny, przyjęto wszystkie niezbędne uchwały oraz ich korekty wynikające z nowelizacji prawa, prowadzone są działania edukacyjne, co więcej miasto uzyskuje odpowiednie poziomy recyklingu nałożone ustawą o odpadach. Środki pokrywane z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są przeznaczane wyłącznie na zadania przewidziane ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Co do kwestii związanych z windykacją, pragnę wyjaśnić, że istota problemów w dużej mierze leży po stronie przepisów prawa powszechnego. W wyniku nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzono instytucję „ZAWIADOMIENIA”, dedykowanej właścicielom nieruchomości, którzy na jej podstawie zostali zwolnieni z obowiązku składania nowych deklaracji w przypadku zmian wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Czyli w przypadku zmiany wysokości stawki opłaty przez Radę Gminy właściciel nieruchomości nie musi składać nowej deklaracji. W zamian za to wójt, burmistrz, prezydent wysłał zawiadomienie o nowej stawce. Niestety przepis ten nie do końca spełnia oczekiwania, gdyż na jego podstawie (ZAWIADOMIENIA), organ podatkowy nie może wystawić upomnienia, czy tytułu wykonawczego. Musi natomiast uprzednio przeprowadzić postępowanie administracyjne zakończone decyzją o ustaleniu wysokości opłaty, a dopiero po tym można wystawić upomnienie czy też tytuł wykonawczy. Dlatego też bardzo trudno jest wystawić upomnienie dotyczące opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niezwłocznie, gdyż musi być one poprzedzone pełnym postępowaniem administracyjnym. Skala ta jest dość istotna, gdyż rocznie prowadzanych jest ok. 2 tys. takich postępowań.

Dlatego też Miasto Bydgoszcz wraz z innymi miastami Unii Metropolii Polskich wystąpiło do Ministra Środowiska o nowelizację tego przepisu.

Oświadczam, iż przyjmując Państwa wystąpienie pokontrolne, zamierzam konsekwentnie usprawniać działania windykacyjne prowadzone w Biurze Zarządzania Gospodarką Odpadami. Niektóre zmiany zostały wdrożone już w pierwszym półroczu roku 2017, a część po okresie objętym kontrolą – czyli w drugim półroczu 2017. Dało to następujące efekty:

#### UPOMNIENIA

- 2016r. wystawiono 6 472 up. na kwotę 3 156 401,38
- 2017 wystawiono do 14 grudnia 7 076 up. na kwotę 3 755 719,45

#### TYTUŁY WYKONAWCZE

- 2016r. wystawiono 1 802 tw na kwotę 813 365,99 zł
- 2017r. wystawiono 2 403tw na kwotę 1 546 480,20 zł

Planowane są dalsze działania usprawniające pracę Biura:

- I. Zmiany informatyczne  
Skrócenie czasu operacji wystawienia upomnień (wydruk upomnień, kopert, zwrotek drukowane z automatu. ), stosowna aktualizacja systemu informatycznemu nastąpi na początku 2018 r.
- II. Zmiany organizacyjne
  - W referacie Księgowości obowiązki zostaną przydzielone zadaniowo. Pracownicy zostaną podzieleni na grupy odpowiedzialne za konkretne zakresy działań:
    - Księgowanie opłaty,
    - Egzekucja opłaty – upomnienia i tytuły wykonawcze
  - W Referacie Deklaracji opłaty za odpady komunalne, pracownicy zostaną także podzieleni na grupy odpowiedzialne za konkretne zakresy działań:
    - obsługa mieszkańców, przyjmowanie deklaracji,
    - wprowadzenie deklaracji do systemu informatycznego i wyjaśnianie przypisów,
    - wyjaśnianie błędnych deklaracji,
    - korekty deklaracji, postępowania, ustalanie następców prawnych po zmarłych podatnikach itp.

Wymienione działania (te już wdrożone oraz planowane) usprawnią realizację procedury, w tym niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych wobec dłużników zalegającymi z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi . Dotyczy to również obowiązku dochowania ustawowego terminu na ich zakończenie w przypadkach najbardziej skomplikowanych, w których do tej pory zdarzały się nieznaczne przekroczenia. Tym samym niedociągnięcie wykazane we „Wnioskach pokontrolnych” zostanie skorygowane.

PREZESOR BIURA  
MUSIŃ  
20.12.2017

ZASTĘPCA PREZYDENTA MIASTA  
Aneta Mackiewicz  
20.12.2017

PREZYDENT MIASTA  
2