



LWA.430.005.2022  
Nr ewid. 159/2022/P/22/083/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**PRAWIDŁOWOŚĆ NALICZANIA I EGZEKWOWANIA OPŁAT  
ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI  
W WYBRANYCH GMINACH WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**

DELEGATURA W WARSZAWIE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach województwa mazowieckiego**

p. o. Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie



Michał Musioł

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 11.01.2023

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

|   |    |
|---|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....  | 4  |
| 1. WPROWADZENIE.....  | 5  |
| 2. OCENA OGÓLNA .....   | 9  |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....   | 10 |
| 4. WNIOSKI.....   | 18 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....   | 19 |
| 5.1. Naliczanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.....   | 19 |
| 5.1.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki<br>odpadami komunalnymi na terenie gminy..... | 19 |
| 5.1.2. Prawdliwość naliczania opłaty z tytułu gospodarowania<br>odpadami komunalnymi.....                       | 23 |
| 5.2. Egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....   | 28 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI.....  | 42 |
| 6.1 Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....   | 42 |
| 6.2 Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....                                       | 44 |
| 6.3 Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....  | 49 |
| 6.4 Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....                                      | 51 |
| 6.5 Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....   | 52 |
| 6.6 Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....   | 53 |

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

|   |   |
|---|---|
| <b>gmina</b>  | urząd miasta, urząd miasta i gminy;   |
| <b>gospodarowanie odpadami</b>  | zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów, w tym sortowanie, wraz z nadzorem nad wymienionymi działaniami, a także późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach);   |
| <b>odpady komunalne</b>   | odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych. Odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach); |
| <b>ordynacja podatkowa</b>  | ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.);   |
| <b>PSZOK</b>  | punkt selektywnego zbierania odpadów;   |
| <b>rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych</b> | rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. i 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 i Dz. U. z 2020 r. poz. 1294) oraz rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2083);  |
| <b>ucpg</b>   | ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.);   |
| <b>ufp</b>  | ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.);   |
| <b>ustawa o odpadach</b>  | ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.);  |
| <b>ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji</b>                       | ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.);   |
| <b>ustawa o samorządzie gminnym</b>   | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.);  |
| <b>ustawa o rachunkowości</b>   | ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).  |

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gminy prawidłowo naliczają i egzekwują opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy określono i zapewniono warunki dla prawidłowego i rzetelnego naliczania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi?
2. Czy działania w zakresie egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były prawidłowe i skuteczne?

## Jednostki kontrolowane

10 urzędów miast i gmin w:

Górze Kalwarii,  
Grodzisku Mazowieckim,  
Grójcu,  
Halinowie,  
Ostrołęce,  
Piasecznie,  
Radzyminie,  
Sochaczewie,  
Wyszkwowie,  
Zielonce.

## Okres objęty kontrolą

Lata 2020–2022 (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.

Z roku na rok wytwarza się coraz więcej odpadów komunalnych, rosną koszty ich odbioru, a dochody uzyskiwane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wystarczają na sfinansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania tymi odpadami.

Gminy ustawowo zostały zobowiązane do zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz do stworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania. Obowiązkiem gmin jest objęcie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz właścicieli nieruchomości niezamieszkanymi, na których powstają odpady komunalne, jeśli rada gminy tak postanowi. W przypadku nie objęcia tym systemem nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ich właściciele są zobowiązani do zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych przez inne podmioty.

W zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości odbiór odpadów komunalnych z ich gospodarstw<sup>1</sup>. Wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny być wykorzystane na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania PSZOK oraz obsługi administracyjnej tego systemu. System ten powinien funkcjonować na zasadzie zrównoważenia kosztów z dochodami. Jednak tylko nielicznym gminom to się udaje. Od kilku lat koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych rosną szybciej niż dochody z tytułu opłat, a gminy muszą dopłacać do systemu.

Gminy wprowadzić mają prawną możliwość pokrywania części kosztów z innych środków własnych, jednak powinny dążyć do samofinansowania się tego systemu. Konieczność sfinansowania niedoborów w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi może negatywnie oddziaływać na poziom realizacji innych zadań gmin.

Dla prawidłowego działania systemu gospodarki odpadami komunalnymi istotne znaczenie ma rzetelne szacowanie kosztów jego funkcjonowania oraz objęcie opłatą wszystkich wytwarzających odpady komunalne. W tym celu konieczne jest dysponowanie przez gminy pełnymi danymi zarówno o liczbie osób zobowiązanych do ponoszenia tych opłat jak i kosztami działania systemu, co umożliwi rzetelne skalkulowanie opłat. Od początku obowiązywania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi (lipiec 2013 r.) ich szczelność, tj. objęcie systemem wszystkich mieszkańców gminy wytwarzających odpady i ponoszenie przez nich na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odpowiedniej wysokości, jest jednym z największych problemów gmin.

<sup>1</sup> Gmina ustalając stawki opłat może uwzględnić dochody ze środków własnych pozyskanych ze sprzedaży surowców wtórnych i produktów przygotowanych do ponownego użycia, które pokrywają koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 2b ustawy o czystości i porządku w gminach).

Gminy, realizując obowiązek utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, powinny zatem zadbać o zrównoważenie dochodów i wydatków, poprzez konsekwentne wcielanie w życie zasady „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów<sup>2</sup> i powinny być one proporcjonalne do ilości wytwarzanych odpadów.

Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniona jest od metody obliczenia opłaty oraz wysokości przyjętej stawki.

Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak pełnej dowolności w tym zakresie. Wybór metody obliczenia opłaty, spośród ustalonych w ucpg, oraz określenie wysokości stawek opłat należy do kompetencji gmin. Ale w ucpg określono maksymalne stawki tej opłaty. Rada gminy decyduje o wyborze sposobu ustalania opłat i określaniu wysokości ich stawek. Może zatem przyjąć metodę obliczania opłat uzależniającą tę opłatę od np.: powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość. Najczęściej wybieraną metodą wyliczenia opłaty jest metoda „od mieszkańca”. W tym przypadku wysokość opłaty ustalana jest na podstawie danych o liczbie osób zamieszkujących daną nieruchomość, wykazanych w składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracjach. Właściciele nieruchomości nie zawsze wywiązują się z obowiązku złożenia deklaracji jak również wskazania w nich faktycznej liczby zamieszkujących daną nieruchomość osób. Z porównania liczby mieszkańców objętych złożonymi *deklaracjami śmieciowymi* z liczbą mieszkańców wykazaną np. w rejestrze mieszkańców wynika, że liczba mieszkańców zgłoszona do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest niższa (nawet o kilkanaście procent) od faktycznej liczby mieszkańców<sup>3</sup>.

Według danych Regionalnej Izby Obrachunkowej<sup>4</sup> rozbieżności pomiędzy liczbą mieszkańców wg złożonych deklaracji, a liczbą mieszkańców wg GUS<sup>5</sup>, sięgają przeciętnie około 16%. To oznacza, że wiele osób nie jest objęta systemem opłat i powoduje, że koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są pokrywane przez mniejszą liczbę mieszkańców niż faktyczna liczba osób wytwarzających odpady. Zatem, jak dotychczas, wdrażanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi nie doprowadziło do urzeczywistnienia zasady „zanieczyszczający płaci”. Gdyby deklaracje były zgodne ze stanem rzeczywistym opłaty za odbiór odpadów mogłyby być niższe.

<sup>2</sup> Art. 14 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE. L 312/3).

<sup>3</sup> Zwraca na to uwagę również Dyrektor Biura Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w informacji pozyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>4</sup> Dalej: RIO. Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin, RIO w Opolu, 2022 r.

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny.

Jednostki samorządu terytorialnego sygnalizują brak odpowiednich i skutecznych narzędzi umożliwiających pełną weryfikację liczby osób faktycznie zamieszkujących daną nieruchomość. Wynika to m.in. z określenia w ucpg zamkniętego katalogu informacji, jakie mogą być ujęte w deklaracji oraz nierespektowania obowiązku meldunkowego (zameldowania/wymeldowania się z miejsca pobytu stałego lub czasowego) przez mieszkańców. Ponadto właściciele nieruchomości, mimo zmiany liczby osób zamieszkujących nieruchomość, w szczególności w przypadku narodzin dziecka lub zmiany miejsca zamieszkania przez osoby zgłoszone do systemu, nie w każdym przypadku zgłaszają takie zmiany poprzez złożenie zaktualizowanej deklaracji, co ma wpływ na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Problem weryfikacji liczby mieszkańców, którzy produkują odpady na terenie gminy i od których odbierane są odpady komunalne powoduje, że coraz więcej gmin nie jest w stanie przewidzieć ilości wytworzonych odpadów komunalnych, a tym samym łącznych kosztów związanych z ich zagospodarowaniem. Niedoszacowana liczba mieszkańców zobowiązanych do ponoszenia opłat powoduje ustalenie zaniżonej szacunkowej ilości wytworzonych odpadów komunalnych, branej pod uwagę przy przygotowywaniu przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz kalkulowaniu stawki opłaty, a w konsekwencji także brak możliwości bilansowania się systemu. Ponadto na zmniejszenie wpływów gminy z tytułu omawianych opłat wpływa brak lub nieregularne wnoszenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez wszystkie zobowiązanego do tego osoby. Pomimo wysyłania wezwań, upomnień do odbiorców oraz wystawiania tytułów wykonawczych, kierowanych do naczelników urzędów skarbowych, zaległości wzrastały, prowadzona egzekucja w wielu przypadkach jest bezskuteczna (należności nie są ściągane), a wszczęte postępowania egzekucyjne umarzane ze względu na trudną sytuację finansową płatników.

Podsumowując, właściwe funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy zależy m.in. od rzetelnej kalkulacji stawki, prawidłowości naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz skutecznego dochodzenia należności z tego tytułu. W związku z tym działania gmin powinny koncentrować się na efektywnym pozyskiwaniu dochodów od wszystkich zobowiązanych, w tym w szczególności na uszczelnieniu systemu i objęciu wymiarem opłat wszystkich właścicieli nieruchomości, prawidłowym i rzetelnym ustalaniu należnych opłat, bieżącym monitorowaniu wpływów oraz skutecznym dochodzeniu należności.

Za cel kontroli NIK przyjęto ustalenie, czy gminy prawidłowo naliczały i egzekwowały opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w okresie objętym kontrolą, w tym jakie przyjęto rozwiązania organizacyjne oraz jakie działania podjęto dla realizacji tych zadań.

## WPROWADZENIE

Jednostki objęte kontrolą NIK wybrano w sposób celowy, biorąc pod uwagę wysoki odsetek zaległości w porównaniu do należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwzględnieniem wzrostu/spadku stanu zaległości w latach 2020–2021 (z wyłączeniem gmin, które utworzyły związki międzygminne).

Infografika nr 1

Skontrolowane gminy województwa mazowieckiego



Źródło: opracowanie własne NIK.

## 2. OCENA OGÓLNA

Naliczanie i egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach nie zawsze było prawidłowe.

Opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi prawidłowo określano i naliczano w siedmiu spośród dziesięciu skontrolowanych gmin. W przypadku pozostałych trzech gmin przewlekłe prowadzono postępowania mające na celu wyegzekwowanie złożenia deklaracji o wysokości opłaty lub wydania decyzji określającej wysokość tej opłaty, co skutkowało nienaliczaniem lub zaniżeniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Jednakże przyjęte w kontrolowanych gminach rozwiązania mające na celu ustalenie wszystkich zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym weryfikację wykazanych w deklaracjach danych, mających wpływ na wysokość ponoszonych opłat, nie dawały gwarancji objęcia systemem wszystkich zobowiązanych do ich ponoszenia. W przypadku najczęściej wybieranej metody ustalania opłaty, na podstawie liczby mieszkańców danej nieruchomości, gminy miały trudności w ustaleniu rzeczywistej liczby osób zamieszkujących konkretną nieruchomość. W żadnym z kontrolowanych urzędów nie posiadano kompletnych informacji o liczbie właścicieli nieruchomości na terenie gminy, zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty ani o liczbie zamieszkujących je osób. W konsekwencji nie dysponowano wiedzą czy wszyscy zobowiązani ponoszą ww. opłatę i we właściwej wysokości.

W ośmiu gminach podejmowano nieprawidłowe i nieskuteczne działania zmierzające do wyegzekwowania ww. opłat od wszystkich zobowiązanych. W sposób przewlekły prowadzono postępowania wobec osób zalegających z opłatami, a w niektórych przypadkach nie wystawiano upomnień i tytułów wykonawczych, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. W czterech gminach wskutek braku działań dopuszczono do przedawnienia zaległości z lat 2013–2016.

W latach 2020–2021 w większości kontrolowanych gmin nie zrównoważono całkowitych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodami z tytułu opłat za gospodarowanie nimi. Miało na to wpływ m. in. nieprawidłowe naliczanie i egzekwowanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W gminach nie zawsze prawidłowo naliczano i egzekwowano opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

We wszystkich gminach zapewniono warunki prawno-organizacyjne funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

We wszystkich 10 skontrolowanych gminach województwa mazowieckiego ustanowiono akty prawa miejscowego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w których określono metody ustalania opłaty za gospodarowanie tymi odpadami, wysokość stawek (w zależności od tego czy odpady komunalne były zbierane i odbierane w sposób selektywny czy nie), termin, częstotliwość wnoszenia opłaty, wzór deklaracji o wysokości opłaty oraz warunki i tryb składania deklaracji.

