



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.012.03.2022

Pan  
Kamil Michał Iwandowski  
Burmistrz Miasta Zielonka

ul. Lipowa 5  
05-220 Zielonka

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/083 – Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi  
w wybranych gminach województwa mazowieckiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zielonka <sup>1</sup> , ul. Lipowa 5, 05-220 Zielonka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Michał Iwandowski, Burmistrz Miasta Zielonka <sup>2</sup> od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Naliczanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. 2. Egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (I połowa) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Elżbieta Grzędzińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/88/2022 z 24 maja 2022 r. (akta kontroli tom 1 str. 1, 2-15)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	<p>W latach 2020-2022 w Mieście Zielonka prawidłowo przygotowano projekty uchwał określających zasady funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. metody ustalania opłaty i wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>5</sup>.</p> <p>Wysokość opłaty była uzależniona od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za mieszkańca. Stawki opłaty nie przekraczały maksymalnych stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonych w art. 6k ust. 2a ucpg.</p> <p>Wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi były zgodne z przepisami, w tym określały zasady jej składania.</p> <p>Burmistrz Miasta Zielonka terminowo sporządzał i udostępniał na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu roczne analizy stanu gospodarki za lata 2020-2021, które zawierały elementy określone w art. 9tb ucpg.</p> <p>Pozyskane w latach 2020-2021 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej wysokości 11 225,3 tys. zł (5 181,8 tys. zł w 2000 r., 6 043,5 tys. zł w 2021 r.) z uwzględnieniem niewykorzystanych środków z lat poprzednich</p>
---------------------	---

<sup>1</sup> Dalej także Urząd lub UM Zielonka.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm., dalej: ucpg.

(545,6 z 2019 r., 7,3 tys. zł z 2000 r.) były wystarczające na sfinansowanie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w łącznej wysokości 10 765,6 tys. zł (5 720,0 w 2020 r., 5 045,6 tys. zł w 2021 r.).

W Urzędzie podejmowano działania w celu zweryfikowania poprawności danych wykazanych w złożonych przez mieszkańców deklaracjach o wysokości opłaty oraz zidentyfikowania zobowiązanych do ich ponoszenia. Ponadto monitorowano terminowość dokonanych wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w przypadku braku wpłat podejmowano działania w celu ich wyegzekwowania. Na koniec 2021 r. zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły 247,02 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. uległy zwiększeniu o 27% (193,89 tys. zł). W 2021 r. w porównaniu do 2000 r. nastąpił spadek zaległości objętych czynnościami egzekucyjnymi z 54,7% (106,14 tys. zł) do 40,92% (100,67 tys. zł). Wynikało to m.in. z objęcia zaległości działaniami informacyjnymi oraz z wysokości tych zaległości (zaległości nieprzekraczające dziesięciokrotności kosztów upomnienia<sup>6</sup>).

W latach 2020-2022 (do 31 maja) stwierdzono siedem przypadków przedawnienia zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi o łącznej wartości 0,8 tys. zł.

Postępowania w sprawie udzielenia ulg w spłacie zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzone były prawidłowo.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzekazania Regionalnej Izbie Obrachunkowej w 2020 r. oraz nieterminowego przekazania w 2021 r. uchwał Rady Miasta Zielonka w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosownie do wymogów określonych w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>,
- niewykazywania w latach 2020-2022 (31 maja) w kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi kosztów utrzymania PSZOK oraz wynagrodzeń pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

OBSZAR

#### **1. Naliczanie opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi**

##### **1.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Zielonka**

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2022 (I półrocze) Rada Miasta Zielonka, zgodnie z art. 6 k ust 1 ucpg, na podstawie sporządzonych przez Burmistrza projektów, podjęła uchwały dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Do września 2021 r. – 116 zł, od października 2021 r. - 160 zł.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>8</sup> Nr XXI/168/20 z dn.14.05.2020 r., w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty w związku z kompostowaniem bioodpadów w przydomowym kompostowniku, Nr XXI/169/20 z dn. 14.05.2020 r., w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Nr XXI/170/20 z dn. 14 maja 2020 r., w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, Nr XIII/221/20 z dn. 27 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, Nr XXXIII/322/21 z dn. 27 maja 2021 r.

W badanym okresie, dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, obowiązywała metoda obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiąca iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za mieszkańca określone w uchwałach<sup>9</sup> (art. 6j ust.1 pkt 1 ucpg).

Rada Miasta ustaliła stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które były zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 2a ucpg) oraz za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie były zbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 ucpg).

Przy ustalaniu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uwzględniano m.in. ilość wytwarzanych i zebranych odpadów w gospodarstwach domowych z poprzedniego roku, a także koszt funkcjonowania systemu gospodarki, w tym usługi polegającej na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów przez wyłonioną, w drodze postępowania przetargowego<sup>10</sup> firmę. Uzasadniając wprowadzenie nowych podwyższonych stawek opłat za gospodarowanie odpadami wskazywano, iż dotychczas obowiązujące stawki nie będą się bilansować z kosztami funkcjonowania systemu.

(akta kontroli tom 1 str. 138-391, 389-391)

Przy kalkulacji stawki nie uwzględniano dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych zebranych selektywnie. Jak wyjaśnił Burmistrz, art. 6 k ust. 2 b ucpg daje dowolność Radzie Gminy w kwestii uwzględniania przy kalkulacji stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych. Ww. dochody<sup>11</sup> były księgowane jako dochód na koncie 70005-083 (Gospodarka gruntami i nieruchomości – wpływy z usług).

(akta kontroli tom 1 str. 491, 514-515)

W okresie objętym kontrolą, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych zmieniana była trzykrotnie i wynosiła:

– w przypadku zbierania odpadów w sposób selektywny: do 31 maja 2020 r. – 22,0 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, od 1 czerwca 2020 r. – 29,0 zł (wzrost o 7 zł), a od 1 lipca 2021 r – 32 zł (wzrost o 3 zł);

---

w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Nr XXXIII/327/21 z dn. 27 maja 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, Nr XXXIII/323/21 z dn. 27 maja 2021 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Nr XXXIII/324/21 z dn. 27 maja 2021 r. w sprawie zwolnienia właścicieli nieruchomości w całości z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawnionej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Nr XXXIII/325/21 z dn. 27 maja 2021 r. w sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, Nr XXXIII/328/21 z dn. 27.05.2021 r., w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty w związku z kompostowaniem bioodpadów w przydomowym kompostowniku, Nr XXXVI/364/21 z dn. 28 września 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, Nr XXXVIII/388/21 z dn. 25 listopada 2021 r. w sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

<sup>9</sup> Uchwały Rady Miasta Zielonka: Nr IV/41/19 z dn. 28.02.2019 r., Nr XXI/168/20 z dn. 14.05.2020 r., Nr XXXIII/328/21 z dn. 27.05.2021 r.

<sup>10</sup> Urząd przystępując do przetargu wskazywał ilość odpadów, jaką w danym okresie usługodawca ma odebrać od mieszkańców. Firma przystępująca do przetargu proponowała kwotę w przeliczeniu na wskazaną przez gminę ilość odpadów. Stawka opłaty mieszkańca wyliczana była jako najniższa kwota z przetargu dzielona przez liczbę osób korzystających z usługi.

<sup>11</sup> W 2020 r. – 5,0 tys. zł, w 2021 r. – 6,1 tys. zł oraz do 31 maja 2022 r. – 2,9 tys. zł.

– w przypadku zbierania odpadów w sposób nieselektywny: do 31 maja 2020 r. – 44,0 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, od 1 czerwca 2020 r. – 116,0 zł (wzrost o 72 zł), a od 1 lipca 2021 r – 128,0 zł (wzrost o 12 zł).

Wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi była zgodna z regulacjami art. 6k ust 2a pkt 1-3 ucpg i nie przekraczała poziomów stawek wyliczanych na podstawie średniego miesięcznego dochodu rozporządzalnego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

(akta kontroli tom 1 str. 141-170)

Od 2020 r. ustalono również, w drodze uchwały<sup>12</sup>, częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 0,50 zł (od każdej osoby zamieszkującej) dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, zbierających w przydomowym kompostowniku bioodpady.

(akta kontroli tom 1 str. 148-170)

Zdaniem Burmistrza, Miasto Zielonka od momentu wprowadzenia częściowego zwolnienia z opłaty dla właścicieli nieruchomości, kompostujących bioodpady w przydomowych kompostownikach, odniosło korzyści w związku ze zmniejszeniem ilości bioodpadów odbieranych przez firmy oraz przyjmowanych w punkcie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych<sup>13</sup> i w ten sposób ograniczono masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania, a co za tym idzie i kosztów. Ważnym aspektem jest również większa świadomość ekologiczna wśród mieszkańców – zaobserwowano, że z każdym rokiem liczba kompostowników wzrasta, w związku z czym można założyć, że ilość oddawanych bioodpadów będzie maleć.

