

Łódź, dnia 30 sierpnia 2021 roku

Pan
PAWEŁ OLEJNICZAK
Wójt Gminy Gomunice

WK-602/43/2021

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Gomunice¹, w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie, w tym wykonania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 888) oraz realizacji dochodów i wydatków we wskazanym obszarze. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania przepisów i ich wadliwej interpretacji. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

1. W okresie objętym kontrolą w Gminie Gomunice nie obowiązywała uchwała Rady Gminy Gomunice w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Pomimo braku uchwały podjętej na podstawie art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada

¹ Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach od 21 kwietnia do 17 maja 2021 roku. Protokół został podpisany w dniu 2 lipca 2021 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

Gminy Gomunice w szeregu uchwałach uregulowała kwestie dotyczące jednej z kategorii nieruchomości niezamieszkałych, tj. domków letniskowych, w zakresie stawek opłat, wzoru deklaracji i terminu wnoszenia opłat.

2. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Z kolei - według art. 6 ust. 2 ustawy, rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1. Ustalono, że Rada Gminy Gomunice nie podjęła stosownej uchwały w sprawie górnych stawek, nie realizując obowiązku sformułowanego w art. 6 ust. 2 ustawy.
3. Stwierdzono, że Gmina Gomunice nie prowadziła ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy. Nadto, Gmina nie ustaliła właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, zobowiązanych do pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy. W związku z powyższym Wójt Gminy nie sprawował nadzoru nad realizacją obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 6 omawianej ustawy.
4. Jak ustalono, Wójt Gminy nie kontrolował posiadania umów, zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych i dowodów uiszczenia opłat za te usługi, niezgodnie z art. 6 ust. 5a ww. ustawy.
5. Stwierdzono przypadki braku udokumentowania przeprowadzenia czynności sprawdzających w odniesieniu do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich korekt.
6. Ustalono, że Wójt Gminy Gomunice nie przeprowadzał kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o których mowa w art. 9u ust. 1 ustawy.

W zakresie finansowania systemu gospodarowania odpadami

1. W uchwale budżetowej na 2019 rok (uchwała nr IV/22/2019 Rady Gminy Gomunice z dnia 30 stycznia 2019 roku) Rada ustaliła plan dochodów z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi na kwotę 484.000,00 zł oraz plan wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami na kwotę 588.000,00 zł, plan po zmianach wyniósł w zakresie dochodów 987.000,00 zł, w zakresie wydatków 985.000,00 zł;

- w uchwale budżetowej na 2020 rok (uchwała nr XIX/94/2019 Rady Gminy Gomunice z dnia 20 grudnia 2019 roku) ustalono dochody w kwocie 1.001.824,00 zł i wydatki w kwocie 1.001.824,00 zł, plan po zmianach w zakresie dochodów wyniósł: 1.320.058,00 zł, w zakresie wydatków – 1.733.058,00 zł.

Zgodnie z treścią art. 6r ust. 1 i 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ust. 2-2b ww. artykułu wyszczególniono koszty, które należy pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a kolejnych przepisach koszty które mogą być sfinansowane z opłat. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogłyby również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynika zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności (na etapie wykonania możliwe jest wystąpienie deficytu, chociażby z uwagi na niepełną realizację założonych dochodów). Mając na uwadze powyższe uzasadnione jest podejmowanie czynności w celu zbilansowania dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Podkreślić należy, że Rada Gminy dysponująca upoważnieniem do określenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zobowiązana jest do dokonania szczegółowej kalkulacji obejmującej m.in. koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, koszty obsługi administracyjnej tego systemu, koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów, koszty edukacji ekologicznej, wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, koszty usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania, a także liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę i ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów itp. Na podstawie powyższych elementów wyliczane są stawki opłat.

Dlatego Rada Gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawek, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy.

2. Według art. 6r ust. 2e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na

funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami. Niezgodnie z powyższym, w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Gomunice za 2020 rok zabrakło wymaganych objaśnień.

3. Analiza stanu gospodarki odpadami sporządzana corocznie przez Wójta Gminy nie zawierała danych, o których mowa w art. 9tb ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, to jest liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których gmina powinna podjąć działania wskazane w art. 6 ust. 6-12 ustawy.

W zakresie windykacji należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Czynności windykacyjne w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opisane szczegółowo w protokole kontroli, były prowadzone z naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm.), w szczególności § 2 rozporządzenia, zgodnie z którym - wierzyciel był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych i § 7 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym - wierzyciel przysyłał zobowiązanemu upomnienie: 1) niezwłocznie, w szczególności jeżeli: a) łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, b) z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynikało, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany; 2) nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynikało, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

Powyższe przepisy utraciły moc z dniem 29 lipca 2020 roku. Od dnia 30 lipca 2020 roku obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1294). Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia - wierzyciel przysyłał zobowiązanemu upomnienie, o ile było wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość: 1) przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia: a) niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne; b) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne; 2) nie przekraczała dziesięciokrotności kosztów upomnienia - przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. Cytowane rozporządzenie utraciło z kolei moc z dniem 19 lutego 2021 roku. Od dnia 20 lutego 2021 roku obowiązuje w omawianym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2083).

W zakresie udzielania zamówień publicznych i wykonania zawartych umów związanych z utrzymaniem czystości i porządku w Gminie Gomunice

Według umowy nr ZP.272.5.2017 z dnia 3 stycznia 2018 roku zawartej z wykonawcą Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku, rozliczenie za wykonanie przedmiotu umowy miało następować co miesiąc, na podstawie faktur VAT wystawionych przez wykonawcę. Wraz z fakturą wykonawca zobowiązał się dostarczyć (m.in.) karty przekazania odpadów (określone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów). Jak ustalono, wykonawca nie wywiązał się z tego obowiązku, a Gmina nie zapewniła dostarczenia ww. dokumentów – niezbędnych przy dokonaniu rozliczenia za usługę.

II

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne:**

1. Uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia podjąć działania w celu przedstawienia Radzie Gminy Gomunice projektu uchwały w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – w odniesieniu do domków letniskowych – na podstawie art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
2. Podjąć działania w celu przedstawienia Radzie Gminy Gomunice projektu uchwały w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy – na podstawie art. 6 ust. 2 ww. ustawy.
3. Zapewnić przestrzeganie art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczącego prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ww. ustawy.
4. Podjąć działania w celu ustalenia właścicieli nieruchomości niezamieszkałych zobowiązanych do zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych, zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy.
5. Zapewnić sprawowanie nadzoru nad realizacją obowiązków właścicieli nieruchomości określonych w ustawie, zgodnie z art. 5 ust. 6 ww. ustawy.

6. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, w zakresie dokonywania czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracji - na podstawie art. 272 tej ustawy.
7. Podejmować czynności kontrolne w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na podstawie art. 9u ust. 1 ww. ustawy.
8. Podejmować czynności mające na celu zbilansowanie dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.
9. Zapewnić uwzględnienie wymogów określonych w art. 6r ust. 2e ww. ustawy w treści sprawozdania rocznego z wykonania budżetu gminy – w zakresie dochodów i wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
10. Zapewnić sporządzanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z art. 9 tb ust.1 ww. ustawy.
11. Zapewnić bieżące podejmowanie czynności windykacyjnych w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Pieniężnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
12. Zapewnić dokonywanie rozliczeń wykonawcy usług związanych z odbiorem odpadów komunalnych w sposób zgodny z umową i w oparciu o wymagane dokumenty.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Ryszard Paweł Krawczyk
Prezes RIO w Łodzi
(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy

aa