W strukturach organizacyjnych skontrolowanych urzędów wyodrębniono komórki organizacyjne i stanowiska pracy, którym przypisano realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi [str. 19–20]

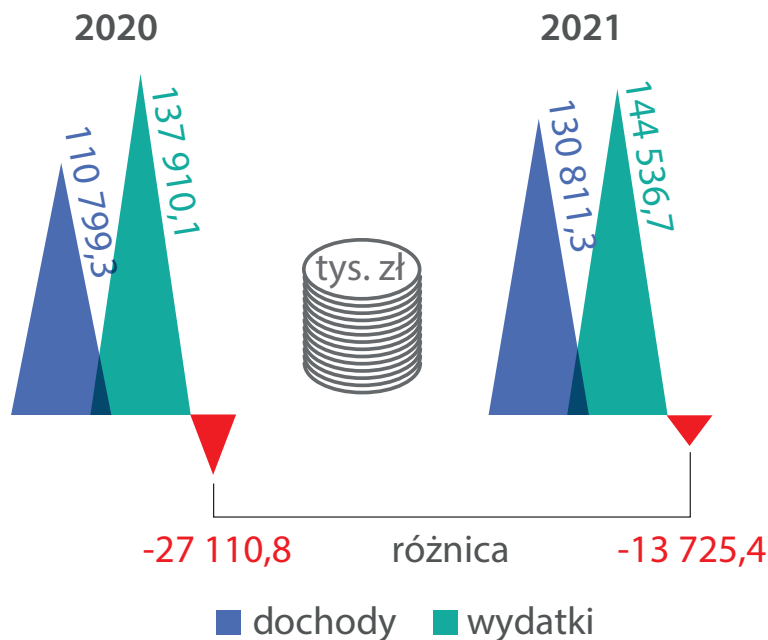
Brak zrównoważenia dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z kosztami funkcjonowania tego systemu

W latach 2020–2021 w większości kontrolowanych gmin nie zrównoważono całkowitych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodami z tytułu opłat za gospodarowanie nimi, tj.: w dziewięciu gminach w 2020 r. oraz w ośmiu w 2021 r. Wynikało to przede wszystkim ze wzrostu wydatków na odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, stanowiących ponad 93% wszystkich kosztów funkcjonowania ww. systemu (o ok. 4 %). Wpływ na tę sytuację, choć w mniejszym zakresie, miały także nieskuteczne działania w zakresie egzekwowania należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi we wszystkich skontrolowanych gminach w ww. okresie wyniosły łącznie 241 610,6 tys. zł, natomiast wydatki związane z kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły łącznie 282 446,8 tys. zł.

W związku z tym łączny deficyt systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w badanych gminach wyniósł 40 836,2 tys. zł. Deficyt na koniec 2020 r. wystąpił w dziewięciu kontrolowanych gminach, przy czym najwyższy był w Grodzisku Mazowieckim. Deficyt na koniec 2021 r. wystąpił w siedmiu skontrolowanych gminach i najwyższy odnotowano również w Grodzisku Mazowieckim. Tylko w dwóch gminach stwierdzono nadwyżkę, która wyniosła od 0,4% do 19,8% wydatków na funkcjonowanie systemu, a w jednej z gmin dochody i wydatki w tym zakresie zrównoważyły się.

Infografika nr 2

Relacja dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatków związanych z kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w skontrolowanych gminach w latach 2020–2021



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

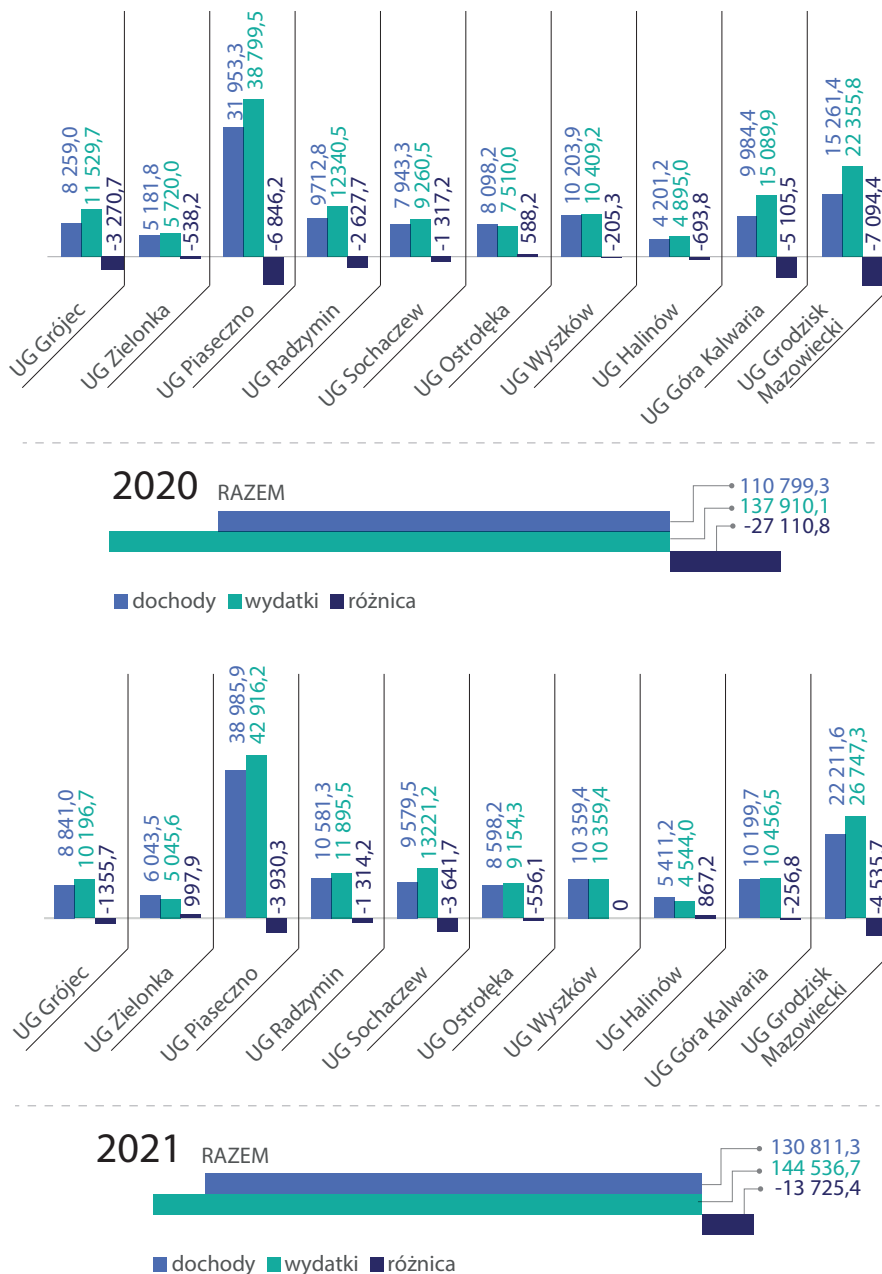
W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi we wszystkich skontrolowanych gminach wzrosły o od 1,6% do 45,5%.

Natomiast wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wzrosły w czterech gminach średnio od 10,6% do 42,8%. W pozostałych gminach koszty funkcjonowania tego systemu w 2021 r. były niższe o od 0,5% do 42,8% niż w roku poprzednim. Było to spowodowane głównie zmianami cen usług odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych, ustalonych w wyniku przetargów. [str. 23–24]

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

### Infografika nr 3

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki związane z kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w skontrolowanych gminach w latach 2020 i 2021 (w tys. zł)



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

Większość skontrolowanych gmin do wyliczenia opłaty przyjęła metodę „od mieszkańca”

W 90% gmin objętych kontrolą, w przypadku nieruchomości zamieszkałych, wybrano metodę, w której opłata była ustalana na podstawie liczby mieszkańców danej nieruchomości. Gminy w praktyce nie posiadały skutecznych mechanizmów weryfikacji prawidłowości deklarowanej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Jest to metoda najbardziej akceptowalna społecznie, ale też najbardziej obciążona ryzykiem nieobjęcia opłatami wszystkich zobowiązanych do nich osób. Metoda ta,

co do liczby osób, które powinny być objęte opłatą opierała się na informacjach ujętych, w składanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, deklaracjach.

W okresie objętym kontrolą tylko w dwóch gminach przyjęto system mieszany, uzależniony od rodzaju nieruchomości, a w ośmiu gminach stosowano wyłącznie jedną metodę ustalania opłaty – „od mieszkańca”.  
[str. 21–22]

We wszystkich skontrolowanych gminach, zgodnie z art. 6 ust. 4 ucpg, obowiązywały dwie stawki uzależnione od sposobu zbierania i odbioru odpadów, tj. w sposób selektywny lub nieselektywny. Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku ich zbierania i odbierania w sposób selektywny, wynosiła od 9 zł do 36,38 zł<sup>6</sup> miesięcznie za jednego mieszkańca oraz od 8 zł do 12,20 zł za m<sup>3</sup> zużytej wody. Najwyższa opłata na jednego mieszkańca obowiązywała: w 2020 r. w Górze Kalwarii, a w 2021 r. oraz w 2022 r. w Piasecznie. Obowiązujące w gminach wysokości stawek opłat nie przekroczyły maksymalnych stawek określonych w art. 6k ust. 2a ucpg. Wysokość stawki w przypadku nieselektywnego zbierania odpadów określano zgodnie z art. 6k ust. 3 ucpg, tj. w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy dla zbierania odpadów w sposób selektywny.  
[str. 22]

Wysokość obowiązu­jących stawek opłat nie przekraczała maksymalnych stawek określonych w ucpg

W kontrolowanym okresie gminy podejmowały działania zmierzające do samofinansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. poprzez zmianę metody ustalania opłaty a także wysokości stawki opłaty. W dwóch gminach, po zmianie metody ustalania opłaty (w jednym przypadku)<sup>7</sup> oraz wysokości stawki tej opłaty (w drugim przypadku), uzyskane w 2021 r. dochody z tytułu ww. opłaty pozwoliły na sfinansowanie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W siedmiu<sup>8</sup> gminach zmian w powyższym zakresie dokonywano kilkukrotnie, jednak nie zawsze doprowadziły one do zrównoważenia dochodów i wydatków systemu. W dwóch gminach, w okresie objętym kontrolą, nie wprowadzono żadnych zmian w zakresie metody ustalania opłaty, jak i wysokości stawki tej opłaty.  
[str. 24]

W dwóch gminach po zmianie odpowiednio: metody ustalania opłaty i wysokości opłaty zrównoważono dochody i wydatki

Żadna ze skontrolowanych gmin nie posiadała wiedzy, czy wymiarem opłat (systemem) objęto wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych, zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty i jej ponoszenia. Przyjęte przez gminy rozwiązania nie gwarantowały objęcia systemem gospodarowania odpadami wszystkich zobowiązanych do ponoszenia opłat z tego tytułu.

Trudności w ustaleniu liczby właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Wynikało to m.in. z trudności w ustaleniu, czy dana nieruchomość jest zamieszkała. Ponadto gminy, które wybrały metodę ustalania wysokości opłaty *od mieszkańca* wskazywały na problem ustalenia faktycznej liczby

<sup>6</sup> W tym: w 2020 r. od 9 zł do 33,86 zł za jednego mieszkańca, 60 zł od gospodarstwa, od 8 zł do 8,95 zł za m<sup>3</sup> zużytej wody; w 2021 r. od 9 zł do 36,38 zł za jednego mieszkańca, od 8 zł do 12,20 zł za m<sup>3</sup> zużytej wody; w 2022 r. od 12,50 zł do 36,38 zł za jednego mieszkańca, od 8 zł do 12 zł za m<sup>3</sup> zużytej wody oraz 1,20 zł za m<sup>2</sup> powierzchni lokalu.

<sup>7</sup> Zrezygnowano z metody „od gospodarstwa domowego” na rzecz metody uzależnionej od ilości zużytej wody.

<sup>8</sup> W jednej gminie raz podwyższono wysokość opłaty (w 2022 r.).

osób zamieszkujących daną nieruchomość. Gminy nie posiadały informacji o liczbie osób zamieszkujących na ich terenie. Dane w tym zakresie pozyskiwały z informacji podanych w deklaracjach przez właścicieli nieruchomości zamieszkających. Dane te nie zawsze były wiarygodne. Wyżej wymienione osoby m.in. nie zgłaszały wszystkich zamieszkających, najemców mieszkań, narodzin dzieci. Zidentyfikowanie wszystkich mieszkańców, za których powinna być uiszczana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ma istotne znaczenie dla zachowania zasady „zanieczyszczający płaci”<sup>9</sup>, a przede wszystkim dla zrównoważenia budżetu gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

W celu uszczelnienia systemu w gminach stosowano różne praktyki weryfikacji i aktualizacji danych wykazanych w deklaracjach oraz identyfikacji zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Bez radykalnej poprawy skuteczności tego systemu i uwrażliwienia właścicieli nieruchomości na konieczność ponoszenia opłat istnieje wysokie ryzyko wzrostu zaległości oraz nadmiernego obciążenia opłatami mieszkańców, którzy uczciwie deklarują i terminowo dokonują opłat z tego tytułu. [str. 25–27]

#### Przypadki nieprowadzenia ewidencji umów

W trzech gminach (30% skontrolowanych) nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nieobjętych systemem gospodarowania odpadami, co naruszało art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg. Bez prowadzenia ww. ewidencji gminy miały ograniczoną wiedzę czy właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, wykonują obowiązki, wynikające z ucpg. [str. 25]

#### Nieprawidłowości w sporządzaniu i publikowaniu analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi

W trzech skontrolowanych gminach (30%) roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, które powinny dostarczać informacji o funkcjonowaniu systemu na terenie gminy, w tym o jego problemach i ich przyczynach, zostały sporządzone nierzetelnie. Nie zawierały one danych wymaganych ustawowo, m.in. o: liczbie właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ucpg, o możliwości przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych. W jednej gminie nie sporządzono ich w ogóle.

Ponadto w dwóch gminach (20% skontrolowanych) analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi zostały opublikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej<sup>10</sup> urzędów po terminie określonym w art. 9tb ust. 2 ucpg<sup>11</sup>. [str. 22–23]

#### We wszystkich gminach prowadzono ewidencję wymiaru opłat

We wszystkich objętych kontrolą gminach prowadzono ewidencję wymiaru opłat w formie elektronicznej, przy użyciu różnych programów komputerowych. Podstawę wpisów do ewidencji stanowiły deklaracje o wysokości

<sup>9</sup> Kto wytwarza odpady komunalne powinien ponosić koszty ich zagospodarowania.