(akta kontroli tom 1 str. 514-516)

Od 1 stycznia 2022 r., ustalono roczną ryczałtową opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości<sup>14</sup>, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe<sup>15</sup> w wysokości: 190 zł, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz 760 zł, jeżeli odpady są zbierane w sposób nieselektywny.

(akta kontroli tom 1 str. 350-354)

Rada Miasta, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora sanitarnego w Wołominie, zgodnie z art. 6 r ust. 3-3b ucpg określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę<sup>16</sup>. W uchwałach określono m.in. rodzaje i ilości odbieranych odpadów komunalnych, częstotliwość ich odbierania od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne lub PSZOK.

(akta kontroli tom 1 str. 250-329)

<sup>12</sup> Nr XXI/168/20 z dn. 14 maja 2020 r. oraz Nr XXXIII/328/21 z dn. 27 maja 2021 r.

<sup>13</sup> Dalej: PSZOK lub punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

<sup>14</sup> Uchwała Rady Miasta Zielonka Nr XXXVIII/388/21 z dn. 25.11.2021 r.

<sup>15</sup> Na terenie Miasta Zielonka zaewidencjonowano pięć nieruchomości wykorzystywanych w celach rekreacyjno-wypoczynkowych.

<sup>16</sup> Uchwały Rady Miasta Zielonka Nr XXXIII/299/17 z dn. 30.03.2017 r., zmieniona uchwałą Nr XLVIII/471/18 z dn. 29.05.2018 r., Nr XXIII/221/20 z dn. 27.08.2020 r. Nr XXXII/327/21 z dn. 27 maja 2021 r (Wojewoda mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdził nieważność uchwały) oraz Nr XXXVI/364/21 z dn. 28.09.2021 r. W dniu

Zgodnie z art. 6l ust. 1 ucpg, określono również termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>17</sup> przez właścicieli nieruchomości – w cyklu miesięcznym, płatne z dołu do ostatniego dnia miesiąca<sup>18</sup> w kasie Urzędu lub przelewem na indywidualny rachunek bankowy przyporządkowany właścicielowi nieruchomości zamieszkałej.

(akta kontroli tom 1 str. 331-342)

Na podstawie art. 6k ust 4 ucpg dokonano zwolnienia właścicieli nieruchomości w całości z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej<sup>19</sup>.

(akta kontroli tom 1 str. 355-366)

2. W 2020 r. Burmistrz nie przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej<sup>20</sup> uchwał Rady Miasta w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. W 2022 r. przesłał jedną uchwałę<sup>21</sup> w ustawowym terminie (szerzej opisano w sekcji nieprawidłowości).

W dniu 2 listopada 2021 r. Prezes RIO wystosował pismo do Burmistrza Miasta Zielonka, w którym wykazał obowiązek wynikający z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>22</sup>, polegający na przedkładaniu uchwał i zarządzeń objętych nadzorem RIO w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia.

(akta kontroli tom 1 str. 373-381)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałami Nr 34.326.2021 oraz Nr 34.3267.2021 z dnia 9 listopada 2021 r. orzekło nieważność w części uchwał Nr XXXIII/325/21<sup>23</sup> oraz Nr XXXIII/325/21<sup>24</sup> Rady Miasta Zielonka z dnia 27 maja 2021 r. z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>25</sup>. Uwagi RIO dotyczyły spraw formalnych<sup>26</sup>.

(akta kontroli tom 1 str. 382-387)

3. Tryb i terminy składania deklaracji określono w uchwałach Rady Miasta w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>27</sup>. Wzory deklaracji zawierały m.in. dane niezbędne do określenia wysokości opłaty, objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania, terminach i miejscu składania deklaracji, a także pouczenie, iż stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

<sup>17</sup> Uchwała Rady Miasta Zielonka nr XXXI/271/17 z dn. 16.11.2017 r., w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zmieniona Uchwałą Nr XXXIX/367/17 z dn. 28.09.2017 r. oraz Uchwałą Nr. XXXIII/322/21 z dn. 27.05.2021 r.

<sup>18</sup> W przypadku właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, obowiązek wnoszenia opłat do 30 czerwca.

<sup>19</sup> Uchwała Rady Miasta Zielonka Nr XLVI/451/18 z dn. 28.03.2018 r. oraz Nr XXXIII/324/21 z dn. 27.05.2021 r.

<sup>20</sup> Dalej także RIO.

<sup>21</sup> Uchwała Nr XXXVIII/388/21 Rady Miasta Zielonka z dn. 25.11.2021 r. w sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>23</sup> W sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

<sup>24</sup> W sprawie wyboru metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty w związku z kompostowaniem bioodpadów w przydomowym kompostowniku.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

<sup>26</sup> Rozbieżność terminów wejścia w życie uchwały tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia i wskazanie konkretnej daty kalendarzowej (1 lipca 2021 r.).

<sup>27</sup> Uchwały Rady Miasta Zielonka: Nr V/54/19 z dn. 28 marca 2019 r., Nr XXXI/169/20 z dn. 14 maja 2020 r. oraz Nr XXXIII/323/21 z dn. 27 maja 2021 r.

Możliwość składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej wprowadzono od 14 maja 2020 r. dla właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy<sup>28</sup>, a od 27 maja 2021 r. dla właścicieli nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy lub nieruchomość wykorzystywana na cele rekreacyjno-wypoczynkowe<sup>29</sup>, określając warunki i tryb składania deklaracji, w tym sposób przesyłania oraz rodzaj podpisu, którym deklaracja powinna być opatrzona.

(akta kontroli tom 1 str. 171-249)

4. Burmistrz Miasta Zielonka terminowo sporządził analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2019-2021 i opublikował na stronie internetowej Miasta oraz na stronie BIP Urzędu<sup>30</sup>, zgodnie z art. 9tb ust. 3 ucp. Analizy zawierały wszystkie elementy określone w art. 9tb ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli tom 1 str. 392-473)

5. W latach objętych kontrolą zadania dotyczące gospodarowania odpadami, w tym związane m.in.: z naliczaniem opłat, przyjmowaniem i weryfikacją składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – do 22 lutego 2021 r. przypisano do obowiązków Biura Gospodarki Komunalnej, wchodzącego w skład Wydziału Ochrony Środowiska<sup>31</sup>, natomiast od 23 lutego 2021 r.<sup>32</sup> do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Architektury Krajobrazu. Zgodnie z zakresami obowiązków ww. zadania do 31 grudnia 2021 r. realizowały trzy, a w okresie od 1 stycznia 2022 do 31 maja 2022 r. dwie osoby, od 1 czerwca 2022 r. – znowu trzy osoby. Ww. pracownicy wykonywali również inne obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie. Prowadzenie ewidencji wpłat z tytułu m.in. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wystawianie upomnień i wezwań do zapłaty oraz tytułów wykonawczych, a także prowadzenie postępowań egzekucyjnych oraz prowadzenie rejestrów: upomnień, wezwań do zapłaty oraz tytułów wykonawczych należało do obowiązków trzech osób zatrudnionych w Wydziale Podatków i Opłat Lokalnych<sup>33</sup>.

(akta kontroli tom I str. 16-137, 525)

6. W Urzędzie 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”<sup>34</sup>.

(akta kontroli tom I str. 474, tom 2 str. 8-15)

Zarządzeniem Nr 41/2012 Burmistrza Miasta Zielonki z dnia 30 kwietnia 2012 r.<sup>35</sup> wprowadzono procedurę windykacji należności, w tym należności z tytułu opłat za

<sup>28</sup> Uchwałą Rady Miasta Zielonka Nr XXI/169/20 z dn. 14 maja 2020 r.

<sup>29</sup> Uchwała Rady Miasta Zielonka Nr XXXIII/323/21 z dn. 27 maja 2021 r.

<sup>30</sup> Daty publikacji: 30.04.2020 r., 22.04.2021 r., 26.04.2022 r.

<sup>31</sup> Na podstawie Zarządzenia Burmistrza Miasta Zielonki nr 124/19 z dn. 31.07.2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego, zmienione zarządzeniami: nr 241/19 z dn. 30.12.2019 r., nr 1/20 z dn. 2.01.2020 r., nr 115/20 z dn. 18.06.2022 r., nr 150/20 z dn. 28.08.2020 r. oraz 16/21 z dn. 29.01.2021 r.

<sup>32</sup> Zgodnie z § 26 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Zielonka, wprowadzonym Zarządzeniem Burmistrza Miasta Zielonki nr 34/121 z dn. 23 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Zielonka, zmienione Zarządzeniami: nr 57/21 z dn. 7.04.2021 r., nr 1/22 z dn. 10.01.2022 r. oraz nr 84/22 z dn. 06.05.2022 r.

<sup>33</sup> Zarządzenie Burmistrza Miasta Zielonki nr 124/19 z dn. 31.07.2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego, zmienione zarządzeniami: nr 241/19 z dn. 30.12.2019 r., nr 1/20 z dn. 2.01.2020 r., nr 115/20 z dn. 18.06.2022 r., nr 150/20 z dn. 28.08.2020 r. oraz 16/21 z dn. 29.01.2021 r. oraz Zarządzenie Burmistrza Miasta Zielonki nr 34/121 z dn. 23 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Zielonka, zmienione Zarządzeniami: nr 57/21 z dn. 7.04.2021 r., nr 1/22 z dn. 10.01.2022 r. oraz nr 84/22 z dn. 06.05.2022 r.

<sup>34</sup> Dalej także: GOMiG lub elektroniczny system ewidencji gospodarowania odpadami.

<sup>35</sup> W sprawie wprowadzenia procedury procesu windykacji należności w Gminie Zielonka.

gospodarowanie odpadami komunalnymi, w której określono m.in. terminy i zasady wystawiania, wysyłania, ewidencjonowania: upomnień, tytułów wykonawczych.

(akta kontroli tom I str. 475-489)

## **1.2. Prawdliwość naliczania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi**

Opis stanu faktycznego

1. Wysokość wykonanych i planowanych dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w okresie objętym kontrolą kształtowała się następująco:

- w 2020 r. – 5 181,8 tys. zł, tj. 98,7% dochodów planowanych (5 251,7 tys. zł),
- w 2021 r. – 6 043,5 tys. zł, tj. 96,3% planowanych (6 279,0 tys. zł),
- w 2022 r. (do 31 maja) – 2 807,7 tys. zł, tj. 43,7% dochodów planowanych na 2022 r. (6 428,0 tys. zł).

(akta kontroli tom 1 str. 490-491, 496-509)

Wysokość niewykorzystanych środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi za 2019 r. wynosiła 545,6 tys. zł, a za 2020 r. – 7,3 tys. zł, a za 2021 r. – 997,9 tys. zł. Stosownie do art. 6r ust. 2c ucpg, środki, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, Urząd wykorzystywał w kolejnym roku.

(akta kontroli tom 1 str. 490, 492-495)

Jak wyjaśnił Burmistrz, różnica ponad 997,9 tys. zł pomiędzy wykonanymi dochodami, a wydatkami w 2021 r. wynikała z faktu zmniejszenia się ilości odbieranych odpadów na terenie Miasta w stosunku do 2020 r. Stawka za gospodarowanie odpadami komunalnymi na 2021 r. szacowana była na podstawie średniej ilości odpadów z 2020 r., gdzie w związku z pandemią nastąpił bardzo duży wzrost produkcji odpadów wielkogabarytowych oraz budowlanych. Ponadto istotny wpływ na koszty funkcjonowania systemu w 2021 r. miał brak realizacji usługi związanej z zagospodarowaniem części odpadów przez firmę odbierającą, ze względu na wyczerpanie limitów przyjmowanych odpadów przez instalację. Faktury za zagospodarowanie odpadów komunalnych za miesiące październik-grudzień 2021 r. zapłacone zostały w styczniu 2022 r.

(akta kontroli tom 1 str. 510-513)

W latach objętych kontrolą wydatki poniesione na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły:

- w 2020 r. – 5 720,0 tys. zł, tj. 98,7% planowanych 5 797,2 tys. zł,
- w 2021 r. – 5 045,6 tys. zł, tj. 80,3% planowanych (6 286,3 tys. zł),
- do 31 maja 2022 r. – 2 138,5 tys. zł, tj. 28,8% planowanych (7 433,3 tys. zł).

(akta kontroli tom 1 str. 490-491, 496-509)

2. W okresie objętym kontrolą dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były wystarczające na sfinansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na terenie Miasta Zielonka. Wydatki ponoszone przez gminę z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczyły w 99,9 % kosztów odbioru, transportu, zbierania, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów i wynosiły odpowiednio: w 2020 r. – 5 716,8 tys. zł, w 2021 r. – 5 039,2 tys. zł, a do 31 maja 2022 r. – 2 132,0 tys. zł.

Pozostałe wydatki gminy stanowiły: zakup sprzętu komputerowego oraz licencji i oprogramowania wspomagającego zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi (kolejno w latach 3,3 tys. zł, 2,4 tys. zł oraz 2,5 tys. zł), wykup usługi „EkoHarmonogram”<sup>36</sup> w 2021 r. – 3,5 tys. zł i w 2022 (do 31 maja) – 2,2 tys. zł.,

<sup>36</sup> Usługa polegająca na aplikacji mobilnej dostępnej dla systemów Android i iOS, dzięki której mieszkańcy Miasta Zielonki mają dostęp do informacji: o zasadach funkcjonowania gospodarki odpadami oraz PSZOK (regulamin), poradników, artykułów i dobrych praktyk, a także o aktualnych harmonogramach wywozu

koszty druku harmonogramu odbioru odpadów komunalnych w 2022 r. – 1,1 tys. zł oraz koszty opłaty za usługę pocztową – 0,8 tys. zł.

(akta kontroli tom 1 str. 490-491)

3. Według ewidencji wymiaru opłat liczba właścicieli objętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi na podstawie złożonych i zaewidencjonowanych aktywnych deklaracji oraz wydanych przez Burmistrza decyzji<sup>37</sup> wynosiła odpowiednio: na 31 grudnia 2020 r. – 3 943 właścicieli, na 31 grudnia 2021 r. – 3 948, a na 31 maja 2022 r. – 3 933 właścicieli (w tym pięciu nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych).

Na podstawie danych z rejestrów Urzędu tj. nieruchomości, gruntów i budynków oraz ewidencji opłat i podatków liczba właścicieli nieruchomości na terenie gminy wynosiła na 31 grudnia: 2020 r. – 6 468, 2021 r. – 6 680 osób, a na 31 maja 2022 r. – 6 893.

(akta kontroli tom 2 str. 1-2)

Jak wyjaśnił Burmistrz, ustalenia czy wszyscy zobowiązani do ponoszenia opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi wywiązują się z obowiązku złożenia deklaracji w Urzędzie dokonuje się m.in. poprzez kontrole nowo powstałych nieruchomości oraz nowo zameldowanych osób, jak również kontrole związane z wystawianiem odpadów w dniu ich odbioru. Pozyskanie danych jest jednak bardzo trudne do zebrania z kilku powodów, m.in. braku ustawowej definicji „zamieszkiwania na nieruchomości”, co powoduje różną jej interpretację przez samych właścicieli. Aby objąć wszystkich właścicieli systemem gospodarowania odpadami trzeba mieć pewność, że dana nieruchomość jest faktycznie zamieszkała. Gmina posiłkuje się różnymi bazami danych i rejestrami dostępnymi w Urzędzie (rejesty: świadczeń 500+, meldunkowy, ewidencji ludności, gruntów i budynków, nieruchomości) oraz danymi z przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, jednakże dane te często nie są tożsame ze stanem faktycznym. Meldunek nie jest jednoznaczny z zamieszkiwaniem, świadczenia 500+ pobierane są często w innym miejscu niż faktycznie mieszka świadczeniobiorca, część nieruchomości nie posiada podłączenia do miejskiego wodociągu i nie można zweryfikować zużycia wody.

(akta kontroli tom 1 str. 515-517, tom 2 str. 5-6)

4. Ewidencja wymiaru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmowała przede wszystkim właścicieli, którzy sami złożyli deklarację oraz wobec których Burmistrz wydał decyzje (pięć w okresie objętym kontrolą) o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli tom 2 str. 1)

Urząd nie posiadał informacji ilu właścicieli nieruchomości nie złożyło deklaracji. Nie dysponował również narzędziami umożliwiającymi ustalenie czy wszyscy zobowiązani do ponoszenia opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi złożyli deklarację w terminie, tj. 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości lub w przypadku korekty deklaracji w terminie - do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana danych będących podstawą ustalania wysokości należności.

(akta kontroli tom 2 str. 2)

Burmistrz wyjaśnił, iż podobnie jak w przypadku ustalania właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji i liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, Urząd stara się weryfikować terminowość składania deklaracji/korekty. W tym celu korzysta z różnych danych i rejestrów dostępnych

---

odpadów komunalnych na terenie gminy. Aplikacja przypomina również o konieczności wystawienia przed posesję poszczególnych frakcji odpadów oraz nadchodzących terminach płatności. Dodatkowo dzięki zakładce „oddaj-wymień” mieszkańcy mogą zgłaszać chęć oddania (otrzymania) mebli lub innych sprzętów (gabarytów).