<sup>10</sup> Dalej: BIP.

<sup>11</sup> Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi sporządza się w terminie do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy.

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, złożone przez właścicieli nieruchomości oraz decyzje określające wysokość ww. opłaty, wydane w przypadku niezłożenia deklaracji.

W skontrolowanych gminach z roku na rok ewidencją wymiaru opłat obejmowano coraz większą liczbę właścicieli nieruchomości. Na koniec 2021 r. łączna liczba właścicieli na terenie skontrolowanych gmin, którzy złożyli deklarację o wysokości opłaty wzrosła do 72 259 osób, tj. o 3% w porównaniu do końca 2020 r. (70 171 osób). [str. 25]

We wszystkich skontrolowanych urzędach gmin pracownicy weryfikowali dane zawarte w deklaracjach składanych przez właścicieli nieruchomości, jednak tylko pod względem poprawności ich wypełnienia i naliczenia wysokości opłaty. W praktyce wysokość opłat, w przypadku metody „od mieszkańca”, była określana na podstawie wypełnionej przez właściciela deklaracji. Gminy, jak już wcześniej wskazano, nie dysponowały bowiem narzędziami umożliwiającymi pełną weryfikację danych wykazanych w deklaracjach, w szczególności w zakresie podanej liczby mieszkańców danej nieruchomości. Utrudnieniem dla weryfikacji danych był również brak ustawowej możliwości żądania dowodów potwierdzających przedstawione w deklaracji informacje. Zgodnie z art. 6o ust. 1a ucpg wójt, burmistrz lub prezydent miasta w celu weryfikacji złożonych deklaracji może wykorzystać informacje i dane znajdujące się w jego posiadaniu oraz posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Katalog danych, które gmina może pozyskać od składającego deklarację w celu wyliczenia wysokości opłaty został określony w art. 6m ust. 1a i 1b ucpg. Gmina nie ma podstaw do pozyskiwania danych bezpośrednio od wnoszącego opłatę w szerszym zakresie niż określony w ucpg. [str. 26]

Brak pełnej weryfikacji danych wykazanych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Postępowania w sprawie ustalenia wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty lub jej korekty przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, w większości gmin (70% skontrolowanych) były prowadzone w sposób zgodny z przepisami prawa. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech gminach. Polegały one na braku działań pracowników w jednym ze skontrolowanych urzędów oraz zbyt późnym ich podejmowaniu w pozostałych dwóch urzędach. W jednym urzędzie pierwsze czynności podjęto po upływie od trzech do 21 miesięcy po upływie terminu na złożenie deklaracji o wysokości opłaty, natomiast pracownicy drugiego z urzędów wszczęli postępowania w terminie od 22 do 122 dni od dnia dostarczenia mieszkańcom wezwań do złożenia deklaracji. Skutkowało to niewymierzeniem należności i uszczupleniem wpływów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi co najmniej o 227,7 tys. zł. [str. 27–28]

Nieprawidłowości w ustalaniu wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W 80% badanych jednostek następował wzrost zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Na koniec maja 2022 r. zaległości z tego tytułu wynosiły 15 436,5 tys. zł i wzrosły o ponad 10% w porównaniu do końca 2020 r. (13 989,9 tys. zł). Wysokość zaległości w stosunku do wysokości dochodów systemu wynosiła 12% w 2020 r. i 11% w 2021 r. Zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami

W większości skontrolowanych gmin nastąpił wzrost zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

komunalnymi w stosunku do dochodów systemu w poszczególnych gminach wynosiły w 2020 r. od 4% do 20%, natomiast w 2021 r. od 4% do 28%. [str. 29]

Nie wszystkie gminy wykorzystywały możliwość prowadzenia działań informacyjnych

W 60% skontrolowanych gmin nie prowadzono działań informacyjnych. Tylko w czterech gminach przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych skorzystano z możliwości podjęcia działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. [str. 29–31]

Niewystarczające działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości stwierdzono w większości skontrolowanych gmin

Działania gmin w zakresie egzekwowania zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były wystarczające. W 80% skontrolowanych gmin ujawniono przypadki opieszałości w wysyłaniu dłużnikom upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych, co stanowiło naruszenie § 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>12</sup> oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. W pięciu gminach upomnienia wystawiono po upływie roku od powstania zaległości, a w sześciu stwierdzono przypadki wystawienia tytułu wykonawczego po upływie roku od doręczenia upomnienia dłużnikowi. Stwierdzono również przypadki niewystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Niemal powszechnie stosowano praktykę wysyłania upomnień i wystawiania tytułów wykonawczych do dłużników w określonych odstępach czasu, np. raz na kwartał lub jeden raz do roku, niezależnie od terminu powstania zobowiązania. [str. 31–35]

Niska skuteczność działań egzekucyjnych

We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono niewystarczającą skuteczność działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wysokość zaległości nie ulegała zmniejszeniu i miała charakter trwale nieściągalny, pomimo wystawiania upomnień i wysyłania tytułów wykonawczych kierowanych do naczelników urzędów skarbowych. Badanie prawidłowości postępowań prowadzonych wobec 203 dłużników posiadających zaległości o wartości 4882,8 tys. zł wykazało, że wyegzekwowano 7% (347,6 tys. zł) dochodzonych zaległości. Skuteczność działań w poszczególnych gminach wynosiła od 2% do 47% dochodzonych zaległości. NIK zwraca jednak uwagę, że gminy wysyłają upomnienia i tytuły wykonawcze kierowane do naczelników urzędów skarbowych ale nie mają wpływu na skuteczność działań podejmowanych przez te organy egzekucyjne.

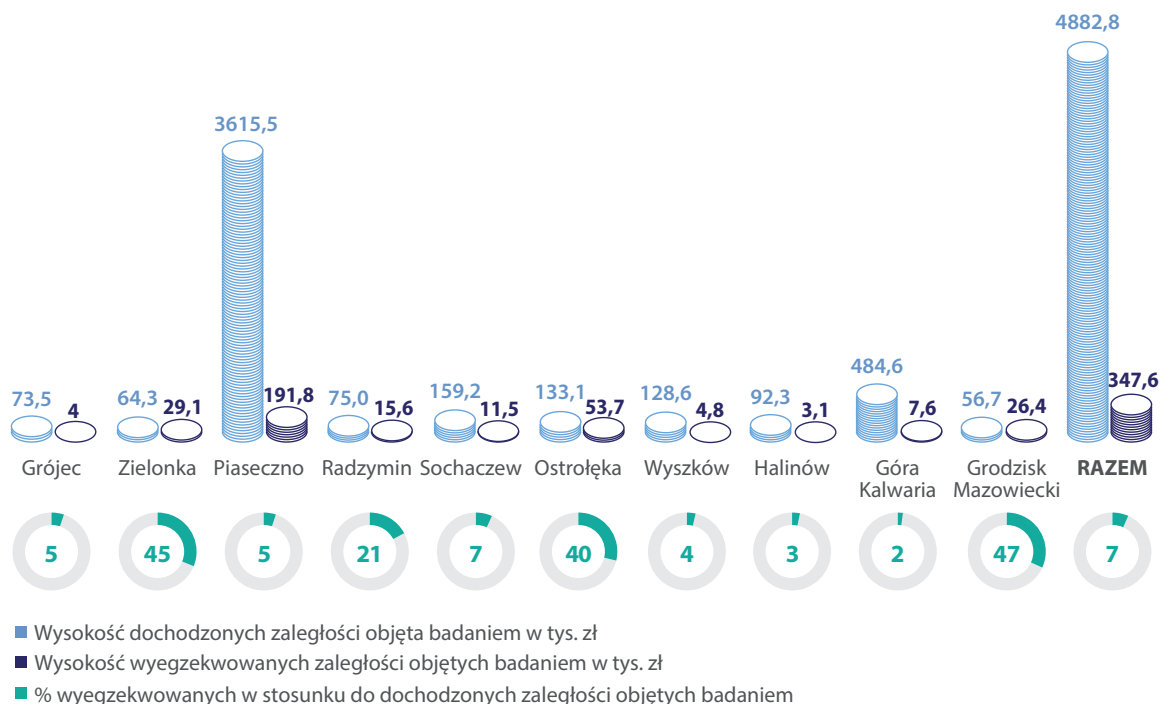
<sup>12</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2083 – obowiązujące od 20 lutego 2021 r., dalej: rozporządzenie z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375, dalej: rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

### Infografika nr 4

#### Wysokość wyegzekwowanych zaległości w stosunku do zaległości dochodzonych



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

[str. 35–36]

W ośmiu z 10 badanych jednostek przedawnieniu uległy zaległości o wartości ogółem 274,7 tys. zł, w tym w czterech gminach dopuszczono do przedawnienia 40,3 tys. zł (15%) zaległości, wobec których nie wystawiono upomnień, tytułów wykonawczych bądź nie przekazano sporządzonych tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych. A zatem nie podjęto podstawowych i niezbędnych czynności umożliwiających prowadzenie dalszych czynności windykacyjnych przez organ egzekucyjny. [str. 36–38]

**Przypadki przedawnienia zaległości stwierdzono w 80% skontrolowanych gmin**

W 60% skontrolowanych gmin nierzetelnie monitorowano i weryfikowano wysokość zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami. W czterech gminach nie dysponowano informacjami o czynnościach egzekucyjnych podjętych przez organy egzekucyjne po przekazaniu im tytułów wykonawczych. Nie uwzględniano również zdarzeń mających wpływ na wysokość dochodzonych zaległości.

**Dysponowanie nierzetelnymi informacjami o wysokości zaległości**

Wskutek nierzetelnego monitorowania zaległości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sześciu z 10 kontrolowanych gmin w ewidencji księgowej figurowały zaległości nienależne lub przedawnione. [str. 38–40]

W sześciu spośród 10 kontrolowanych jednostek, niezgodnie z art. 20 ust. 1 i art. 24 ustawy o rachunkowości oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości dokonywano odpisów przedawnionych zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Łączna kwota zaległości, której dotyczą nieprawidłowości wyniosła 250,4 tys. zł. [str. 40–41]

**W 60% skontrolowanych gmin odpisu zaległości dokonywano niezgodnie z ustawą o rachunkowości**

## 4. WNIOSKI

**Burmistrzowie  
i prezydenci miast**

Podjęcie skutecznych działań ograniczających skalę nieprawidłowości związanych z ustalaniem, naliczaniem oraz dochodzeniem należności z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności korzystanie z będących w dyspozycji organów wykonawczych gmin narzędzi umożliwiających ustalenie wszystkich osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

**Minister Klimatu  
i Środowiska**

Podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu ustawowego zapewnienia organom gmin dostępu do informacji, ułatwiających ustalenie osób zobowiązanych do ponoszenia opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, zawartych w ewidencjach będących w posiadaniu organów administracji publicznej.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Naliczanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi

#### 5.1.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy

We wszystkich objętych kontrolą gminach stworzono warunki do wykonywania zadań związanych z naliczaniem i egzekwowaniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na ich terenie, w tym ustanowiono akty prawa miejscowego, przydzielono realizację ww. zadań wyodrębnionym komórkom organizacyjnym w urzędach gmin oraz określono obowiązki poszczególnym pracownikom. Zgodnie z art. 6k ust. 1 ucpg rady skontrolowanych gmin, w drodze uchwał, dokonały wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 ww. ustawy, ustaliły stawkę opłaty za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz podwyższoną opłatę w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełniają obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, termin, częstotliwość jej wnoszenia, wzór deklaracji o wysokości opłaty oraz warunki i tryb składania deklaracji.

W dwóch urzędach, spośród 10 objętych kontrolą, obowiązywały procedury dotyczące zasad postępowania w sprawach związanych z naliczaniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym weryfikacji deklaracji o wysokości opłaty, prowadzenia ewidencji wymiaru opłat, egzekucji zaległości w przypadku braku opłaty. W pozostałych ośmiu urzędach nie wprowadzono procedur w ww. zakresie, a sprawy prowadzono w oparciu o obowiązujące w urzędach zasady rachunkowości, ewidencji i poboru podatków i opłat.

#### Przykłady

W **Zielonce** obowiązywała wewnętrzna instrukcja postępowania w sprawie zasad i sposobów weryfikacji składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminy wprowadzenia danych do elektronicznego systemu naliczania opłat „Gospodarka odpadami na terenie miast i gmin.

W **Halinowie** zarządzeniami Burmistrza wprowadzono zasady ewidencji i poboru opłaty za odbiór odpadów komunalnych w gminie Halinów.

W jednym spośród skontrolowanych urzędów gmin stwierdzono, że obowiązujące regulacje w zakresie dotyczącym zasad wystawiania upomnień były niezgodne z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>14</sup> i rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności.

We wszystkich gminach zapewniono warunki prawno-organizacyjne do realizacji zadań z zakresu naliczania i egzekwowania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi

<sup>14</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1294 – uchylone z dniem 20 lutego 2021 r., dalej: rozporządzenie z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności.

### Przykład

W **Grodzisku Mazowieckim** w instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w UGGM FN-9<sup>15</sup> postanowiono, że: „Księgowy po zaksięgowaniu raty podatków przy pomocy programu komputerowego co najmniej dwa razy w roku dla osób fizycznych (...) drukuje upomnienia, które dostarczane są podatnikom za potwierdzeniem odbioru”. Było to niezgodne z § 3 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności oraz rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności, który stanowi, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne. Upomnienie przesyła się również w sytuacji, gdy zaległość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej<sup>16</sup>.

W ocenie NIK określenie w ww. instrukcji zasady niezgodnej z przywołanym przepisem miało wpływ na przewlekłość prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

W wyniku kontroli NIK z dniem 1 września 2022 r. wprowadzono zmiany do ww. instrukcji, a upomnienia i tytuły wykonawcze są wystawiane comiesięcznie, zgodnie z okresem należności pieniężnych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

### Przypadki niedopełnienia obowiązku przekazywania do RIO uchwał w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Stwierdzono, że dwie gminy nie dopełniły obowiązku terminowego przekazania do RIO podjętych przez rady gmin uchwał dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Pozostałe gminy przekazały do RIO uchwały w terminach określonych w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym<sup>17</sup>.

W okresie objętym kontrolą rady gmin podjęły łącznie 72 uchwały, w których w większości przypadków zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami określiły zasady funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. RIO zakwestionowała 13 uchwał, przyjętych przez rady pięciu gmin, z uwagi m. in. na: nieokreślenie zasad ustalania ilości zużytej wody, ustalenie opłaty wyższej niż maksymalne stawki określone w ucpg, zaokrąglenia opłat. Po otrzymaniu rozstrzygnięć RIO uchwały zostały zmienione zgodnie ze zgłoszonymi uwagami.

### Przykłady

**Zielonka** w 2020 r. nie przekazała do RIO dwóch uchwał Rady Miasta w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz

<sup>15</sup> Przyjętej zarządzeniem Burmistrza Nr 258/2013 z dnia 6 maja 2013 r. i zmienianej: zarządzeniem Nr 2/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r., zarządzeniem Nr 16/2020 z dnia 29 września 2020 r. oraz zarządzeniem Nr 26/2021 z dnia 13 września 2021 r.

<sup>16</sup> Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności opłaty.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Zgodnie z ust. 2 ww. art. wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zwolnienia z części opłaty w związku z kompostowaniem bioodpadów w przydomowym kompostowniku i w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty, a w 2021 r. przekazała, 150 dni po terminie, cztery uchwały Rady Miasta w powyższym zakresie.

Według wyjaśnień Burmistrza w czasie trwania pandemii COVID-19 w Wydziale – Biuro Rady Miasta, wykonującym zadania m.in. przekazywania uchwał do organów nadzoru występowały częste zmiany kadrowe związane z przebywaniem na usprawiedliwionych nieobecnościach pracowników zatrudnionych na stałe.

**Piaseczno** nie przekazało jednej z uchwał Rady Miejskiej w sprawie opłat oraz wzoru deklaracji o wysokości opłat wskutek przeoczenia.

RIO zakwestionowała sześć uchwał Rady Gminy **Halinów**. Zastrzeżenia RIO dotyczyły m.in.: dopuszczenia do modyfikowania opłaty w zależności od ilości zużycia wody; nieokreślenia zasad ustalania ilości zużytej wody; zdefiniowania pojęcia „gospodarstwa domowego”; braku wskazania, w którym przypadku miałyby zastosowanie jedna z dwóch zaproponowanych metod z pozostawieniem wyboru metody mieszkańcom; zaokrąglenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określenia 14-dniowego terminu na złożenie deklaracji od dnia, w którym nastąpiły zmiany, konieczności załączenia kopii Karty Dużej Rodziny lub okazania karty pracownikowi przyjmującemu deklarację.

W kontrolowanym okresie w ośmiu gminach spośród objętych kontrolą stosowano wyłącznie jedną metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i była ona uzależniona od liczby mieszkańców danej nieruchomości. Wybór tej metody był podyktowany najczęściej względami społecznymi, w tym wynikami konsultacji z mieszkańcami gminy.

Większość gmin stosowała jedną metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – „od mieszkańca”

### Przykład

**Zastępca Burmistrza Sochaczewa** stwierdził, że wybrana metoda naliczenia opłaty za gospodarowane odpadami komunalnymi od mieszkańca jest najbardziej zrozumiała i akceptowalna przez mieszkańców. W 2019 r. Urząd przeprowadził konsultacje społeczne dotyczące projektu uchwały Rady Miejskiej, w której wysokość opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych związana była ze zużyciem wody, jednak projekt ten nie znalazł akceptacji wśród mieszkańców miasta.

W pozostałych dwóch gminach stosowano system mieszany, w zależności od rodzaju nieruchomości.

### Przykłady

W **Grójcu** przyjęto dwie metody ustalania opłat:

- dla nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, opłata stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki za m<sup>3</sup>;
- dla nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, miesięczna opłata stanowiła iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty.

W **Radzyminie**:

- w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi opłata stanowiła iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi opłata stanowiła:
  - iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki za m<sup>3</sup> (od 1 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. opłaty dla nieruchomości oraz od 1 maja 2022 r.),
  - iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty (od 1 stycznia do 30 kwietnia 2022 r.).

W gminach, w których przyjęto różne metody bądź zmieniono metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzasadniano to nie tylko kosztami gospodarowania odpadami, ale też specyfiką danej gminy.

### Przykłady

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Gospodarki Odpadami w Urzędzie w **Grójcu** wprowadzenie w 2020 r. w odniesieniu do zabudowy wielorodzinnej systemu opłat wyliczonych od zużycia wody podyktowane było tym, że pomimo wzrostu liczby osób zameldowanych na terenie Gminy o 690 to liczba osób objętych systemem odbioru odpadów zmalała o 157. Uznano, że stawka liczona od zużycia wody wyeliminuje „znikające” osoby oraz uwzględni osoby faktycznie zamieszkujące a niezameldowane (w przypadku najmu).

W **Halinowie** z uwagi na dużą migrację mieszkańców wykluczono metodę naliczania opłaty od liczby osób zamieszkałych na nieruchomości.

Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie przekraczała maksymalnych stawek określonych ustawowo

W kontrolowanym okresie wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zależności od metody jej ustalania, wynosiła: w 2020 r. od 9 zł do 33,86 zł za jednego mieszkańca, 60 zł od gospodarstwa, od 8 zł do 8,95 zł za m<sup>3</sup> zużytej wody; w 2021 r. od 9 zł do 36,38 zł za jednego mieszkańca, od 8 zł do 12,20 zł za m<sup>3</sup> zużytej wody; w 2022 r. od 12,50 zł do 36,38 zł za jednego mieszkańca, od 8 zł do 12 zł za m<sup>3</sup> zużytej wody oraz 1,20 zł za m<sup>2</sup> powierzchni lokalu.

W żadnej skontrolowanej gminie ustalona wysokość stawek opłaty nie przekraczała maksymalnych stawek opłat określonych w ucpg.

Nieprawidłowości w sporządzaniu rocznych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi

Jednym z ważnych obowiązków gminy jest dokonywanie, stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg, corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji technicznych i organizacyjnych możliwości gospodarowania tymi odpadami. Coroczna analiza powinna obejmować w szczególności zagadnienia ujęte w art. 9tb ust. 1 pkt 1–9 ucpg, a także dostarczyć wiedzy na temat obecnego stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie danej gminy oraz umożliwić weryfikację dotychczasowych założeń i zaplanowanie działań na kolejny rok.

Trzy gminy w rocznych analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi nie uwzględniły wszystkich danych wymienionych w art. 9 tb ust. 1 ucpg, w tym w zakresie potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi; możliwości przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych; liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o jakiej

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6–12 ucpg.

Stwierdzono także przypadki wykazania w tych analizach błędnych danych m.in. o kosztach poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, liczbie właścicieli nieruchomości, wobec których zastosowano tryb administracyjny naliczania opłat.

W pozostałych siedmiu spośród 10 skontrolowanych gmin terminowo sporządzono i udostępniono na stronie BIP właściwego urzędu gminy roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2020–2021, stosownie do wymogu określonego w art. 9tb ust. 2 i 3 ucpg. Zgodnie z ww. przepisami analizę sporządza się w terminie do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy oraz podlega ona publicznemu udostępnieniu na stronie podmiotowej BIP urzędu gminy.

W jednej gminie w ogóle nie sporządzono ww. analiz, a w dwóch gminach sporządzono je bądź opublikowano po terminie.

### Przykłady

W **Grójcu** analiza stanu gospodarki odpadami za 2020 r. została sporządzona i opublikowana na stronie BIP Urzędu w dniu 24 maja 2021 r., tj. po upływie 24 dni od terminu określonego w art. 9tb ust. 2 ucpg, przypadającego na dzień 30 kwietnia.

W **Górze Kalwarii** analiza stanu gospodarki odpadami za 2021 r. została opublikowana na stronie BIP Urzędu w dniu 26 maja 2022 r., tj. po upływie 26 dni od wyżej określonego terminu.

W obu przypadkach było to spowodowane przeoczeniem i natłokiem spraw przypadających na pracowników realizujących powyższe zadanie.

W ocenie NIK nierzetelne sporządzanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi gminy ograniczało mieszkańcom możliwość uzyskania rzetelnych informacji na temat funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Ponadto nie mogło stanowić narzędzia usprawniającego proces planowania działań gminy na następny rok.

### 5.1.2. Prawidłowość naliczania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi

W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi we wszystkich skontrolowanych gminach wzrosły średnio o 16%. Największy wzrost odnotowano w Grodzisku Mazowieckim, tj. o 45,5% (z 15 261,4 tys. zł w 2020 r. do 22 211,6 tys. zł w 2021 r.), natomiast najmniejszy w gminach: Wyszaków o 1,5% (z 10 203,9 tys. zł do 10 359,4 tys. zł) i w Górze Kalwarii o 2,2% (z 9984,4 tys. zł do 10 199,7 tys. zł).

W ww. okresie nastąpił również wzrost wydatków związanych z kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (średnio o 23,7%). Wydatki wzrosły w czterech gminach. Głównym powodem wzrostu wydatków były wyższe koszty odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych, co wynikało m.in. ze sposobu rozliczania

Brak zrównoważenia dochodów i wydatków systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i dokonywania płatności za usługi oraz wzrostu średniej ceny za 1 Mg odpadów. W pozostałych gminach nastąpił spadek ww. wydatków średnio o 10,9%. Największy spadek odnotowano w Górze Kalwarii, tj. 30,7% (z 15 089,9 tys. zł do 10 456,5 tys. zł). Zmniejszenie wydatków wynikało m.in. ze zmniejszenia ilości odbieranych odpadów oraz zmiany firmy odbierającej odpady.

Uzyskane w latach 2020–2021 dochody z ww. opłat były niewystarczające na sfinansowanie kosztów funkcjonowania systemu w większości gmin. Deficyt na koniec 2020 r. wystąpił w dziewięciu kontrolowanych gminach i wynosił od 205,3 tys. zł do 7094,4 tys. zł, przy czym najwyższy był w Grodzisku Mazowieckim. Deficyt na koniec 2021 r. wystąpił w siedmiu skontrolowanych gminach i wynosił od 256,8 tys. zł do 4535,7 tys. zł (w Grodzisku Mazowieckim). Tylko w trzech gminach stwierdzono nadwyżkę, która wyniosła od 0,4% do 19,8% wydatków na funkcjonowanie systemu.

W przypadku jednej gminy, po zmianie metody ustalania opłaty, a w przypadku drugiej gminy, po zwiększeniu wysokości stawki opłaty, uzyskane w 2021 r. dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami pozwoliły na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

**Koszty odbioru i zagospodarowania odpadów stanowiły znaczny udział w kosztach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

Wydatki związane z kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2020–2021 wyniosły łącznie 282 446,8 tys. zł, z czego 264 655,8 tys. zł, tj. 94% wydatków stanowiły koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Pozostałe koszty stanowiły wydatki na obsługę administracyjną systemu – 6959,1 tys. zł (w tym wynagrodzenia pracowników, zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania wspomagającego zarządzanie systemem), utworzenie i utrzymanie PSZOK – 8898,3 tys. zł oraz inne (1934,8 tys. zł) związane m. in. z kosztami usług pocztowych, obsługi aplikacji mobilnej udostępnionej mieszkańcom, edukacji ekologicznej.

Infografika nr 5

Struktura kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2020–2021



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

Zgodnie z art. 6r ust. 1aa ucpg środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ośmiu gminach dochowano tej zasady, natomiast w dwóch nie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

W **Piasecznie** w kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami ujęto wydatki w kwocie 85,2 tys. zł z tytułu wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy zlecenia polegającego na współpracy przy przygotowaniu dokumentów do przeprowadzania kontroli wybranych przedsiębiorców posiadających decyzje zezwalające na opróżnienie zbiorników bezodpływowych oraz przygotowaniu projektów dokumentów w celu prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie usuwania odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania tj. na cele niezwiązane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Było to niezgodne z art. 6r ust. 2 pkt. 3 ucpg. W latach 2020–2022 wynagrodzenia z umów zleceń zostały sfinansowane z opłat w wysokości odpowiednio 2020 r. – 0,04% (15,5 tys. zł), 2021 – 0,11% (49,2 tys. zł), 2022 (31 maja) – 0,01% (kwota 20,5 tys. zł).

W **Zielonce** w kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie ujęto kosztów utrzymania PSZOK oraz wynagrodzeń pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

W trzech urzędach gmin, spośród 10 objętych kontrolą, nie prowadzono ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie objętych systemem, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg. W jednej z tych gmin powyższe zadanie zostało wprost przypisane konkretnej komórce organizacyjnej urzędu. Jak ustalono nie było realizowane przez przeoczenie. Wskutek braku ww. ewidencji gminy nie posiadały informacji czy wszyscy właściciele nieruchomości niezamieszkałych (nie objętych systemem gminnym) zrealizowali obowiązek zawarcia umowy na odbieranie odpadów komunalnych.

W trzech gminach nie prowadzono ewidencji umów

We wszystkich objętych kontrolą urzędach gmin prowadzono ewidencję wymiaru opłat w formie elektronicznej przy użyciu różnych programów komputerowych. Podstawę wpisu do ewidencji stanowiły głównie deklaracje o wysokości opłaty, złożone przez właścicieli nieruchomości, a także decyzje określające wysokość opłaty. W latach 2020–2021 wzrosła liczba właścicieli, którzy złożyli deklarację o wysokości opłaty z 70 171 do 72 259 osób, a organy wykonawcze gmin wydały łącznie 315 decyzji ustalających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Trudności w ustaleniu właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami

Stwierdzono, że w żadnej skontrolowanej gminie liczba właścicieli objętych ewidencją wymiaru opłat nie korelowała z liczbą osób zameldowanych na terenie danej gminy ani też z danymi z innych ewidencji (jak np.: ewidencją gruntów i budynków, ewidencją ludności).