<sup>37</sup> W 2020 r. – jedna, a w 2021 r. – cztery.

w gminie, w tym m.in. rejestru meldunkowego, ewidencji ludności, systemu ewidencji gruntów i budynków, świadczeń 500+. Brak jest możliwości ustalenia rzeczywistej daty zamieszkania mieszkańca na nieruchomości. Dodatkowym źródłem weryfikacji danych może stać się w przyszłości tworzony rejestr Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. Jednakże na dzień obecny brak jest narzędzi w celu ustalenia rzeczywistej daty zamieszkania mieszkańca na nieruchomości.

(akta kontroli tom 1 str. 516-517, tom 2 str. 5-6)

5. Zgodnie z obowiązującą w Urzędzie instrukcją prowadzenia ewidencji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, pracownik przy przyjęciu od właściciela nieruchomości deklaracji/korekty miał obowiązek sprawdzić poprawność jej wypełnienia, a przy wprowadzaniu do systemu GOMIG zweryfikować dane w systemie ewidencji gruntów i budynków oraz systemie SELWIN<sup>38</sup>. Co miesiąc, po otrzymaniu listy świadczeń 500+ z Wydziału Spraw Społecznych i Rodziny Urzędu Miasta, zweryfikowano wcześniej wprowadzone dane do systemu GOMIG. W przypadku stwierdzenia niezgodności danych sprawdzano rejestr wydanych Kart Mieszkańca Zielonki, Karty Dużej Rodziny oraz wysyłano pismo do przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego<sup>39</sup> w celu pozyskania informacji na temat ilości zużytej wody dla danej nieruchomości. Zgodnie z art. 6o ust.1a ustawy o ucpg, w celu weryfikacji złożonych deklaracji, Urząd wykorzystywał informacje i dane znajdujące się w jego posiadaniu. Dokumentacja działań związanych z weryfikacją danych znajduje się w aktach dotyczących wezwań (m.in. notatki sporządzone przez pracowników).

(akta kontroli tom 1 str. 474, tom 2 str. 8-16)

6. W latach 2020-2022 (do 31 maja) Burmistrz w pięciu przypadkach określił w drodze decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wykorzystując dane będące w posiadaniu Organu podatkowego oraz dane pochodzące z PWiK, gminnej jednostki organizacyjnej.

(akta kontroli tom 2 str. 1,2)

7. W latach 2020-2022 (do 31 maja), zgodnie z zapisami umów zawartych między Urzędem Miasta Zielonka a firmami świadczącymi usługi odbioru odpadów na terenie gminy, podmioty te były zobowiązane każdorazowo po stwierdzeniu nieprawidłowości w segregacji odpadów, zawiadomić o tym fakcie Urząd Miasta. W latach objętych kontrolą firma świadcząca usługę odbioru odpadów jedynie w jednym przypadku w 2021 r. zawiadomiła Urząd o nieprawidłowej segregacji odpadów.

(akta kontroli tom 2 str. 26-40)

8. Na podstawie dokumentacji 20 właścicieli nieruchomości<sup>40</sup>, którzy w okresie objętym kontrolą byli zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stwierdzono, że:

– deklaracja/korekta podlegała sprawdzeniu poprawności jej sporządzenia przez właściciela nieruchomości w zakresie poprawności danych (adres, PESEL, data, podpis) oraz naliczenia opłaty, a w ramach czynności weryfikacyjnych w zakresie zgłoszonej w deklaracjach liczby osób zamieszkałych na danej nieruchomości, co miesiąc sprawdzano i porównywano z danymi zawartymi w systemie SELWIN (nowe meldunki, akty urodzenia i zgonu mieszkańców Miasta Zielonka) oraz z listami wyplaconych świadczeń 500+<sup>41</sup>,

<sup>38</sup> Użytkowany przez Urząd Stanu Cywilnego w Zielonce (system ewidencji ludności).

<sup>39</sup> Dalej także: PWiK.

<sup>40</sup> W tym danych z systemu GOMiG oraz złożonych deklaracji i ich korekt, oświadczeń, decyzji Burmistrza określających stawkę za odpady komunalne oraz postanowień o wszczęciu z urzędu postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz decyzji umarzających wszczęte postępowania.

<sup>41</sup> Od Wydziału Spraw Społecznych i Rodziny UM Zielonka.

- dane zawarte w deklaracji/korekcie deklaracji niezwłocznie wprowadzono do elektronicznego systemu ewidencji naliczania opłat (w dniu złożenia lub następnego dnia roboczego),
- po wprowadzeniu pierwszej deklaracji do systemu był automatycznie generowany indywidualny numer konta bankowego do wpłat, o czym informowano właściciela nieruchomości,
- przy zmianie wysokości opłat, Urząd każdorazowo wysyłał (za pośrednictwem poczty i za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) pisemne zawiadomienie o zmianie stawki opłat. Ww. zawiadomienia zawierały m.in. pouczenie, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>42</sup> stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego,
- upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzili dwie kontrole w terenie w związku z oświadczeniami właścicieli (zawartymi w deklaracjach), iż korzystają ze zwolnień w opłacie na podstawie posiadania kompostownika i kompostowania w nim bioodpadów,
- w przypadku wydania przez Burmistrza decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami dokonywano przypisu należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi w systemie finansowo-księgowym.

W 12 badanych przypadkach Urząd wysłał do właścicieli nieruchomości wezwania do złożenia wyjaśnień w związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami pomiędzy danymi zawartymi w złożonej deklaracji/korekcie, a danymi otrzymanymi z rejestru ewidencji ludności lub rejestru świadczeń 500+, w wyniku czego:

- w dwóch przypadkach właściciel nieruchomości złożył oświadczenie o liczbie zamieszkałych osób na nieruchomości,
- w kolejnych dwóch przypadkach złożono korektę deklaracji dotyczącą liczby zamieszkałych osób,
- w trzech przypadkach Burmistrz postanowieniami wszczął z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednakże właściciele po otrzymaniu postanowienia złożyli korektę deklaracji dotyczącą liczby zamieszkałych osób, a Burmistrz wydał decyzję umorzeniową,
- w pięciu przypadkach Burmistrz wydał decyzję w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

(akta kontroli tom 2 str. 41-50, 55-57, 60-62)

Wg danych przekazanych przez Urząd, liczba zweryfikowanych deklaracji przez pracowników wynosiła: w 2020 r. – 1180, w 2021 r. – 1259, a do 31 maja 2022 r. – 539. Wysyłano również wezwania do złożenia pierwszej deklaracji w przypadku, gdy Urząd Miasta Zielonka powziął informację o nieruchomości zamieszkałej, której właściciel nie złożył deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W 2021 r. Urząd wystosował 14 takich wezwań, a w 2022 r. (do 31 maja) – siedem.

(akta kontroli 1 str. 474, tom 2 str. 2, 16-25)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nieprzekazanie w 2020 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej dwóch uchwał Rady Miasta dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>43</sup> oraz w 2021 r.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym.

<sup>43</sup> Uchwały: nr XXI/168/20 z dn. 14.05.2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty w związku z kompostowaniem bioodpadów w przydomowym kompostowniku i nr XXI/169/20 z dn. 14.05.2020 r., w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami

przekazanie, 150 dni po terminie, czterech uchwał Rady Miasta w powyższym zakresie<sup>44</sup>. Było to niezgodne z art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wyjaśnił Burmistrz w 2020 r. i 2021 r., w czasie trwania pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, 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.

(akta kontroli tom 1 str. 381, tom 2 str. 77-79)

2. Niewykazywanie w latach 2020-2022 (31 maja) w kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi kosztów utrzymania PSZOK oraz wynagrodzeń pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Było to niezgodne z art. 6r ust 2 pkt 2 i 3 ucpg.

(akta kontroli tom 1 str. 491)

Burmistrz wyjaśnił, że osoby realizujące zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, zajmowały się również zadaniami dotyczącymi utrzymania porządku, współpracą z ZGK oraz innymi zadaniami związanymi z gospodarką komunalną. W roku 2021 planowano wynagrodzenia pracowników pokryć z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ze względu jednak na brak realizacji usługi związanej z zagospodarowaniem części odpadów przez firmę odbierającą odpady komunalne, z powodu wyczerpania limitów przyjmowanych odpadów przez instalację nie uczyniono tego. Zgodnie z zapisami umowy zawartej z wykonawcą, płatność za odebrane i zagospodarowane odpady mogła być dokonana w momencie przedstawienia pełnych raportów świadczących o prawidłowej realizacji usługi. Raporty te wraz z fakturami za październik-grudzień 2021 r. zostały przedłożone w Urzędzie w styczniu 2022 r. W związku z brakiem informacji od firmy o masie oraz kosztach realizacji usługi w wyżej wskazanych miesiącach, podjęto decyzję o wstrzymaniu wypłaty wynagrodzeń dla pracowników obsługujących system gospodarowania odpadami ze środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednakże Uchwałą nr XLVI/470/22 Rady Miasta Zielona z dnia 28 czerwca 2022 r. zmieniono plan wydatków w związku z wynagrodzeniami osób zajmujących się opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Urzędzie Miasta Zielonka.

Urząd nie posiada informacji o kosztach utrzymania PSZOK, ponieważ punkt działań na terenie Zakładu Gospodarki Komunalnej<sup>45</sup> i wszystkie koszty związane z jego utrzymaniem ponoszone były przez ZGK. PSZOK jedynie w niewielkiej części zajmuje teren, na którym znajduje się baza ZGK, a budynek, w którym przebywają pracownicy PSZOK, użytkowany jest również przez pracowników ZGK. W związku z tym nie było możliwe wyodrębnienie kosztów ponoszonych jedynie w związku z utrzymaniem PSZOK.

(akta kontroli tom 1 str. 491, 514-516, 526-531, tom 2 str. 349-350)

---

komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

<sup>44</sup> Uchwały: nr XXXIII/328/21 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, ustalenia stawki takiej opłaty oraz zwolnienia z części opłaty w związku z kompostowaniem bioodpadów w przydomowym kompostowniku; nr XXXIII/323/21 w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej; nr XXXIII/324/21 w sprawie zwolnienia właścicieli nieruchomości w całości z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej; nr XXXIII/325/21 w sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

<sup>45</sup> Dalej ZGK.

## OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie stworzono warunki organizacyjne do realizacji zadań w zakresie naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przygotowywane przez Burmistrza projekty uchwał oraz przyjęte uchwały Rady Miejskiej prawidłowo określały zasady dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wysokość stawek nie przekraczała maksymalnych wartości ustalonych na podstawie art. 6k ust. 2a ustawy ucpg.

Pozyskane w latach 2020-2021 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej wysokości 11 225,3 tys. zł (5 181,8 tys. zł w 2000 r., 6 043,5 tys. zł w 2021 r.) z uwzględnieniem niewykorzystanych środków z lat poprzednich (545,6 z 2019 r., 7,3 tys. zł z 2000 r.) były wystarczające na sfinansowanie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w łącznej wysokości 10 765,6 tys. zł (5 720,0 w 2020 r., 5 045,6 tys. zł w 2021 r.).

W Urzędzie podejmowano działania w celu zidentyfikowania osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz weryfikacji danych wykazanych w deklaracjach o wysokości opłaty. Wykorzystywano w tym celu różne bazy danych pozostające w dyspozycji Urzędu (rejstry: świadczeń 500+, meldunkowy, ewidencji ludności, gruntów i budynków, nieruchomości) oraz wyniki kontroli przeprowadzonych w terenie. Nie gwarantowało to jednak, objęcia systemem wszystkich zobowiązanych do ich ponoszenia.

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły nieprzekazania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w 2020 r. oraz przekazania w 2021 r. po terminie określonym w art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwał Rady Miasta w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz niewykazywania w latach 2020-2022 (31 maja) w kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi kosztów utrzymania PSZOK oraz wynagrodzeń pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

## OBSZAR

### 2. Egzekwowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2022 (31 maja) udział zaległości<sup>46</sup> w odniesieniu do należności z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi kształtował się na podobnym poziomie. Na 31 grudnia 2020 r. zaległości wynosiły 193,89 tys. zł, tj. 3,6% wszystkich należności (5 398,74 tys. zł), na 31 grudnia 2021 r. - 247,02 tys. zł, tj. 3,9% należności (6 342,44 tys. zł), a na 31 maja 2022 r. zaległości wynosiły 291,39 tys. zł, tj. 4,3% z łącznych należności wynoszących 6 852,59 tys. zł.

(akta kontroli tom 2 str. 80)

W latach objętych kontrolą liczba dłużników wynosiła:

- na dzień 31 grudnia 2020 r. – 588 osób z czego 548 osób stanowili dłużnicy, których zaległość powstała w 2020 r.;
- na 31 grudnia 2021 r. – 754 osób z czego 658 osób stanowili dłużnicy, których zaległość powstała w 2021 r.
- na 31 maja 2022 r. – 927 osób, z czego 721 osób stanowili dłużnicy, których zaległość powstała w 2022 r.

(akta kontroli tom 2 str. 117)

2. W okresie objętym kontrolą do ewidencjonowania wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ich egzekucji wykorzystywano Info-System, który składał się z połączonych ze sobą kilku zintegrowanych programów: m.in. systemy księgowość w tym: egzekucje, finanse i księgowość, księgowość budżetowa,

<sup>46</sup> W tym zaległości powstałych w okresie wcześniejszym.

księgowość zobowiązań oraz systemy wymiarowe, w tym m.in. opłaty lokalne i podatki. Po zaewidencjonowaniu deklaracji w elektronicznym systemie gospodarowania odpadami, tworzyło się automatycznie wymiarowe konto dla danego podatnika, na którym ewidencjonowane były przypisy i odpisy.

Program Info-System z automatu przerosił dane z systemu GOMiG do modułu Księgowość zobowiązań, gdzie ewidencjonowane są wpłaty należności, przypisy i odpisy należności z tytułu opłat, umorzenia, koszty upomnień oraz egzekucja zaległych należności. W ww. module wystawiane są upomnienia, natomiast tytuły wykonawcze w module Egzekucje.

Ewidencja poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmowała właścicieli nieruchomości, którzy złożyli deklarację lub wobec których Burmistrz wydał decyzję o w sprawie wysokości opłaty za odpady komunalne.

Miesięcznie monitorowano terminowość wpłat opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (wydruki zestawień zaległości na dany dzień).

(akta kontroli tom 2 str. 14, 50-54, 57-59, 62-66, 82-93)

Dodatkowo dla zaległości zagrożonych przedawnieniem prowadzono w Wydziale Podatków i Opłat Lokalnych odrębną tabelę w programie Excel.

(akta kontroli tom 1 str. 94-115)

Na koniec 2020 r. kwota zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiła 193,89 tys. zł, z czego czynnościami egzekucyjnymi objęto zaległości w wysokości 106,14 tys. zł (tj. 54,74%), a czynnościami przedegzekucyjnymi<sup>47</sup> - 27,63 tys. zł (14,25%). Wobec zaległości w wysokości 12,61 tys. zł (tj. 6,5% wszystkich zaległości) nie podjęto czynności egzekucyjnych w związku z tym, iż nie przekraczały one dziesięciokrotności kosztów upomnienia<sup>48</sup>, natomiast zaległości na kwotę 47,52 tys. zł (tj. 24,51% wszystkich zaległości) objęte były działaniami informacyjnymi.

Na koniec 2021 r. kwota zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiła 245,99 tys. zł, z czego czynnościami egzekucyjnymi objęto zaległości w wysokości 100,67 tys. zł (tj. 40,92%), a czynnościami przedegzekucyjnymi<sup>49</sup> - 30,05 tys. zł (12,21%). Wobec pozostałych zaległości w wysokości 27,75 tys. zł (tj. 11,28% wszystkich zaległości) nie podjęto czynności egzekucyjnych w związku z tym, iż nie przekraczały one dziesięciokrotności kosztów upomnienia<sup>50</sup>, natomiast zaległości na kwotę 87,52 tys. zł (tj. 35,6% wszystkich zaległości) objęte były działaniami informacyjnymi.

Na dzień 31 maja 2022 r. kwota zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiła 291,39 tys. zł, z czego czynnościami egzekucyjnymi objęto zaległości w wysokości 110,08 tys. zł (tj. 37,78%), a czynnościami przedegzekucyjnymi<sup>51</sup> - 22,2 tys. zł (7,62%).

Wobec pozostałych zaległości w wysokości 48,60 tys. zł (tj. 16,68% wszystkich zaległości) nie podjęto czynności egzekucyjnych w związku z tym, iż nie przekraczały one dziesięciokrotności kosztów upomnienia<sup>52</sup>, natomiast zaległości na kwotę 132,71 tys. zł (tj. 37,9% wszystkich zaległości) objęte były działaniami informacyjnymi.

(akta kontroli tom 2 str. 116)

<sup>47</sup> Upomnienia dotyczące należności pieniężnych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>48</sup> Do września 2021 r. – 116 zł, od października 2021 r. - 160 zł.

<sup>49</sup> Upomnienia dotyczące należności pieniężnych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>50</sup> Do września 2021 r. – 116 zł, od października 2021 r. - 160 zł.

<sup>51</sup> Upomnienia dotyczące należności pieniężnych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>52</sup> Do września 2021 r. – 116 zł, od października 2021 r. - 160 zł.

Kwota zaległości wpłacona przez dłużników w wyniku egzekucji, wysłanych upomnień oraz wpłat dobrowolnych<sup>53</sup> wynosiła na koniec 2020 r. – 153,90 tys. zł<sup>54</sup> (tj. 79,38% wszystkich zaległości), na koniec 2021 r. – 211,53 tys. zł<sup>55</sup> (tj. 85,99% wszystkich zaległości) a na 31 maja 2022 r. – 214,32 tys. zł<sup>56</sup> (tj. 73,55%).

(akta kontroli tom 2 str. 117)

Na 31 maja 2022 r. pozostały do spłacenia zaległości z poprzednich okresów rozliczeniowych:

- wg stanu na 31 grudnia 2020 r – 69,02 tys. zł (35,60% wszystkich zaległości) z czego 2,41 tys. nie zostały objęte egzekucją (1,24%),
- wg stanu na 31 grudnia 2021 r. – 126,46 tys. zł (51,41%) z czego 16,33 tys. zł nie zostały objęte egzekucją (6,64%).

(akta kontroli tom 2 str. 116-117)

3. W okresie objętym kontrolą na stronie Urzędu zamieszczano informacje o obowiązku dokonywania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w cyklu miesięcznym. Gmina zachęcała również mieszkańców do zainstalowania aplikacji Ekoharmonogram, której jedną z funkcjonalności było ustawienie przypomnień o zbliżających się terminach opłat za odpady komunalne.

Ponadto Urząd podejmował działania informacyjne wobec mieszkańców, polegające na korzystaniu z systemu powiadomień SMS lub e-mailem o terminach płatności oraz zaległościach z tytułu podatków i opłat lokalnych (w tym opłat 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 tym w sprawach dotyczących regulowania należności pieniężnych.

(akta kontroli tom 2, str. 118-144)

Przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, Urząd podejmował działania informacyjne wobec zobowiązanych zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku (art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym).

W latach objętych kontrolą Urząd wysyłał: w 2020 r. - 850 pisemnych wezwań do kontaktu i zapłaty, a w 2021 r. – 81. Ponadto pracownicy Urzędu wysłali smsy, e-maile lub kontaktowali się telefonicznie w sprawie zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami w 2020 r. ze 180 dłużnikami, w 2021 r. – z 513, a do 31 maja 2022 r. – z 308.

W wyniku działań informacyjnych liczba dłużników, którzy uregulowali zobowiązania z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiła: w 2020 r. – 512 osób, w 2021 r. – 532, a do 31 maja 2022 r. – 233 osoby.

(akta kontroli tom 2 str. 145-147)

Burmistrz wyjaśnił, że mając na względzie racjonalność gospodarowania środkami publicznymi jak i dobro lokalnej społeczności Urząd podejmuje szereg działań mających doprowadzić do dobrowolnego regulowania należności. Bardzo często kwoty powstałego zadłużenia, nie podlegają wymaganemu minimum do wystawienia upomnienia. W celu usprawnienia komunikacji z mieszkańcami od lutego 2021 r. gmina skoncentrowała się na pozyskaniu maksymalnej ilości telefonów od

<sup>53</sup> Do marca 2022 r. system informatyczny nie dawał możliwości wygenerowania wyegzekwowanych zaległości przez organy egzekucyjne (Urząd Skarbowy, Komornik Sądowy). Taka funkcjonalność została uruchomiona od kwietnia 2022 r., dlatego dane na 31 maja 2022 r. zawierają spłaty do salda powiększone o wpływ z US i KS za miesiąc kwiecień i maj.

<sup>54</sup> Należności grudniowe nie są ujęte w zaległościach na koncie danego okresu, stają się wymagalne 1 stycznia kolejnego roku.

<sup>55</sup> Należności grudniowe nie są ujęte w zaległościach na koncie danego okresu, stają się wymagalne 1 stycznia kolejnego roku.

<sup>56</sup> Należności grudniowe nie są ujęte w zaległościach na koncie danego okresu, stają się wymagalne 1 stycznia kolejnego roku.

podatników i pisemnych zgód na przekazywanie komunikatów o zadłużeniu w formie SMS lub e-mail. Informacja o korzyściach płynących z wyrażenia takiej akceptacji wraz z drukiem zgody na zastosowanie komunikacji elektronicznej załączana jest przez Biuro Windykacji do wysyłanych upomnień. Ponadto formularze zgody na komunikację elektroniczną przyjmowane są przy składaniu informacji podatkowych IN-1<sup>57</sup> przez nowych mieszkańców. Taka praktyka jest też stosowana przez Wydział Architektury Krajobrazu przy przyjmowaniu deklaracji na odpady komunalne.

(akta kontroli tom 1 str. 521-523)

4. W latach 2020-2022 (31 maja) w ewidencji odnotowywano wzrost liczby dłużników mających zaległości z tytułu braku wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które powstały na przestrzeni danego roku kalendarzowego:

- wg stanu na 31 grudnia 2020 r. liczba dłużników wynosiła 588 osób (posiadających zadłużenie na łączną kwotę 193,89 tys. zł), w tym 548 osób stanowili dłużnicy, których zaległość powstała w 2020 r. na kwotę 153,9 tys. zł;
- wg stanu na 31 grudnia 2021 r. liczba dłużników wynosiła 754 osoby (posiadające zadłużenie na łączną kwotę 247,01 tys. zł), w tym 658 osób, które posiadały zaległość z 2021 r. na kwotę 160,8 tys. zł;
- wg stanu na dzień 31 maja 2022 r. odnotowano 927 dłużników (posiadających zaległości na łączną kwotę 291,4 tys. zł), w tym 761 osób, których zaległość w wysokości 150,33 tys. zł. powstała do końca maja 2021.

(akta kontroli tom 2 str. 117)

Burmistrz wyjaśnił, że pomimo, iż ustawodawca wprowadza obowiązek wnoszenia opłaty za odpady komunalne za każdy miesiąc, większość podatników reguluje swoje zobowiązania w cyklach kwartalnych, półrocznych lub rocznych. Zwłaszcza przy opłatach rocznych często dochodzi do zaległości wynikających z podwyżek w trakcie roku kalendarzowego. Ponadto, podatnicy przy ustalaniu zleceń stałych na płatności za odpady komunalne zapominają o uaktualnieniu dyspozycji bankowych. W takich przypadkach gmina nie podejmuje działań przedegzekucyjnych po każdej niezapłaconej należności, ponieważ w większości przypadków regulowane są dobrowolnie na początku kolejnego roku kalendarzowego.

Dodatkowo w 2022 r. w związku wojną rosyjsko-ukraińską i napływem uchodźców do gminy Zielonka, powstało zagadnienie generowania dodatkowych odpadów komunalnych i kosztów z tym związanych. W związku ze składaniem przez mieszkańców Zielonki wniosków o świadczenie pieniężne za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, przyjmowane są również deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zmieniające liczbę zamieszkałych osób na terenie nieruchomości. Zobowiązania, które powstały z tego tytułu, nie są regulowane na bieżąco, a dopiero po uzyskaniu wypłaty środków, co jest odłożone w czasie. Z uwagi na złożoną specyfikę Biuro Windykacji nie podejmuje działań egzekucyjnych przed wypłatą środków, co jednak przekłada się na statystyki mierzone szybkością podejmowanych działań. Na terenie naszej gminy zagadnienie obejmuje około 400 wniosków. Gmina dokonuje dochodzenia wierzytelności dokładając wszelkich starań z dbałością o gospodarowanie środkami publicznymi i dobro lokalnej społeczności równoważąc interes publiczny z interesem podatnika.

(akta kontroli tom 1 str. 521-523)

Urząd Miasta Zielonka w 2020 r. wysłał zobowiązanym 1 066 upomnień na łączną kwotę 333,93 tys. zł oraz wystawił 253 tytuły wykonawcze w wysokości 114,31 tys. zł. W 2021 r. wysłano łącznie 1015 upomnień (na kwotę 380,1 tys. zł) oraz wystawiono 183 tytuły wykonawcze na kwotę 78,50 tys. zł. Natomiast do 31 maja

<sup>57</sup> Informacja o nieruchomościach i obiektach budowlanych, na podstawie, której organ podatkowy wylicza podatek należny od danej nieruchomości.

2022 r. liczba wysłanych upomnień wynosiła 285 (na 136,41 tys. zł), a liczba wystawionych tytułów wykonawczych – 114 na łączną kwotę 50,13 tys. zł.

(akta kontroli tom 2 str. 117, 145)

Burmistrz wyjaśnił, że obowiązujące w 2020 r. regulacje związane z pandemią COVID-19 niemalże na 5 m-cy utrudniły prowadzenie bieżącej egzekucji. W przypadku nieodebranych pism z potwierdzeniem odbioru, nie można było ich uznać za doręczone w czasie obowiązywania zagrożenia epidemicznego. Upomnienia awizowane nie mogły stanowić podstawy do wszczęcia egzekucji administracyjnej, tj. wystawienia tytułu wykonawczego. Dodatkowo z dniem 20 lutego 2021 r., zgodnie z art. 64 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uległy podwyższeniu koszty wszczęcia egzekucji administracyjnej z 40,00 zł do 100,00 zł. Mając na względzie racjonalność gospodarowania środkami publicznymi, wobec dłużników, którzy permanentnie nie dokonują dobrowolnych wpłat, przy jednoczesnym historycznym niezastosowaniu skutecznych środków egzekucyjnych przez US., a następnie dokonywaniu umorzeń postępowań z uwagi na nieściągalność dłużnika, wszczęcia egzekucji dokonywane są nie częściej niż 2 razy do roku. Wszczynianie egzekucji, która potencjalnie zakończyć się może niepowodzeniem generuje koszty, którymi obciążona będzie gmina.

Dodatkowym problemem dla gminy jest obowiązujący od 2022 r. sposób wystawiania tytułów wykonawczych za pomocą aplikacji Elektroniczny Tytuł Wykonawczy<sup>58</sup>, W zakładce: „OBOWIĄZEK” (w polu identyfikacja podstawy prawnej) istnieje możliwość wpisania tylko jednego identyfikatora. Takie ograniczenie aplikacji utrudnia, wypełnianie obowiązków egzekucyjnych wierzycieli. W Gminie Zielonka, w latach 2020-2021, zmiana stawek opłaty za odpady komunalne odbywała się corocznie (w połowie roku). Wdrożenie aplikacji i obowiązku elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych doprowadziły do paradoksu, gdzie nie można przeprowadzić w jednym dokumencie egzekucji, z uwagi na objęcie np. jednego roku dwoma zawiadomieniami o zmianie stawek. Wymusza to dzielenie kwoty zadłużenia zobowiązanego na dwa e-TW, co powoduje powstawanie zaległości poniżej 10-krotności kosztów upomnienia tj. 160,00 zł. W praktyce gmina wykazuje zadłużenia oscylujące w granicach 300,00 zł, których egzekucja jest przesunięta do okresu sześciu miesięcy poprzedzającego upływ terminu przedawnienia należności. Każdy wysłany e-TW generuje też koszty naliczane przez Urząd Skarbowy (100,00 zł za wszczęcie egzekucji administracyjnej), które w przypadku nieściągnięcia z podatnika obciążają gminę.

(akta kontroli tom 1 str. 519-520)

Od sierpnia 2021 r. w celu zabezpieczenia wierzytelności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Urząd stosuje środki w postaci wpisów do hipoteki przymusowej w księgach wieczystych nieruchomości. Do Sądu Rejonowego w Wołominie w 2021 r. złożono trzy wnioski, a w 2022 r. dwa, na łączną kwotę 12 434,06 zł, z czego do 30 czerwca 2022 r. dłużnik dobrowolnie dokonał spłaty zadłużenia w wysokości 3 249,25 zł. Wobec jednego dłużnika (przy zadłużeniu w wysokości 3 701,71 zł) oprócz wniosku o wpis do hipoteki wszczęto egzekucję z innej nieruchomości dłużnika.

(akta kontroli tom 2 str. 148-151)

Burmistrz wyjaśnił, że problem ze sposobem zabezpieczenia wierzytelności w postaci wpisów do hipoteki przymusowej w księgach wieczystych nieruchomości dłużników, stanowi powiązanie wygenerowanego zadłużenia na danej nieruchomości z prawem do własności danej nieruchomości. Nie zawsze podatnik jest właścicielem nieruchomości, na której generowane są odpady. W związku

<sup>58</sup> Dalej także e-TW.

powyższym, w maju 2022 r. Urząd Miasta wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości o zgodę na wielokrotne, nieograniczone w czasie wyszukiwanie ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych, o której mowa w art. 36<sup>4</sup> ust. 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>59</sup>. Dodatkowo gmina podejmuje działania związane z ustaleniem prawnych właścicieli nieruchomości, celem zabezpieczenia przedawnienia nieściągalnych wierzytelności lub przeniesienia zobowiązania na spadkobierców, tj. przygotowywanie wniosków o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym właścicielu majątku. Czynności są bardzo pracochłonne z uwagi na konieczność ustalenia pełnego kręgu sukcesorów i pozyskania odpowiednich dokumentów z innych instytucji, w tym Urzędów Stanu Cywilnego czy Sądów.

(akta kontroli tom 1 str. 520-521)

Zgodnie z procedurą windykacji<sup>60</sup> należności, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>61</sup>, Urząd upomnienia wystawia niezwłocznie, nie później niż do 30 dni po terminie płatności raty lub otrzymania decyzji określającej wysokość zobowiązania. Natomiast tytuły wykonawcze sporządza się niezwłocznie nie później niż w terminie do sześciu miesięcy od daty otrzymania potwierdzenia odbioru upomnienia na kwoty zaległości do 1 tys. zł i do trzech miesięcy na pozostałe zaległości.

(akta kontroli tom 1 str. 475-482)

W wyniku badania zaległości 20 dłużników<sup>62</sup> posiadających zaległości w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstałych w latach 2013-2022 (31 maja) stwierdzono, że prowadzono działania informacyjne zmierzające do dobrowolnego uregulowania zaległości. Upomnienia obejmujące więcej niż jedną należność wystawiano średnio w ciągu 10 dni od powstania zaległości. Najdłuższy czas jaki upłynął od upływu terminu płatności do wystawienia upomnienia wynosił 29 dni. Najszybciej upomnienie wystawiono następnego dnia po ostatniej wymagalnej zaległości<sup>63</sup>. Zawierały one elementy określone w przepisach wydanych na podstawie art. 15 § 3e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym<sup>64</sup>. Tytuły wykonawcze wystawiano zgodnie z wzorami określonymi w rozporządzeniach w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej, obowiązujących w kontrolowanym okresie<sup>65</sup> oraz niezwłocznie przesyłano do Urzędu Skarbowego.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1728.

<sup>60</sup> Załącznik nr 1 do Zarządzenia Burmistrza nr 411/2012 z dn. 30 kwietnia 2012 r.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm., dalej: ustawa Ordynacja podatkowa.

<sup>62</sup> 10 dłużników, posiadających najwyższe zaległości na dzień 31 maja 2022 r. oraz 10 dłużników posiadających zaległości podlegające przedawnieniu w badanym okresie, tj. nr spraw 100198, 100553, 101043, 102486, 103474, 103438, 102713, 102297, 103322, 103332, 100168, 102576, 103596, 100427, 102740, 103739, 103510, 103648, 102385, 100308.

<sup>63</sup> Nr: 449/2020, 459/2020, 491/2020, 633/2020, 643/2020, 650/2020.

<sup>64</sup> Tj. w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017, poz. 1483 – obowiązujący do 29 lipca 2020 r. w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. 2020 r. poz. 1294 – obowiązujący od 30 lipca 2020 r. do 19 lutego 2021 r.), a następnie w (obowiązującym od 20 lutego 2021 r.) rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu (Dz. U. 2020 r. poz. 2194).

<sup>65</sup> Tj. w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 850) – obowiązujący do 28 lipca 2020 r., w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. 2020 r. poz. 968) – obowiązujący od 30 lipca 2020 r. do 19 lutego 2021 r., oraz w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. 2021 r. poz. 176 ze zm.) – obowiązującego od 20 lutego 2021 r. Natomiast w upomnieniach wystawianych w latach wcześniejszych odpowiednio w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. (Dz. U. z 2001 r. z Nr 37, poz. 1541 ze zm.) – obowiązującego do 20 maja 2014 r. oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających

Wystawiano je zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą tj. od dziewięciu dni od daty doręczenia upomnienia do 6 miesięcy, w przypadku kwot zaległości poniżej 1,0 tys. zł oraz do 3 miesięcy, w przypadku kwoty powyżej 1,0 tys. zł. W siedmiu badanych przypadkach przy wystawianiu e-TW<sup>66</sup> wystąpił problem polegający na braku możliwości objęcia jednym tytułem zaległości wynikających z dwóch różnych zawiadomień (zmiana stawek za gospodarowanie opłatami), a objętych jednym upomnieniem. W jednym przypadku Urząd złożył wniosek do Sądu Rejonowego o wpis do księgi wieczystej nieruchomości dłużnika na 2,0 tys. zł.

Względem dłużników stosowano jednolite zasady postępowania, tj. w zbliżonych terminach wysyłano upomnienia oraz wystawiano tytuły wykonawcze.

Badanie 20 dłużników posiadających zaległości z lat 2013-2022 (do 31 maja 2022 r.) wykazało, że odzyskano 29,1 tys. zł, tj. 45,5 % (w wyniku działań US i Komornika - 22,4 tys. zł, a kwota wpłacona przez dłużników - 6,7 tys. zł).

(akta kontroli tom 2 str. 221)

5. W latach 2020-2022 (do 31 maja) wystąpiło siedem przypadków przedawnienia zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na łączną kwotę 0,8 tys. zł:

- jedna należność, której termin upłynął w 2014 r. na kwotę 340,80 zł,
- pięć należności, których termin upłynął w 2015 r. na łączną kwotę 469,0 zł<sup>67</sup>,
- jedna należność, której termin upłynął w 2016 r. na kwotę 23 zł.

W związku z zaległością z 2014 r. na kwotę 340,80 zł, Urząd wystawiał upomnienia oraz tytuł wykonawczy. Urząd Skarbowy nie wszczął postępowania z uwagi na śmierć zobowiązanego. W pozostałych przypadkach ze względu na racjonalność gospodarowania środkami gminy nie wszczęto egzekucji administracyjnej.

(akta kontroli tom 2 str. 152-170)

Burmistrz wyjaśnił, że pracownik wydziału odpowiedzialny za egzekucję zaległości w comiesięcznych cyklach dokonuje weryfikacji kont wymiarowych osób zobowiązanych z pozyskaną listą z Urzędu Stanu Cywilnego zmarłych podatników. Pracownicy kontaktują się z krewnymi zamieszkującymi na danej nieruchomości, w celu dokonania aktualizacji danych – złożenia nowych bądź skorygowania dotychczasowych deklaracji. Na dzień 31 maja 2022 r. liczba zmarłych podatników, na kontach których pozostało zobowiązanie, a jednocześnie nie ustalono prawnych spadkobierców kształtuje się na poziomie 11 kont z łączną kwotą zadłużenia poniżej 2,5 tys. zł.

(akta kontroli tom 1 str. 522 )

W związku z upływem pięcioletniego terminu przedawnienia zaległości w opłacie z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, Urząd dokonał 30 grudnia 2021 r.

---

do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656) – obowiązujące od 21 maja 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.

<sup>66</sup> Dotyczy: upomnienia nr 971/2021, z dn. 16.08.2021 r. i tytułów wykonawczych nr BW.OK.3160.3.19.103784.2022 z dn. 07.02.2022 r. oraz nr BW.OK.3160.3.125.103784.2020 z dn. 18.05.2022 r.; upomnień nr 994/2021 z dn. 18.08.2021 r. i nr 1077/2021 z dn. 07.10.2021 r. i tytułów wykonawczych nr BW.OK.3160.3.8.102653.2022 z dn. 17.01.2022 r. oraz nr BW.OK.3160.3.9.102653.2022 z dn. 17.01.2022 r.; upomnienia nr 1026/2021, z dn. 16.09.2021 r. i tytułów wykonawczych nr BW.OK.3160.3.103.100441.2022 z dn. 28.03.2022 i nr BW.OK.3160.3.113.100441.2022 z dn. 12.04.2022 r.; upomnienia nr 961/2021, z dn. 12.08.2021 r. i tytułów wykonawczych nr BW.OK.3160.3.166.102950.2021 z dn. 28.09.2021 r. i nr BW.OK.3160.3.190.102950.2021 z dn. 29.12.2021 r.; upomnienia nr 947/2021, z dn. 2.08.2021 r. i tytułów wykonawczych nr BW.OK.3160.3.150.104127.2021 z dn. 27.09.2021 r. i nr BW.OK.3160.3.26.104127.2022 z dn. 11.01.2022 r.; upomnienia nr 1063/2021, z dn. 06.02.2021 r. i tytułów wykonawczych nr BW.OK.3160.3.61.103376.2022 z dn. 22.02.2022 r. i nr BW.OK.3160.3.122.103376.2022 z dn. 20.04.2022 r.; upomnień nr 984/2021, z dn. 18.08.2021 r. oraz nr 1064/2021 z dn. 06.10.2021 r. i tytułów wykonawczych nr BW.OK.3160.3.86.103435.2022 z dn. 18.03.2022 r. 1 r. i nr BW.OK.3160.3.87.103435.2022 z dn. 18.03.2022 r.

<sup>67</sup> Należności w kwocie: 71,00 zł, 14,20 zł, 23,20 zł, 42,60 zł oraz 0,40 zł.

odpisu w wysokości 766,80 zł.<sup>68</sup> Na dzień 31 maja 2022 r. wysokość zaległości przedawnionych i nieodpisanych wynosiła 66,0 zł<sup>69</sup>.

(akta kontroli tom 2 str. 152-170)

6. W latach 2020-2021 (do 31 maja) do Burmistrza Miasta Zielonki wpłynęło 19 wniosków od osób fizycznych w zakresie odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub umorzenia zaległości w całości na łączną kwotę 45,0 tys. zł (w 2020 r. – dwa wnioski, na kwotę 11,2 tys. zł w 2021 r. – 12 wniosków, na kwotę 28,1 tys. zł, a do 31 maja 2022 r. – pięć wniosków na kwotę 5,7 tys. zł).

Do 31 maja 2022 r. rozpatrzono 18 wniosków. Burmistrz podjął jedną decyzję w sprawie umorzenia zaległości oraz 13 w sprawie rozłożenia zaległości na raty. Powodem wydanych w 2021 r. decyzji odmownych był brak interesu publicznego (trzy przypadki) oraz wycofanie wniosku przez stronę (jeden przypadek).

(akta kontroli tom 2 str. 171-172)

Badaniem objęto dziesięć postępowań<sup>70</sup> Burmistrza dotyczących rozłożenia zaległości na raty (dziewięć) oraz jednej dotyczącej umorzenia w całości kwoty zaległości, na łączną kwotę 27,4 tys. zł (tj. 61% kwoty wszystkich złożonych wniosków). W wyniku badania stwierdzono, że przed podjęciem decyzji każdorazowo weryfikowano sytuację materialną składającego wniosek, m.in. poprzez wysłanie zapytania do US w sprawie wysokości dochodów, kwot otrzymanych dodatków z OPS, dokumentację potwierdzającą miesięczne koszty utrzymania oraz dochody (umowy o pracę, renty, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia 500+, alimenty). Decyzje zostały wydane w terminie określonym w art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. W uzasadnieniu podano ważny interes podatnika lub ważny interes publiczny. W przypadku rozłożenia zaległości na raty do kwoty głównej doliczono opłatę prolongacyjną. W okresach miesięcznych weryfikowano wysokość spłacanych rat.

(akta kontroli tom 2 str. 222)

Stwierzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Urząd monitorował terminowość wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w przypadku braku wpłat podejmował działania w celu ich wyegzekwowania.

Zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły 247,02 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. uległy zwiększeniu o 27% (193,89 tys. zł). W 2021 r. w porównaniu do 2000 r. nastąpił także spadek zaległości objętych czynnościami egzekucyjnymi z 54,7% (106,14 tys. zł) do 40,92% (100,67 tys. zł). Wynikało to m.in. z faktu, iż wysokość zaległości nie przekraczała dziesięciokrotności kosztów upomnienia<sup>71</sup>, bądź zaległości objęto działaniami informacyjnymi.

Badanie działań podejmowanych wobec 20 dłużników, posiadających zaległości w wysokości 64,3 tys. zł (63,9 tys. zł należność główna oraz 0,4 tys. zł odsetki), wykazało, że do 31 maja 2022 r. odzyskano łącznie 29,1 tys. zł, tj. 45,5 % .W latach 2020-2022 (do 31 maja) stwierdzono siedem przypadków przedawnienia zaległości z tytułu opłat o łącznej wartości 0,8 tys. zł.

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie działań informacyjnych podejmowanych w celu skłonienia dłużników do uregulowania należności oraz działań zabezpieczających

<sup>68</sup> Odpisane zaległości, których terminy upłynęły w 2014 r. (348,80 zł) oraz 2015 r. (426,0 zł).

<sup>69</sup> Odpisu dokonano 4 lipca 2022 r.

<sup>70</sup> Siedem wydanych w 2021 r. Nr: 261/2021, 308/2021, 450/2021, 466/2021, 609/2021, 611/2021, 626/2021, oraz trzy wydane w 2022 r. Nr: 41/2022, 42/2022, 98/2022.

<sup>71</sup> Do września 2021 r. – 116 zł, od października 2021 r. – 160 zł.

na majątku dłużnika, poprzez stosowanie wpisów do hipoteki przymusowej w księgach wieczystych nieruchomości. Postępowania w sprawie udzielenia ulg w spłacie zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzone były prawidłowo.

## IV. Wnioski

Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Terminowe przedkładanie Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał Rady Miasta Zielonka w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
2. Ujmowanie w kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi kosztów utrzymania punktu selektywnej zbiórki odpadów, zgodnie z art. 6 r ucpg.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Burmistrza Miasta Zielonka, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 05 września 2022 r.

Kontroler

Elżbieta Grzędzińska

Główny specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Warszawie

DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Warszawie  
z up.   
Wiesława Bronisz  
p.o. Wicedyrektora