### Przykłady

W **Wyszkowie** na dzień 31 maja 2022 r. liczba osób zameldowanych wyniosła 39 250, natomiast liczba właścicieli nieruchomości – 46 437, a liczba właścicieli nieruchomości, którzy złożyli deklaracje wyniosła 8 263.

W **Sochaczewie** na koniec 2021 r. zameldowanych było 33 118 osób, a obowiązkiem płatności podatkiem od nieruchomości objęto 14 040 właścicieli, a liczba deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, złożonych przez właścicieli nieruchomości wyniosła 6163.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z powyższym dane zawarte w dostępnych w urzędach bazach danych, tj. w ewidencji wymiaru podatku od nieruchomości, ewidencji ludności nie mogą stanowić danych źródłowych do zwymiarowania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ponieważ zawierają rozbieżne dane. Gminom nie udało się wdrożyć skutecznych mechanizmów gwarantujących objęcie opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady. Gminy nie posiadały informacji o liczbie właścicieli zobowiązanych do ponoszenia ww. opłat, a różne bazy danych i rejestry dostępne w urzędach nie były wystarczające w tym zakresie i nie umożliwiały ustalenia czy np. dana nieruchomość jest faktycznie zamieszkiwana i przez ile osób.

Niepełna weryfikacja deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Pracownicy wszystkich skontrolowanych urzędów weryfikowali składane deklaracje/korekty deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ale większość weryfikowała je tylko pod względem poprawności wypełnienia deklaracji oraz prawidłowości wyliczenia wysokości opłaty, z uwagi na brak możliwości skutecznej weryfikacji liczby osób faktycznie zamieszkujących daną nieruchomość.

Próby uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Większość gmin podejmowała próby uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez cykliczne działania weryfikacyjne. Pracownicy urzędów gmin analizowali m.in. informacje znajdujące się w ich posiadaniu (rejestr świadców 500+, ewidencje ludności, ewidencja gruntów i budynków) oraz gminnych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Przeprowadzali także kontrole u właścicieli nieruchomości w celu weryfikacji prawidłowości danych wykazanych w złożonych deklaracjach, w szczególności zgłoszonej liczby mieszkańców danej nieruchomości bądź zlecali Straży Miejskiej przeprowadzenie ww. kontroli. Nie były one jednak wystarczające do ustalenia wszystkich zobowiązanych do ponoszenia opłat oraz prawidłowego zwymiarowania ich wysokości. Powyższe dane zawarte w różnych rejestrach nie są tożsame. Przykładowo, dane z ewidencji wymiaru podatku od nieruchomości dotyczą liczby nieruchomości i nie pozwalają na ustalenie liczby właścicieli nieruchomości, ponieważ jedna nieruchomość może mieć kilku właścicieli, jak i kilka nieruchomości może należeć do jednego właściciela. Ponadto pracownicy urzędów gmin nie mają możliwości rozstrzygnięcia, czy osoba przebywająca w danej nieruchomości (np. w trakcie kontroli weryfikacji danych zawartych w deklaracji) zamieszkuje ją na stałe. Dlatego gminy nie były w stanie w prosty i szybki sposób doprowadzić do objęcia systemem wszystkich zobowiązanych do ponoszenia opłat.

### Przykłady

W **Grodzisku Mazowieckim** od 2021 r. do weryfikacji liczby osób zgłoszonych do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wykorzystywano stworzony dla Gminy program „Rewizor”. W programie zaimplementowano bazy danych będące w posiadaniu Urzędu (m.in. ewidencję gruntów i budynków, pesel, podatku od nieruchomości, ewidencję osób zgłoszonych do systemu gospodarowania odpadami, informacje o zużyciu wody). W wyniku wykorzystania ww. programu identyfikowano rozbieżności w informacjach przekazanych przez właścicieli nieruchomości w deklaracjach wskazujące m.in. na potencjalną możliwość nie zgłoszenia do systemu gospodarowania

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odpadami wszystkich osób zamieszkałych na nieruchomości. W związku z powyższym wysłano 1736 wezwań, w tym w 2021 r. – 1450, a w 2022 r. (do 23 września) 286. Efektem wysłanych wezwań było złożenie 617 deklaracji, w tym w 2021 r. – 492, w 2022 r. – 125. Do systemu gospodarowania odpadami przybyło 1047 osób, w tym 890 w 2021 r. oraz 157 w 2022 r. Miesięczne przypisy zwiększyły się o 28,5 tys. zł w 2021 r. i o 5,0 tys. zł w 2022 r.

W **Radziminie** przeprowadzono 104 kontrole u właścicieli nieruchomości, podczas których weryfikowano m.in. liczbę mieszkańców zgłoszonych w deklaracji. W badanej próbie 20 spraw stwierdzono, że w wyniku przeprowadzonych kontroli dwóch właścicieli złożyło korektę deklaracji w związku z zaniżoną liczbą mieszkańców. W systemie wprowadzono zmiany w wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od daty wskazanej w korekcie deklaracji.

W **Górze Kalwarii** w latach 2020–2022 Urząd przeprowadził jedną kontrolę w terenie dotyczącą weryfikacji danych zawartych w deklaracji. Straż Miejska, w związku ze zleceniem Urzędu Gminy, przeprowadziła 41 kontroli, w tym w 2020 r. – dwie, w 2021 r. – 26, w 2022 r. – 13. Wyniki tych kontroli wykazały m.in. brak złożenia deklaracji oraz rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a zadeklarowanymi danymi. W 2021 r. Straż Miejska nałożyła dwie kary grzywny (w wysokości po 150 zł każda), na podstawie art. 10 ust. 2b ucpg, tj. z powodu niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mimo takiego obowiązku.

W ośmiu gminach (80% skontrolowanych), w sytuacji stwierdzenia niezłożenia przez właścicieli nieruchomości deklaracji/korekty deklaracji o wysokości opłaty, podejmowano działania zmierzające do wyegzekwowania ich złożenia poprzez wezwania telefoniczne, pisemne, a w przypadku braku skuteczności podjętych działań wydawano decyzje określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W dwóch z tych gmin stwierdzono zbyt późne podjęcie działań mających na celu określenie wysokości opłaty. W pozostałych dwóch gminach stwierdzono, że pomimo niezłożenia przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty, pracownicy urzędów nie podejmowali żadnych działań w celu wyegzekwowania ich złożenia ani w celu wydania stosownych decyzji określających wysokość tej opłaty. Nieokreślenie przez organ wykonawczy gminy, w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w razie niezłożenia deklaracji o wysokości tej opłaty, było niezgodne z art. 60 ust. 1 ucpg i miało wpływ na wysokość należności i dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przyczyną powyższego były braki kadrowe, konieczność realizacji przez pracowników także innych zadań związanych z gospodarką odpadami oraz pandemia COVID-19.

### Przykłady

W **Górze Kalwarii** w pięciu sprawach wszczęto postępowanie w celu określenia wysokości opłaty w terminie od 22 do 122 dni od daty odbioru wezwania przez zobowiązanego do złożenia deklaracji, w tym w czterech przypadkach po upływie 30 dni, tj. od 44 do 122 dni. Ostatecznie postępowania zostały umorzone z uwagi na złożenie deklaracji.

W **Radziminie** nie wydano decyzji określającej wysokość opłaty na rok 2016 i kolejne lata mimo niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowa-

Nie zawsze podejmowano prawidłowe działania w przypadku niezłożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie odpadami przez właściciela nieruchomości. Skutkowało to błędnym naliczeniem należności mimo braku podstawy (deklaracji lub decyzji) do zapłaty za 2016 r. w kwocie 336 zł i nienaliczeniem należności w kolejnych latach.

Na podstawie analizy 10 spraw stwierdzono, że pierwsze czynności, od ustalenia braku złożenia deklaracji, podejmowano od trzech do 21 miesięcy po upływie terminu na jej złożenie. Decyzje określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wydawano natomiast po upływie od trzech do 26 miesięcy od wszczęcia postępowania w sprawie. Powyższe miało wpływ na wysokość realizowanych dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W **Halinowie** nie wszczęto postępowań w celu wydania decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec 294 właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości tej opłaty po zmianie metody jej ustalania.

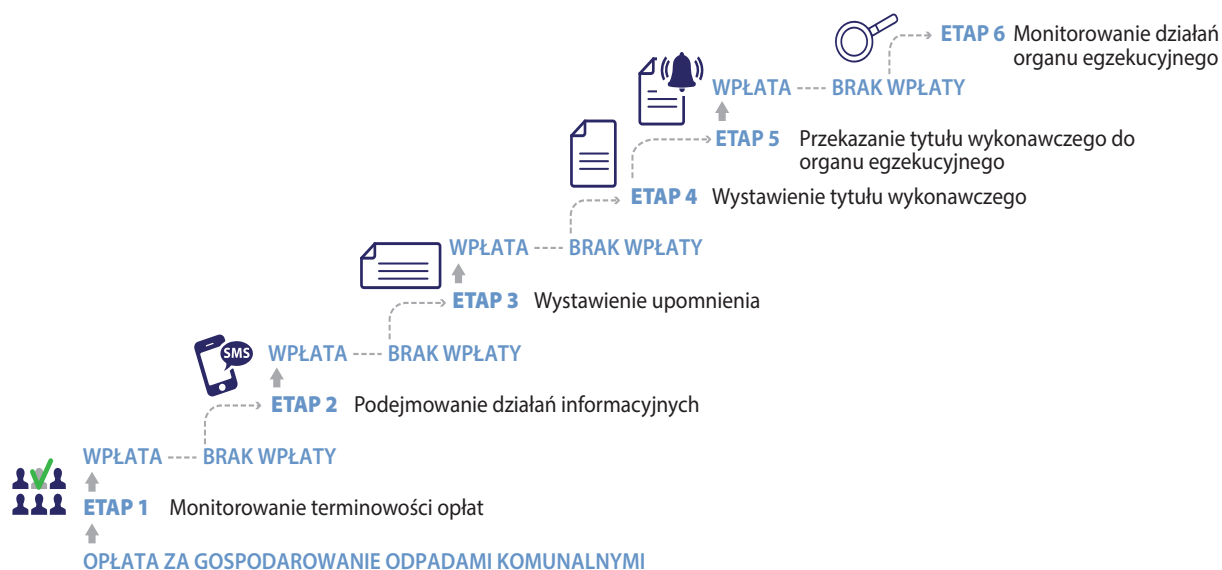
W wyniku kontroli NIK m.in. wyegzekwowano od właścicieli nieruchomości złożenie 73 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na podstawie których dokonano przypisów za okres od 1 lipca 2020 r. do października 2022 r. na kwotę ogółem 217,7 tys. zł, a także wydano 10 decyzji określających wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od 1 lipca 2020 r. do 31 marca 2021 r. o wartości ogółem 10,0 tys. zł.

### 5.2. Egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W większości skontrolowanych jednostek nie podejmowano prawidłowych, bieżących działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od wszystkich zobowiązanych do ich ponoszenia. Miało to negatywny wpływ na wysokość uzyskanych dochodów oraz skuteczność prowadzonej egzekucji.

Infografika nr 6

Uproszczony schemat egzekwowania zaległości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi



Źródło: opracowanie własne NIK

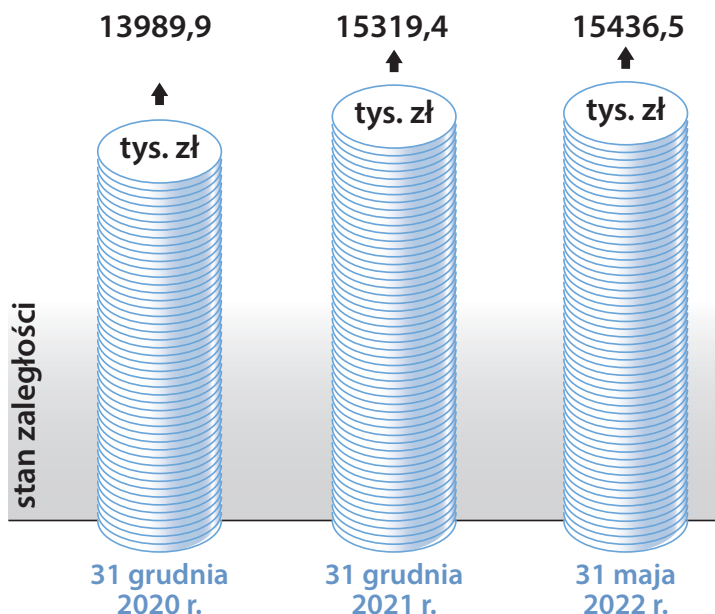
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2020–2022 (31 maja) zaległości jednostek objętych kontrolą z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wzrastały. W ciągu półtora roku łączny stan zaległości zwiększył się z 13 989,9 tys. zł do 15 436,5 tys. zł, tj. o 10,3%. Na koniec 2021 r. zaległości z tego tytułu wynosiły 15 319,4 tys. zł. W 2021 r. w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. w ośmiu badanych gminach zaległości z tego tytułu wzrosły o 9,4%.

Wzrost zaległości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Infografika nr 7

Wysokość zaległości w latach 2020–2022 (do 31 maja)



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

Wysokość zaległości w poszczególnych gminach na koniec maja 2022 r. wahała się od 291,4 tys. zł w Zielonce do 5373,2 tys. zł w Piasecznie.

W 2021 r. największy wzrost zaległości w porównaniu do 2020 r. stwierdzono w Halinowie (87,6%), Ostrołęce (41,8%) oraz Sochaczewie (26,4%). Zmniejszenie zaległości stwierdzono jedynie w dwóch gminach: Grójec (3,5%) oraz Piaseczno (10,2%).

W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. udział zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do dochodów uległ zwiększeniu w siedmiu gminach. Głównymi przyczynami wzrostu zaległości były: pogarszająca się sytuacja finansowa płatników, pandemia COVID-19 oraz opieszale dochodzenie zaległości z tytułu innych opłat i podatków lokalnych.

Tylko w czterech urzędach gmin, przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, skorzystano z możliwości zastosowania działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w rozporządzeniach w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Tylko w czterech gminach prowadzono działania informacyjne

Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egze-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Stosownie do art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku. Formy działań informacyjnych podejmowanych wobec zobowiązanego oraz tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych uregulowane zostały w rozporządzeniach w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Infografika nr 8

Przykładowe działania informacyjne podejmowane w latach 2020–2022 (do 31 maja)



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

W ramach 12 749 działań informacyjnych zrealizowanych przez skontrolowane gminy, do dłużników wysyłano łącznie 7849 wezwań do zapłaty, 1333 zawiadomienia, 2566 wiadomości sms oraz przeprowadzono 1001 rozmów telefonicznych. W związku z tym, że w rejestrach działań informacyjnych nie ewidencjonowano daty i wysokości uregulowanych wpłat Burmistrzowie nie dysponowali precyzyjnymi informacjami o skuteczności podejmowanych działań.

### Przykłady

**Urząd w Zielonce** wysłał: 931 wezwań do kontaktu i zapłaty opłaty, w tym w 2020 r. – 850 pisemnych wezwań do kontaktu i zapłaty, a w 2021 r. – 81. Ponadto wysłano 1001 smsów, e-maili lub przeprowadzono rozmowy telefoniczne, w tym w 2020 r. ze 180 dłużnikami, w 2021 r. – z 513, a do 31 maja 2022 r. – z 308 dłużnikami. W wyniku działań informacyjnych 1277 dłużników uregulowało należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w tym: w 2020 r. – 512 osób, w 2021 r. – 532, a do 31 maja 2022 r. – 233 osoby.

W **Urzędzie w Piasecznie** wysłano 5384 wezwania do zapłaty, w tym w 2020 r. – 2679, w 2021 r. – 2387, w 2022 r. – 318. Ponadto wysłano 130 sms. Urząd nie posiadał danych na temat skuteczności podjętych działań informacyjnych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Ostrołęce** przeprowadzono rozmowy telefoniczne z właścicielami nieruchomości, którzy nie wpłacili w terminie opłaty. Skuteczność działań informacyjnych Prezydent Ostrołęki ocenił na poziomie 80%.

W ponad połowie gmin działania mające na celu terminowe regulowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ograniczyły się do zamieszczania na stronach internetowych urzędu informacji przypominających o obowiązku ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wysokości stawek oraz terminach płatności. W dwóch urzędach uruchomiono aplikację przypominającą o terminach płatności, a w jednym rozpoczęto wdrażanie systemu umożliwiającego elektroniczną komunikację z interesantem.

### Przykłady

W **Zielonce** zachęcano mieszkańców do zainstalowania aplikacji, której jedną z funkcji było ustawienie przypomnień o zbliżającym się terminie wnoszenia opłaty za odpady komunalne. Na dzień 31 maja 2022 r. w bazie danych Urzędu odnotowano 3086 mieszkańców, którzy wyrazili pisemną zgodę na zastosowanie środków komunikacji elektronicznej.

W **Radzyminie** rozpoczęto wdrożenie aplikacji „e-boi” (elektroniczne biuro obsługi interesanta), która umożliwi mieszkańcom dostęp m.in. do wysokości należności wobec gminy, kwot i terminów płatności poszczególnych rat, powiadomień o zbliżającym się terminie płatności. Do mieszkańców będą kierowane przypomnienia za pośrednictwem portalu społecznościowego oraz sms.

W **Grodzisku Mazowieckim** stworzono aplikację, która przypominała o terminach regulowania opłat.

Zdaniem NIK część nieterminowych wpłat można wyeliminować poprzez informowanie właścicieli o zbliżających się terminach i sposobach płatności opłat. Gminy powinny dołożyć wszelkich starań, aby informacja o konieczności terminowego ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotarła do każdego mieszkańca.

W ośmiu skontrolowanych urzędach opieszale podejmowano czynności zmierzające do egzekucji zaległości od właścicieli nieruchomości uchylających się od ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Brak działań w wyznaczonym terminie naruszał art. 42 ust. 5 ufp zgodnie, z którym gmina jest zobowiązana do terminowego podejmowania, w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Naruszano również przepisy rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności.

W 2021 r. pomimo zintensyfikowania, w porównaniu do 2020 r., działań zmierzających do wyegzekwowania należnych wpłat i wzrostu liczby wystawionych upomnień stwierdzono zbyt późne podejmowanie działań w tym zakresie.

W latach 2020–2022 (do 31 maja) wysłano łącznie 47 381 upomnień na kwotę 26 278,9 tys. zł, w tym w 2020 r. – 18 460 na kwotę 8789 tys. zł,

W 80% skontrolowanych gmin niepodejmowano lub przewlekle prowadzono czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2021 r. – 19 916 na kwotę 12 004,2 tys. zł, w 2022 r. – 9005 na kwotę 5485,7 tys. zł.

W Halinowie w latach 2021–2022 (do 31 maja) w związku ze zmianą metody naliczania opłaty oraz pandemią COVID-19 nie wystawiano upomnień na zaległości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Badanie terminowości wysyłania upomnień wobec 20 dłużników (w każdej ze skontrolowanych gmin) wykazało, że w urzędach przyjęto praktykę wystawiania upomnień obejmujących więcej niż jedną zaległość, wynikającą z deklaracji o wysokości opłaty. Upomnienia dotyczyły najczęściej zaległości powstałych w ciągu kilku lub nawet kilkunastu miesięcy.

### Przykłady

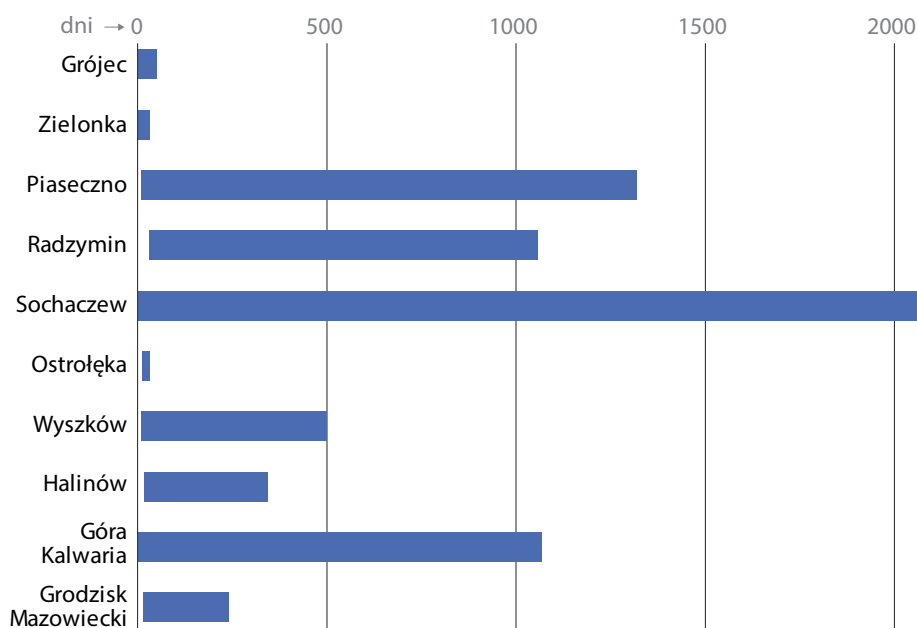
W **Radzyminie** łączono w upomnieniach zaległości za okresy trzyletnie a nawet pięcioletnie.

W **Sochaczewie** dla jednego dłużnika Urząd wystawiał rocznie od jednego do dwóch upomnień, które dotyczyły najczęściej zaległości powstałych z tytułu braku kilku lub kilkunastu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

W **Wyszkowie** upomnienia były wysyłane kilka razy w roku i dotyczyły najczęściej zaległości powstałych w jednym, kilku lub kilkunastu miesiącach.

W jednej z gmin upomnienia wystawiano od następnego dnia do 29 dni po upływie terminu płatności. W dziewięciu na 10 skontrolowanych gmin upomnienia wystawiano w terminie od dwóch do 2079 dni od powstania zaległości. Było to sprzeczne z § 3 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. i 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, zgodnie z którym wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia – niezwłocznie, jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne, przed upływem 21 dnia od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. Gdy wartość należności pieniężnej nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

### Przykłady

W **Piasecznie** upomnienia wystawiono w terminie od dziewięciu do 1310 dni od powstania zaległości.

W **Górze Kalwarii** upomnienia wystawiano w terminie od 157 do 1065 dni od dnia powstania zaległości.

W **Halinowie** upomnienia wystawiono w terminie od 17 do 327 dni od powstania zaległości objętej upomnieniem. Ponadto w latach 2021–2022 nie wystawiano upomnień. W wyniku kontroli NIK wystawiono 438 upomnień o wartości 389,7 tys. zł.

W **Radzyminie** wobec dłużnika posiadającego zaległość w wysokości 1,6 tys. zł nie wystawiono upomnienia stanowiącego podstawę do prowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych. W wyniku kontroli NIK wystawiono 2107 upomnień o wartości 1419,2 tys. zł.

W dziewięciu gminach wystawiane upomnienia zawierały elementy określone w przepisach wydanych na podstawie art. 15 § 3e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w szczególności wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Tylko w Górze Kalwarii upomnienia dotyczące uregulowania należności z tytułu opat za gospodarowanie odpadami, wystawiane w okresie od 30 lipca 2020 do sierpnia 2022 r., nie zawierały pouczenia, o którym mowa w art. 15 § 1a oraz art. 36 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz wszystkich pouczeń określonych aktualnymi rozporządzeniami ministra właściwego ds. budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych<sup>18</sup>. Przez cały okres objęty kontrolą stosowano

<sup>18</sup> Tj. rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu (Dz. U. z 2021 r. poz. 2194), w tym pouczeń określonych w § 2 pkt 6 oraz pkt 7 oraz rozporządzeniem z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności, w tym pouczeń określonych w § 4 pkt 6.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wzór upomnienia zgodny z rozporządzeniem w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, które obowiązywało do 29 lipca 2020 r. W toku kontroli stosowany wzór upomnienia został zaktualizowany.

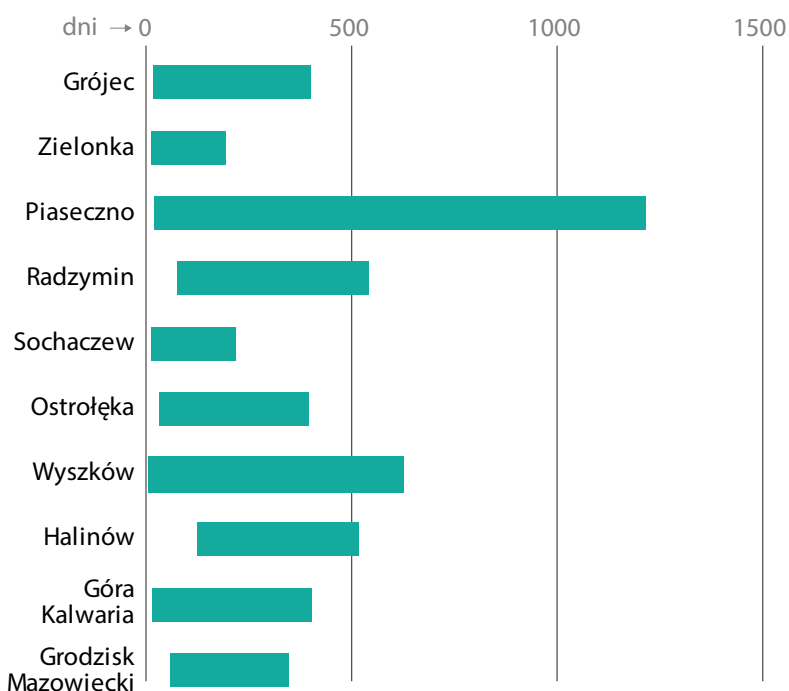
W przypadku braku wpłaty zaległości po upływie terminu wyznaczonego w wysłanych upomnieniach w większości przypadków wystawiano tytuły wykonawcze.

W latach 2020–2022 (do 31 maja) w 10 kontrolowanych gminach wystawiono ogółem 9066 tytułów wykonawczych o wartości 7280,4 tys. zł, w tym w 2020 r. – 2565 o wartości 1626,6 tys. zł, w 2021 r. – 4473 o wartości 3869,7 tys. zł, w 2022 r. – 2028 o wartości 1784,1 tys. zł. W 2022 r. w gminie Halinów nie wystawiano tytułów wykonawczych.

Kontrola terminowości wystawiania tytułów wykonawczych wykazała opóźnienia w ich wystawianiu. Tytuły wykonawcze wystawiano w terminie od jednego do 1199 dni licząc od upływu 7-dniowego terminu od otrzymania upomnienia przez dłużnika.

Infografika nr 10

Terminy wystawiania tytułów wykonawczych



Źródło: wyniki kontroli w 10 jst.

W pięciu gminach stwierdzono również przypadki niewystawienia tytułu wykonawczego, pomimo braku wpłaty zaległości. Zaległe tytuły wykonawcze wystawiano w trakcie lub po zakończeniu kontroli NIK.

### Przykłady

W **Piasecznie** tytuły wykonawcze na zaległości objęte 15 upomnieniami wystawiono dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 13, 21, 24, 29 czerwca 2022 r. i 1 lipca 2022 r.

W **Grodzisku Mazowieckim** w wyniku braku objęcia tytułami wykonawczymi 62 zaległości z 2015 r. oraz 50 zaległości z 2016 r. dopuszczono do ich przedawnienia.

W **Sochaczewie** w odniesieniu do 19 z 20 badanych dłużników tytuły wykonawcze wystawiono w trakcie kontroli NIK (po 31 maja 2022 r.), po upływie od dwóch do 23 miesięcy od przekazania upomnień obejmujących zaległości.

Najczęściej jako przyczyny nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych wskazywano: problemy techniczne związane z systemami informatycznymi, pandemię COVID-19, konieczność comiesięcznej analizy dużej liczby kart kontowych, duże obciążenie pracą osób wykonujących te czynności oraz braki kadrowe.

NIK zwraca uwagę, że opieszałość w podejmowaniu działań egzekucyjnych powoduje u dłużników przeświadczenie o braku zainteresowania gmin skuteczną egzekucją, a nawet o możliwości jej uniknięcia.

Wyniki kontroli wskazują na niewystarczającą skuteczność działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wysokość zaległości nie ulegała zmniejszeniu i miała charakter trwale nieściągalny, pomimo wystawiania upomnień i wysyłania tytułów wykonawczych kierowanych do Naczelników Urzędów Skarbowych. Prowadzona egzekucja w zdecydowanej większości przypadków była nieskuteczna, a wszczęte postępowania były umarzone.

Badanie zaległości 203 dłużników o wartości 4882,8 tys. zł wykazało, że w wyniku podejmowanych działań uzyskano jedynie 347,6 tys. zł tj. 7% dochodzonych należności.

Najniższą ściągalskość zaległości stwierdzono w Górze Kalwarii (2%), Halinowie (3%) oraz Wyszku (4%), a największą w Zielonce (45%), w Grodzisku Mazowieckim (47%), Ostrołęce (40%).

W ocenie NIK na większą efektywność podejmowanych działań mogła mieć wpływ systematyczność podejmowanych czynności informacyjnych oraz niezwłoczne wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych.

W dziewięciu jednostkach<sup>19</sup> (90% skontrolowanych) udział zaległości wyegzekwowanych w danym roku w stosunku do zaległości powstałych w tym roku wynosił odpowiednio: 32,6% w 2020 r., 74,1% w 2021 r., 51,5% w 2022 r. (do 31 maja ).

Zdaniem NIK wpływ na niską skuteczność egzekucji mógł mieć również brak lub niewystarczające działania w zakresie zabezpieczenia majątku dłużnika. Tylko w dwóch jednostkach skorzystano z zabezpieczenia majątku dłużnika lub zgłoszenia dłużnika do Krajowego Rejestru Długów.

Niska skuteczność  
podejmowanych działań

<sup>19</sup> Urząd w Halinowie nie dysponował danymi o wysokości wyegzekwowanych zaległości w danym roku.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2020–2022 w większości kontrolowanych gmin, w przypadku systematycznych braków wpłat opłat za gospodarowanie odpadami, nie występowało wnioskami o wpis do rejestru dłużników ani o wpis w księdze wieczystej. Burmistrzowie kontrolowanych jednostek wskazywali, że przyczynami niepodjęcia działań zmierzających do zabezpieczenia majątku dłużnika były m.in.: niewysoka kwota zaległości poszczególnych dłużników, nieposiadanie przez nich praw rzeczowych do nieruchomości.

### Przykłady

W **Zielonce** wobec pięciu dłużników do Sądu Rejonowego w Wołominie złożono pięć wniosków o wpis do hipoteki przymusowej w księgach wieczystych nieruchomości na łączną kwotę 12 434,06 zł. Jeden dłużnik po złożeniu wniosku do Sądu dokonał spłaty zadłużenia w wysokości 3249,25 zł. Wobec jednego dłużnika posiadającego zadłużenie w wysokości 3701,71 zł oprócz wniosku o wpis do hipoteki wszczęto egzekucję z innej nieruchomości dłużnika.

W **Wyszkowie** umieszczano informacje o dłużnikach w bazie danych Krajowego Rejestru Długów BIG S.A.

W latach 2020–2022 (31 maja) nie przekazywano organom egzekucyjnym wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym informacji<sup>20</sup>, o której mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. dotyczącej m.in. posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu oraz nie prowadzono cyklicznych działań zmierzających do ustalenia majątku dłużników zalegających z wpłatą opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i przekazania ich do organów egzekucyjnych, zgodnie z art. 32aa pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zdaniem NIK opieszałość w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, niestosowanie zabezpieczenia na majątku dłużnika i brak inicjowania działań o charakterze informacyjnym obniżały skuteczność egzekucji dochodzonych zaległości.

Przedawnienie  
należności z tytułu opłat  
za gospodarowanie  
odpadami komunalnymi  
stwierdzono w 80%  
skontrolowanych gmin

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności opłaty. Zgodnie z art. 60 pkt 7 ufp środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. Zgodnie z art. 70 ordynacji podatkowej bieg terminu przedawnienia może zostać zawieszony lub przerwany. W przypadku udzielenia ulgi uznaniowej na wniosek właściciela nieruchomości w postaci rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu. Natomiast przerwanie biegu terminu przedawnienia następuje m.in. w przypadku zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został powiadomiony (m.in. egzekucja z pieniędzy, egzekucja z wynagrodzenia

<sup>20</sup> Na przykład o posiadanym przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku, gdy są znane wierzycielowi, majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, egzekucja z rachunków bankowych czy egzekucja z ruchomości i z nieruchomości). Termin przedawnienia, po przerwaniu biegu, biegnie na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny, przez okres 5 lat. Nie ma przy tym znaczenia czy w wyniku zastosowania środka egzekucyjnego wierzyciel uzyskał jakiegokolwiek środki finansowe.

W ośmiu z 10 badanych jednostek przedawnieniu uległy zaległości o wartości ogółem 274,7 tys. zł, w tym 234,4 tys. zł (85%) zaległości uległo przedawnieniu z przyczyn nie zawsze zależnych od gminy.

W ośmiu jednostkach pomimo podjęcia wszystkich możliwych czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. wysłania upomnień, wystawienia tytułów wykonawczych oraz przekazania tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych, zaległości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedawniały się. Spowodowane to było głównie bezskutecznością egzekucji, zgonami właścicieli nieruchomości.

### Przykłady

W **Zielonce** przyczyną przedawnienia zaległości o wartości 0,3 tys. zł była śmierć zobowiązanego.

W **Sochaczewie** przyczynami przedawnienia 21,7 tys. zł zaległości były zgony właścicieli nieruchomości oraz umorzenie postępowań prowadzonych przez organy egzekucyjne ze względu na bezskuteczność egzekucji.

W czterech gminach dopuszczono do przedawnienia 40,3 tys. zł (15%) zaległości, wobec których nie wystawiono upomnień, tytułów wykonawczych bądź nie przekazano sporządzonych tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych. A zatem nie podjęto obowiązkowych działań umożliwiających prowadzenie dalszych czynności przez organ egzekucyjny.

### Przykłady

W **Grodzisku Mazowieckim** dopuszczono do przedawnienia 112 zaległości<sup>21</sup> z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z lat 2015–2016 o wartości 28,1 tys. zł, w tym 62 (15,2 tys. zł) z 2015 r. oraz 50 (12,9 tys. zł) z 2016 r., na skutek nie objęcia ich tytułami wykonawczymi bądź nie przekazania wystawionych tytułów wykonawczych do urzędu skarbowego.

W **Halinowie** dopuszczono do przedawnienia 10,8 tys. zł zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z lat 2013–2016, z tego 1,0 tys. zł z 2013 r., 1,2 tys. zł z 2014 r., 2,7 tys. zł z 2015 r., 5,9 tys. zł z 2016 r., które nie zostały objęte tytułami wykonawczymi.

W **Radzyminie** dopuszczono do przedawnienia 1,2 tys. zł w wyniku niewystawienia tytułów wykonawczych lub niepodjęcia działań po zidentyfikowaniu ich braku.

<sup>21</sup> Kwoty powyżej 100 zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skontrolowanych gminach jako przyczyny przedawnień wykazywano braki kadrowe, pandemię COVID-19, brak danych osoby zadłużonej, brak numeru PESEL, zmianę właściciela nieruchomości, zgon osoby zobowiązanej do ponoszenia opłaty, brak następców prawnych.

Zdaniem NIK pracownicy urzędu powinni dołożyć należytej staranności przy realizacji zadań publicznych. Przedstawiane przyczyny nie usprawiedliwiają opieszałego prowadzenia postępowań egzekucyjnych i doprowadzenia do przedawnienia zaległości.

Nieprawidłowości  
wynikające  
z nierzetelnego  
monitorowania  
należności z opłat  
za gospodarowanie  
odpadami komunalnymi  
dotyczyły 60%  
skontrolowanych gmin

W sześciu z 10 kontrolowanych gmin nierzetelnie monitorowano i weryfikowano wysokość zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami, w tym w szczególności pod kątem terminu ich przedawnienia. Przy egzekwowaniu należności nie uwzględniano niżej wymienionych zdarzeń mających wpływ na ich dochodzenie. W konsekwencji w ewidencji księgowej figurowały zaległości nienależne lub zaległości, które uległy przedawnieniu. Brak rzetelnego monitorowania zaległości miał również wpływ na prezentowane dane w sprawozdaniach.

### Przykłady

W **Wyszkowie** w ewidencji księgowej na dzień 31 maja 2022 r. ujęto zaległości 25 osób zmarłych o wartości 17,4 tys. zł. W przypadku 13 z ww. osób konto w systemie wymiaru opłat zostało „wyzerowane” (na podstawie aktu zgonu), a w przypadku pozostałych konta nie zostały wyzerowane. Wobec jednej osoby należności były przypisywane przez osiem lat od daty zgonu.

W **Zieloncu** na dzień 31 maja 2022 r. na kontach 11 osób zmarłych figurowały zaległości o wartości ok. 2,5 tys. zł, wskutek nieustalenia prawnych spadkobierców.

W czterech gminach nie dysponowano informacjami o czynnościach egzekucyjnych podjętych przez organy egzekucyjne po przekazaniu im tytułów wykonawczych.

Organy egzekucyjne nie przekazywały na bieżąco informacji w zakresie podejmowanych czynności egzekucyjnych wierzycielowi pomimo, że stosownie do art. 7a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel, organ egzekucyjny i dłużnik zajętej wierzytelności współpracują w postępowaniu egzekucyjnym w sposób prowadzący do prawidłowego wykonania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, w tym przekazują informacje dotyczące czynności egzekucyjnych i innych czynności podejmowanych przez te podmioty, a także zdarzeń mających wpływ na egzekwowany obowiązek zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu jej niezapłacenia w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wyjaśnił, że w praktyce stosowanej w urzędach skarbowych, wykonujących funkcje organów egzekucyjnych, przekazywanie informacji co do czynności podejmowanych w postępowaniu egzekucyjnym odbywa się w ramach odpowiedzi na pisemne wnioski wierzycieli wystosowane w tym zakresie<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Pismo nr UNP: 1401-22-276313 z 24 października 2022 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola wykazała, że nie w każdym przypadku organ egzekucyjny każdorazowo podejmując czynność egzekucyjną informował wierzyciela o podjętych działaniach. W większości kontrolowanych gmin naczelnicy urzędów skarbowych, wykonujących funkcje organów egzekucyjnych, udzielali informacji o czynnościach podjętych w postępowaniu egzekucyjnym w odpowiedzi na pisemne zapytania wierzycieli. Jedynie Prezydent Ostrołęki pomimo kierowania do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ostrołęce pism dotyczących udzielenia informacji na temat etapu realizowanych postępowań egzekucyjnych wobec dłużników posiadających zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie otrzymał odpowiedzi. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Ostrołęce dopiero na zapytanie kontrolera NIK udzielił informacji o podjętych działaniach.

W trzech z badanych gmin, po przekazaniu tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych, ani organ egzekucyjny nie informował o podjętych działaniach, ani urząd gminy nie występował o przekazanie informacji o działaniach podjętych wobec przekazanych do egzekucji zaległości. W związku z powyższym gminy nie dysponowały aktualnymi informacjami o podjętych działaniach, w tym przerywających bieg przedawnienia bądź o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Dokonana w trakcie kontroli NIK weryfikacja działań organów egzekucyjnych wykazała, że w stosunku do 10 zaległości o wartości 6,5 tys. zł nie zastosowano środka przerywającego bieg egzekucji i zaległości uległy przedawnieniu, a w czterech przypadkach o wartości 7,2 tys. zł postępowanie umorzono. W ewidencji gmin na skutek braku informacji z urzędów skarbowych figurowały przedawnione zaległości.

### Przykłady

W **Radzyminie** badanie spraw 20 dłużników wykazało, że w wyniku nierzetelnego monitorowania egzekucji prowadzonej przez urząd skarbowy, gmina nie posiadała informacji o podjętych działaniach m.in. odzyskaniu środków lub umorzeniu postępowania wobec 14 wystawionych tytułów wykonawczych obejmujących zaległości przedawniające się z końcem 2021 r. W wyniku uzyskanych w trakcie kontroli NIK informacji z urzędu skarbowego ustalono, że w stosunku do pięciu tytułów (na kwotę 2,4 tys. zł) nie zastosowano środka egzekucyjnego i zaległości uległy przedawnieniu w latach 2019–2021. Brak działań monitorujących po stronie Gminy spowodował również, że zaległości te nie zostały odpisane w latach 2019–2021.

W **Piasecznie** w wyniku badania spraw 20 dłużników ustalono, że w przypadku 17 tytułów wykonawczych przekazanych do organów egzekucyjnych, Gmina nie posiadała informacji o podjętych działaniach, w tym przerywających bieg przedawnienia oraz o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Przekazana NIK w toku kontroli informacja z urzędu skarbowego wykazała, że w stosunku do jednego tytułu na kwotę 0,9 tys. zł nie zastosowano środka przerywającego bieg egzekucji, co doprowadziło do przedawnienia zaległości w 2019 r. W przypadku czterech tytułów wykonawczych o łącznej kwocie 7,2 tys. zł postępowanie egzekucyjne umorzono. Ponadto w urzędzie dokonano odpisu przedawnionych zaległości w wysokości 38,6 tys. zł, ujmując kilkakrotnie te same wartości. Powyższe wpłynęło na zawyżenie wartości przedawnionych zaległości wykazanych w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych RB-27S za miesiąc marzec 2022 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Halinowie** badanie spraw 20 dłużników wykazało, że w przypadku 19 badanych tytułów wykonawczych, przekazanych do organu egzekucyjnego, obejmujących zaległości, których terminy na dochodzenie zaległości przedawniły się z końcem: 2018 r., 2019 r., 2020 r. i 2021 r. lub przedawniają się z końcem 2022 r., nie pozyskiwano informacji o podjętych działaniach. Na podstawie przekazanej NIK w toku kontroli informacji z urzędu skarbowego ustalono, że w stosunku do czterech tytułów (na kwotę 3,2 tys. zł) nie zastosowano skutecznego środka egzekucyjnego i zaległości uległy przedawnieniu w latach 2019–2021.

Dysponowanie rzetelnymi, bieżącymi informacjami w szczególności w zakresie zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego jest niezbędne do prawidłowego monitorowania stanu zaległości i podejmowania ewentualnych decyzji o przedawnieniu zaległości i odpisywania ich z ewidencji księgowej.

Nieterminowo dokonywano odpisu przedawnionych zaległości

W wyniku kontroli ustalono, że w sześciu spośród 10 kontrolowanych jednostek (60%) wystąpiły nieprawidłowości polegające na niedokonywaniu lub nieterminowym dokonywaniu odpisów przedawnionych zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ujawniono również przypadek kilkukrotnego odpisu tej samej zaległości. Łączna kwota należności, której dotyczą ww. nieprawidłowości wyniosła 250,4 tys. zł.

Wykazywanie w ewidencji księgowej zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które uległy przedawnieniu stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 i art. 24 ustawy o rachunkowości oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości). Zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności prowadzenie w księgach rachunkowych prawidłowej ewidencji przypisów, odpisów, wpłat, zwrotów i zaliczeń nadpłat z tytułu podatków.

### Przykłady

W **Wyszkowie** odpisu 121 zaległości na łączną kwotę 35,3 tys. zł z lat 2014–2015, które uległy przedawnieniu, dokonano 20 grudnia 2021 r., tj. w okresie sprawozdawczym innym niż ten, w którym nastąpiło przedawnienie. Natomiast zaległości z roku 2016 na łączną kwotę 22,8 tys. zł, które uległy przedawnieniu do czasu zakończenia kontroli nie zostały odpisane.

W **Sochaczewie** nie dokonano odpisu z ksiąg rachunkowych zaległości przedawnionych, których termin płatności upłynął w latach 2014–2016 o łącznej wartości 14,8 tys. zł (z tego odpowiednio: 0,7 tys. zł, 3,3 tys. zł oraz 10,8 tys. zł).

W **Górze Kalwarii** zaległości z tytułu gospodarowania odpadami odpisywano w okresie sprawozdawczym (kwartale) innym niż ten, w którym nastąpiło przedawnienie. W ewidencji finansowo-księgowej nie dokonano odpisów zaległości w przypadku 157 ze 193 zaległości (tj. 81,4% liczby odpisanych zaległości), które uległy przedawnieniu o wartości 89,8 tys. zł (tj. 81,6% kwoty łącznie odpisanych zaległości w tym okresie – 110,1 tys. zł). Najdłuższe opóźnienie

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w odpisywaniu zaległości wyniosło 1099 dni (ponad 3 lata). Ponadto w toku kontroli w dniu 4 lipca 2022 r. dokonano odpisu dwóch zaległości o łącznej wartości 673 zł, których termin płatności upłynął w 2015 oraz 2016 r.

Wśród przyczyn nieterminowego odpisywania zaległości Burmistrzowie wymieniali m.in. braki kadrowe, przeoczenie pracowników, nadmiar obowiązków.

W efekcie braku stosownych działań księgi rachunkowe nie dostarczały w pełni wiarygodnych danych o stanie należności. Tym samym nie zabezpieczały one w sposób właściwy procesu egzekucji. Ponadto nieprawidłowości w zakresie ewidencji miały negatywny wpływ na prezentację danych w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S).

Burmistrzowie gmin korzystali z uprawnienia do udzielania ulg w spłacie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stosownie do art. 67a § 1 ordynacji podatkowej na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, rozkładali zapłatę zaległości na raty oraz umarzali zaległości w całości lub w części.

Prawidłowo udzielano ulg w spłacie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W okresie objętym kontrolą w dziewięciu z 10 skontrolowanych gmin udzielono ulg w spłacie z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o wartości ogółem 717 tys. zł. W Sochaczewie w związku z brakiem wniosków o odroczenia terminu płatności, rozłożenie płatności na raty zaległości lub umorzenia w całości lub w części zaległości nie wydawano decyzji o ulgach. W dziewięciu gminach wpłynęło ogółem 586 wniosków. Negatywnie rozpatrzono 73 wnioski. Przyczynami odmowy udzielenia ulgi był brak wystąpienia przesłanki „ważnego interesu strony”, nieprzedłożenie dowodów potwierdzających złą sytuację finansową dłużników. Pozostałe wnioski pozostawały w trakcie rozpatrzenia. W ramach wydanych 453 decyzji przyznających ulgi w spłacie rozłożono 463,6 tys. zł zaległości na raty oraz umorzono zaległości o wartości 253,4 tys. zł. Stosowano jednolite zasady przy wydawaniu decyzji. W kontrolowanych sprawach nie wystąpiły przypadki różnych rozstrzygnięć w podobnym stanie faktycznym. Przed wydaniem decyzji prowadzono postępowanie wyjaśniające oraz analizowano sytuację finansową wnioskodawcy oraz zgromadzono dokumenty potwierdzające deklarowaną sytuację finansową i zdrowotną. Wydane decyzje poprzedzone były badaniem sytuacji finansowej i materialnej dłużnika.

Decyzje wydawano w terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, tj. bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W Halinowie rozpatrzono siedem spraw o umorzenie zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami w okresie od ośmiu do 47 dni po terminie określonym w art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa i nie poinformowano stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, stosownie do wymogów określonych w art. 140 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1 Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

|  |  |
|--|--|
| <b>Cel główny kontroli</b>                         | Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy gminy prawidłowo naliczają i egzekwują opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi?  |
| <b>Cele szczegółowe</b>                            | Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy określono i zapewniono warunki dla prawidłowego i rzetelnego naliczania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi?</li><li>2. Czy działania w zakresie egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były prawidłowe i skuteczne?</li></ol>   |
| <b>Zakres podmiotowy</b>                           | Kontrolę przeprowadzono w 10 gminach województwa mazowieckiego.  |
| <b>Kryteria kontroli</b>                           | Czynności kontrolne przeprowadzono w urzędach gmin na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.   |
| <b>Okres objęty kontrolą</b>                       | Lata 2020–2022 (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.  |
| <b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b> | W ramach realizacji kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje od następujących jednostek niekontrolowanych: <ul style="list-style-type: none"><li>• RIO w Warszawie, która przekazała zestawienia wysokości dochodów, wydatków i stanu zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego;</li><li>• pięciu urzędów skarbowych w zakresie zastosowania środków egzekucyjnych powodujących przerwanie biegu terminu przedawnienia zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, objętych tytułami wykonawczymi wobec wskazanych dłużników;</li><li>• Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zidentyfikowanych problemów gmin w związku z ustalaniem, naliczaniem bądź egzekwowaniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;</li><li>• Izby Administracji Skarbowej w Warszawie na temat ewentualnych problemów związanych z przekazywaniem i udostępnianiem informacji o dłużnikach między gminami a urzędami skarbowymi z obszaru województwa mazowieckiego.</li></ul> |
| <b>Pozostałe informacje</b>                        | Kontrola została przeprowadzona jako kontrola planowa niekoordynowana, z inicjatywy NIK, w okresie od 25 maja 2022 r. do 30 września 2022 r.   |
| <b>Stan realizacji wniosków pokontrolnych</b>      | Wyniki kontroli przedstawiono w 10 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 34 wnioski pokontrolne. Z powyższych wniosków zrealizowano 13, w trakcie realizacji jest 19, a nie zrealizowano dwóch.  |
| <b>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych</b>     | Żadna z kontrolowanych jednostek nie złożyła zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.  |
| <b>Finansowe rezultaty kontroli</b>                | Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 4687,6 tys. zł, na które złożyły się m.in.: wpłaty dokonane przez właścicieli nieruchomości na skutek czynności podjętych przez pracowników urzędów gmin w efekcie kontroli NIK (904,8 tys. zł).   |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej         | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---------------------------------------|--|
| 1.  | Urząd Miasta i Gminy Góra Kalwaria    | Arkadiusz Strzyżewski                              |
| 2.  | Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim | Grzegorz Józef Benedykciński                       |
| 3.  | Urząd Gminy i Miasta Grójec           | Dariusz Stanisław Gwiazda                          |
| 4.  | Urząd Miejski w Halinowie             | Adam Ciszkowski                                    |
| 5.  | Urząd Miasta Ostrołęki                | Łukasz Kulik                                       |
| 6.  | Urząd Miasta i Gminy Piaseczno        | Daniel Putkiewicz                                  |
| 7.  | Urząd Miasta i Gminy Radzymin         | Krzysztof Chaciński                                |
| 8.  | Urząd Miejski w Sochaczewie           | Piotr Osiecki                                      |
| 9.  | Urząd Miejski w Wyszowie              | Grzegorz Nowosielski                               |
| 10. | Urząd Miasta Zielonka                 | Kamil Michał Iwandowski                            |

Wykaz jednostek kontrolowanych<sup>23</sup>

We wszystkich jednostkach kontrolowanych zastosowano oceny w formie opisowej.

Oceny jednostek kontrolowanych

<sup>23</sup> W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

## 6.2 Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Gospodarowanie  
odpadami komunalnymi

Gmina została zobowiązana do stworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy (art. 6c ust. 1 ucpg). Gmina, zgodnie z art. 6c ust. 2 ucpg może również, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Metody ustalenia opłaty  
za gospodarowanie  
odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 6k ust. 1–2 ucpg rada gminy, w drodze uchwały:

- 1) dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustala stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
- 2) ustala stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości;
- 3) ustala stawkę opłaty za m<sup>3</sup> zużytej wody – w przypadku wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 3a.

Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2–2b i 2d;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, określone w art. 6k ust. 2a ucpg.

Rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b (art. 6k ust. 3).

Rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych (art. 6k ust. 4a).

Artykuł 6l ust. 1 ucpg zawiera obowiązek wydania przez radę gminy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przy uwzględnieniu warunków miejscowych, która określa termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wskazanie czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry.

**Termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Zgodnie z art. 6n ust. 1 ucpg rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

**Wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

- 1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>24</sup> oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- 2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
  - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
  - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
  - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Zgodnie z art. 6m ust. 1 ucpg deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta następujące osoby: 1) właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy; 2) osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1; 3) właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2, a właściciele nieruchomości nie złożyli skutecznego oświadczenia, o którym mowa w art. 6c ust. 3b.

**Obowiązek złożenia deklaracji**

Pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia:

- 1) zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości albo w lokalu w budynku wielolokalowym objętym uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1, lub wytworzenia na danej nieruchomości lub w danym lokalu odpadów komunalnych;
- 2) podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1, albo uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 (art. 6m ust. 1<sup>1</sup>).

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, ze zm.

## ZAŁĄCZNIKI

### Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Stosownie do art. 6m ust. 1a ucpg deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 6h ucpg opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – na rzecz gminy, na której położone są nieruchomości lub lokale – są obowiązani ponosić:

- 1) właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy,
- 2) właściciele lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osoby, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osoby faktycznie zamieszkujące lub użytkujące te lokale lub osoby faktycznie zamieszkujące lub użytkujące lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1,
- 3) właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2.

### Powstanie obowiązku ponoszenia opłaty

Stosownie do art. 6i ust. 1 ucpg obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

- 1) w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;
- 2) w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne;
- 3) w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi po raz pierwszy uiszcza się za miesiąc, w którym ta uchwała weszła w życie (art. 6i ust. 1a)

W przypadku gdy w danym miesiącu na danej nieruchomości mieszkaniec zamieszkuje przez część miesiąca, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w miesiącu, w którym nastąpiła zmiana, uiszcza się w gminie, w której dotychczas zamieszkiwał, a w nowym miejscu zamieszkania – począwszy od miesiąca następnego, po którym nastąpiła zmiana (art. 6i ust. 2).

### Wszczęcie egzekucji administracyjnej

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>25</sup>, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany oraz jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne. Upomnienie powinno być przesłane nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany. Natomiast, w § 3 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności określono, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. Upomnienie przesyła się również w sytuacji, gdy zaległość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – przed upływem sześciu miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. Elementy jakie powinno zawierać upomnienie określone zostały w § 8 oraz § 4 odpowiednio rozporządzeń z 30 grudnia 2015 r. i z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności. W rozporządzeniu z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności, obowiązującym od 20 lutego 2021 r., nie określono elementów jakie powinno zawierać upomnienie. Szczegółowy zakres danych zawartych w upomnieniu został określony w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu<sup>26</sup>.

Stosownie do art. 1a pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków. W przypadku niniejszej kontroli, organami egzekucyjnymi będą właściwi miejscowo naczelnicy urzędów skarbowych. W art. 26 § 1 ww. ustawy określono natomiast, że organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Elementy składowe tytułu wykonawczego określa art. 27 ww. ustawy. Wzory tytułów wykonawczych określono natomiast w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r.)<sup>27</sup> oraz 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>28</sup>, a także

<sup>25</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, uchylone z dniem 30 lipca 2020 r., dalej: rozporządzenie z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2194, weszło w życie z dniem 20 lutego 2021 r.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 850, uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 968, uchylony z dniem 20 lutego 2021 r.

## ZAŁĄCZNIKI

w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>29</sup>.

### Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zagadnienia dotyczące stosowania ulg w spłacie zobowiązań uregulowane zostały w ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym organ podatkowy, na wniosek podatnika, może m.in: umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa (art. 67a § 2 ordynacji podatkowej).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1856.

### **6.3 Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 131, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1294).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2083).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 850) uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 968) uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1856).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu (Dz. U. z 2020 r. poz. 2194).

## ZAŁĄCZNIKI

17. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 320).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 67).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1526) uchylone z dniem 13 października 2021 r.
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375).
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

#### **6.4 Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Minister Klimatu i Środowiska
11. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast
12. Przewodniczący rad miast/gmin

## **6.5 Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli**

## **6.6 Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra**