



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.05.2020

Pan
Maciej Urbanek
Wójt Gminy Pszczółki

Urząd Gminy w Pszczółkach
ul. Pomorska 18
83-032 Pszczółki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/045 – Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Pszczółkach, ul. Pomorska 18, 83-032 Pszczółki (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Urbanek, Wójt Gminy Pszczółki (dalej: „Wójt”), od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą Wójtem Gminy Pszczółki była poprzednio, tj. do 19 listopada 2018 r., Hanna Brejwo.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych na terenie gminy. 2. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobu postępowania z odpadami komunalnymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 września 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Łukasz Badura, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/116/2020 z 2 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Pszczółki (dalej: „Gmina”) zapewniła objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, w ramach którego zorganizowano selektywne zbieranie odpadów, a także nadzór nad realizacją umów z podmiotem odbierającym odpady i je zagospodarowującym. Przygotowane projekty uchwał, w tym dotyczące regulaminów utrzymania czystości i porządku w Gminie, zapewniały zgodne z przepisami gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stawki opłat wnoszonych przez mieszkańców za zagospodarowanie odpadów nie pokrywały kosztów Gminy ponoszonych na ten cel.

W Urzędzie sporządzano sprawozdania Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazywano je Marszałkowi Województwa Pomorskiego (dalej: „Marszałek”) oraz Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (dalej: „WIOŚ”). Prowadzono ponadto działania informacyjno-edukacyjne dla mieszkańców Gminy w zakresie postępowania z odpadami, w tym akcje sprzątanía miejsc przestrzeni publicznej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprowadzenia, do czasu kontroli NIK, ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, niesporządzania, a przez to niedoręczania kontrolowanemu, protokołów dokumentujących przeprowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”), niewyszczególnienia w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2019 r. kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, niewzwania do uzupełnienia sprawozdania złożonego przez podmiot odbierający odpady komunalne z terenu Gminy, a także nieudostępnienia na stronie internetowej Urzędu wszystkich,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439.

wymaganych przez ustawę o utrzymaniu czystości, informacji oraz nieudostępnienia na stronie podmiotowej BIP Urzędu analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2019 liczba nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych na terenie Gminy wynosiła odpowiednio:

- w 2016 r.: 2.540 i 154⁵,
- w 2017 r.: 2.638 i 160⁶,
- w 2018 r.: 2.816 i 165⁷,
- w 2019 r.: 2.879 i 163⁸.

Wszystkie nieruchomości, na których zamieszkiwali mieszkańcy, były objęte gminnym systemem odbioru odpadów. Nieruchomości niezamieszkałe, na których wytwarzano odpady komunalne, nie były objęte tym systemem.

W Urzędzie dysponowano informacjami dotyczącymi ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów oraz o miejscu i sposobie ich zagospodarowania. Podstawą tych informacji były składane Gminie sprawozdania podmiotów odbierających odpady.

W latach 2016-2019 (I półrocze) udział głównych rodzajów odpadów w strumieniu odpadów wytwarzanych w Gminie kształtował się następująco:

- niesegregowane (zmieszane odpady komunalne) w 2016 r. – 62,1%, w 2017 r. – 60,5%, w 2018 r. – 58,7%, w 2019 r. (I półrocze) – 59,8%,
- odpady ulegające biodegradacji odpowiednio: 22,0%, 22,1%, 21,0%, 19,0%,
- odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów (czysty): 4,9%, 4,7%, 4,3%, 2,4%,
- opakowania z tworzyw sztucznych: 4,4%, 4,7%, 4,8%, 5,1%,
- opakowania ze szkła: 3,8%, 3,6%, 3,7%, 3,7%,
- opakowania z papieru i tektury: 1,2%, 1,4%, 1,5%, 1,5%,
- odpady wielkogabarytowe: 0,9%, 1,4%, 2,8%, 2,1%.

W Gminie nie prowadzono badań morfologii odpadów.

(akta kontroli str. 110-112, 223, 356-360, 415-446, 462-484, 486-487)

1.2. W okresie objętym kontrolą osiem podmiotów odbierało odpady komunalne z terenu Gminy. W Gminie nie było podmiotów prowadzących instalacje komunalne, prowadzących PSZOK⁹, ani zbierających odpady. Podmioty odbierające odpady komunalne w Gminie oraz PSZOK przyjmujący odpady z jej terenu terminowo składały sprawozdania określone w ustawie o utrzymaniu czystości.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ W tym: szkoły i przedszkola - 6, hotele - 2, sklepy - 24, cmentarze - 3, budynki użyteczności publicznej - 11, pozostałe (zakłady pracy, zakłady usługowe) - 108.

⁶ Odpowiednio: 7, 2, 25, 3, 11, 112.

⁷ Odpowiednio: 7, 2, 26, 3, 11, 116.

⁸ Odpowiednio: 7, 2, 26, 3, 11, 114.

⁹ Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, dalej: „PSZOK”. Gmina powierzyła Gminie Miejskiej Tczew prowadzenie PSZOK-u, co szerzej opisano w pkt. 1.10 wystąpienia pokontrolnego.

Sekretarz Gminy (dalej: „Sekretarz”) wyjaśniła, że weryfikacja danych zawartych w tych sprawozdaniach polegała na sprawdzeniu, czy wszystkie rubryki zostały wypełnione, czy podsumowania ilości odpadów są zgodne, czy kody odpadów są prawidłowe, a także na porównaniu danych ze sprawozdań podmiotów odbierających odpady z danymi przekazywanymi Gminie przez ZUOS. Z uwagi na to, że nie stwierdzano błędów, nie wzywano do uzupełnienia, ani korygowania składanych sprawozdań.

(akta kontroli str. 359-361, 462-484, 486-487, 587-612)

Roczne sprawozdania Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi były sporządzane w Urzędzie na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady oraz terminowo przekazywane Marszałkowi oraz WIOŚ.

W związku z weryfikacją sprawozdań przez Marszałka, w Urzędzie dokonano pisemnego sprostowania danych za 2017 r.¹⁰ w zakresie łącznej masy innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych odebranych i zebranych w okresie sprawozdawczym, a do sprawozdania za 2018 r. sporządzono korektę¹¹ – z uwagi na błędne dane o łącznej masie odebranych i zebranych odpadów od właścicieli nieruchomości oraz o osiągniętych poziomach recyklingu i osiągniętym poziomie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

WIOŚ nie wnosił o uzupełnienie, ani poprawienie sprawozdań.

(akta kontroli str. 9-56, 196-211)

Wszystkie odpady komunalne zebrane z terenu Gminy były przekazywane do Zakładu Utylizacji Odpadów Stałych sp. z o. o. w Tczewie (dalej: „ZUOS”). Masa poszczególnych rodzajów odpadów, przekazanych w latach 2016-2019 (I półrocze) do ZUOS wynosiła:

- zmieszane odpady komunalne: w 2016 r. – 2.431,9 Mg, w 2017 r. – 2.524,5 Mg, w 2018 r. – 2.493,6 Mg i w I półroczu 2019 r. – 1.401,1 Mg;
- papier, odpowiednio: 50,7 Mg, 61,3 Mg, 64,4 Mg i 36,4 Mg;
- szkło: 150,2 Mg, 150,5 Mg, 159,4 Mg i 86,6 Mg;
- plastik: 172,7 Mg, 196,3 Mg, 204,2 Mg i 120,6 Mg;
- odpady użytkowe: 7,1 Mg, 15,2 Mg, 8,8 Mg i 5,8 Mg;
- odpady wielkogabarytowe: 41,9 Mg, 67,7 Mg, 127,3 Mg i 47,3 Mg;
- odpady ulegające biodegradacji: 868,6 Mg, 930,0 Mg, 895,4 Mg i 461,9 Mg;
- metal, który został przekazany wyłącznie w 2018 r.: 0,1 Mg;
- inne: 225,3 Mg, 289,1 Mg, 338,2 Mg i 182,4 Mg.

(akta kontroli str. 356-358)

1.3. W latach 2016-2018¹² Gmina osiągnęła następujące poziomy:

- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (za 2016 r. - 47,1%, za 2017 r. - 45,9% i za 2018 r. – 42,0%),
- recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne (odpowiednio: 90,3%, 82,7% i 82,0%);
- ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (10,3%, 18,3% i 22,0%).

¹⁰ Sprostowania dokonano 55 dni po złożeniu sprawozdania.

¹¹ Korektę złożono 101 dni po złożeniu sprawozdania.

¹² Termin do złożenia sprawozdania wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2019 r. upływa 31 października 2020 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych Gmina nie sporządziła tego sprawozdania.

Poziomy te wyliczono na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach składanych przez firmy odbierające odpady z terenu Gminy, które weryfikowano porównując je z danymi uzyskanymi z ZUOS, a także w oparciu o informacje GUS, dotyczące masy odpadów wytworzonych w danym roku na mieszkańca województwa pomorskiego oraz wskaźnik łącznego udziału odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych, zaczerpnięty z Krajowego Planu Gospodarki Odpadami¹³.

(akta kontroli str. 9-56, 196-211, 354-355)

1.4.1. W Urzędzie opracowano projekty uchwał Rady Gminy (dalej: „Rada”) dotyczące wyboru metody obliczania i ustalenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁴ (dalej: „uchwała ws. metody” lub „uchwały ws. metody”) oraz projekty uchwał w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Częściowe zwolnienie z opłaty, przewidziane dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady komunalne w kompostowniku przydomowym (w kwocie 1 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego), zostało zaproponowane jedynie w projekcie uchwały w sprawie metody z 28 maja 2020 r.¹⁵ Projekty poprzednio obowiązujących uchwał w tej sprawie nie przewidywały takiego zwolnienia.

W przypadku zbierania odpadów w sposób nieselektywny uchwały ws. metody przewidywały podwyższone stawki opłaty za gospodarowanie odpadami.

W latach 2016-2020 (I półrocze) w Gminie opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalano w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Przyjęto przy tym podział gospodarstw domowych na dwie grupy, tj. jedno i dwuosobowe oraz liczące trzy i więcej osób, a od maja 2019 r. – na trzy grupy, tj. jednoosobowe, dwuosobowe oraz liczące trzy i więcej osób.

Miesięczne stawki opłat wynosiły:

- w latach 2015-2019 (do kwietnia)¹⁶: 25 zł od gospodarstw jedno i dwuosobowych, i 40 zł od gospodarstw domowych liczących trzy lub więcej osób;
w przypadku zbierania odpadów w sposób nieselektywny stawka opłaty wynosiła 78 zł od gospodarstwa domowego niezależnie od liczby osób,
- od maja 2019 r.¹⁷: 25 zł od gospodarstw jednoosobowych, 40 zł od dwuosobowych i 70 zł od liczących trzy lub więcej osób;
w przypadku zbierania odpadów w sposób nieselektywny stawka opłaty wynosiła 140 zł od gospodarstwa domowego niezależnie od liczby osób (w okresie od maja 2019 r. do 20 lipca 2020 r.), a od 21 lipca 2020 r. stawki tej opłat zostały zróżnicowane w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym i wynosiły: 50 zł od gospodarstwa jednoosobowego, 80 zł od dwuosobowego oraz 140 zł od liczącego trzy i więcej osób.

¹³ Por. Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M. P. poz. 784). W Planie tym przyjęto skład morfologiczny odpadów wg stanu na 2008 r.

¹⁴ Przygotowano cztery projekty uchwał w tej sprawie: z dnia 29 stycznia 2015 r., z dnia 12 marca 2019 r., z dnia 2 lipca 2019 r. (uchwała zmieniająca) oraz z 28 maja 2020 r.

¹⁵ Uchwała została podjęta w dniu 29 maja 2020 r. w brzmieniu zgodnym z projektem. Uchwała weszła w życie 21 lipca 2020 r.

¹⁶ Uchwała nr IV/20/15 Rady Gminy Pszczółki z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie metody ustalenia opłaty i wysokości stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 349).

¹⁷ Uchwała nr V/39/19 Rady Gminy Pszczółki z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie metody ustalenia opłaty i wysokości stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1775, ze zm.) i uchwała nr XXIV/148/20 Rady Gminy Pszczółki z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki opłaty oraz zwolnienia z części opłaty (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3002).

Wzrost stawek opłat od maja 2019 r. był spowodowany tym, że dotychczasowe stawki nie pokrywały ponoszonych przez Gminę kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami. Cennik opłat za zagospodarowanie odpadów w ZUOS ustalał zarząd ZUOS. Cennik był zatwierdzany przez Prezydenta Miasta Tczewa¹⁸ (art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁹).

Wójt wyjaśnił, że podstawą przygotowywanych projektów uchwał ws. stawek opłat i ich wysokości były dane o liczbie mieszkańców zamieszkujących Gminę, o ilości wytwarzanych w Gminie odpadów oraz o kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami (m.in. odbiór, transport, unieszkodliwianie, utrzymanie PSZOK-u, obsługa administracyjna).

Gmina nie uzyskiwała dochodów ze sprzedaży odpadów surowcowych. Jak wyjaśnił Wójt, Gmina nie posiadała zasobów osobowych, ani technicznych, pozwalających na gromadzenie surowców wtórnych oraz poszukiwanie ich nabywców. Nie dysponowała również pozwoleniem na składowanie odpadów. Z tego względu kompleksowe gospodarowanie odpadami powierzono podmiotowi zewnętrznemu. Gmina płaciła mu ryczałtowe wynagrodzenie za odbiór i zagospodarowanie odpadów, w tym surowcowych i użytkowych. W zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych Gmina nie podejmowała współpracy z żadnymi innymi podmiotami, poza tym któremu powierzyła to zadanie.

(akta kontroli str. 77-85, 105-109, 189-195)

1.4.2. W ramach pobieranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gmina zapewniła²⁰:

- odbiór odpadów od mieszkańców przez podmiot, któremu zleciła wykonywanie tego zadania,
- dostęp do PSZOK-u, prowadzonego przez ZUOS,
- prowadzenie systemu administrowania gospodarką odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

W Gminie nie ustanowiono żadnych wyłączeń w odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Przewidziano natomiast limit dla odpadów rozbiórkowych i budowlanych powstałych w gospodarstwach domowych, przyjmowanych przez PSZOK, tj. 1 m³ na rok.

(akta kontroli str. 224-232)

1.5. W latach 2016-2020 (I półrocze) do Urzędu nie wpłynęły żadne informacje od podmiotu odbierającego odpady komunalne o niedopełnieniu przez właścicieli nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów.

W Gminie od 21 lipca 2020 r. obowiązywało częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w kwocie 1 zł) dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady komunalne²¹.

W Urzędzie dysponowano danymi o liczbie właścicieli nieruchomości wyposażonych w kompostowniki. Gmina nie kupowała kompostowników dla mieszkańców.

¹⁸ Gmina Miejska w Tczewie posiadała całość udziałów w ZUOS.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.

²⁰ Uchwały Rady Gminy Pszczółki w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usługi odbierania odpadów komunalnych oraz ich zagospodarowania: nr XVIII/201/13 z dnia 13 marca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1707) i nr XVI/143/16 z dnia 10 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3077).

²¹ Uchwała nr XXIV/148/20 Rady Gminy Pszczółki z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki opłaty oraz zwolnienia z części opłaty (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3002).

Pracownicy Urzędu nie dokonywali oględzin nieruchomości, na których kompostowano odpady.

W Gminie nie wystąpiły przypadki cofnięcia częściowego zwolnienia z opłat²².

(akta kontroli str. 103-104, 233)

1.6. W Urzędzie przygotowano projekt wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pochodzącymi z nieruchomości zamieszkałych, a także określono warunki i tryb składania deklaracji. Projekty uchwał w tej sprawie zostały przedłożone Radzie i po uchwaleniu weszły w życie.²³

Sekretarz wyjaśniła, że w Urzędzie nie stwierdzono przypadków niezłożenia deklaracji przez właściciela nieruchomości, natomiast uzupełnień w deklaracjach mieszkańcy dokonywali przy ich składaniu oraz w związku z telefonicznymi powiadomieniami przez pracownika Urzędu.

(akta kontroli str. 217-218, 235-250, 485, 488-489)

1.7. Koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w Gminie oraz dochody z opłat za gospodarowanie odpadami wynosiły odpowiednio:

- w 2016 r.: 1.173,1 tys. zł i 1.007,7 tys. zł (nadwyżka kosztów nad dochodami Gminy wyniosła 165,4 tys. zł);
- w 2017 r.: 1.183,0 tys. zł i 973,8 tys. zł (nadwyżka 209,2 tys. zł);
- w 2018 r.: 1.381 tys. zł i 1.018,7 tys. zł (nadwyżka 362,3 tys. zł);
- w 2019 r.: 1.790,8 tys. zł i 1.586,4 tys. zł (nadwyżka 204,4 tys. zł).

Dochody z opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości nie zapewniały pokrycia wszystkich wydatków Gminy związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami. Wydatki te były finansowane ze środków własnych Gminy.

Gmina ponosiła koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki do zbierania odpadów oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym. Dostarczał je podmiot odbierający odpady w ramach zawartej z Gminą umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów.

Według wiedzy pracowników Urzędu, na terenie Gminy nie występowały miejsca nielegalnego deponowania odpadów.

(akta kontroli str. 219-220, 252-277, 503-512, 533-544, 567-576)

1.8. W okresie objętym kontrolą Radzie zostały przedłożone trzy projekty uchwał w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy²⁴ (dalej: „projekty regulaminów” lub „projekt regulaminu”). Podjęte przez Radę uchwały²⁵ zostały przyjęte w brzmieniu zgodnym z przedłożonymi projektami regulaminów.

W projektach regulaminów określono, zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości oraz WPGO²⁶, zasady postępowania z wytwarzanymi na terenie Gminy odpadami komunalnymi, tj.:

²² Do dnia przeprowadzenia badania przez NIK, tj. do 30 lipca 2020 r.

²³ Uchwały Rady Gminy Pszczółki w sprawie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: nr XVIII/204/13 z dnia 13.03.2013 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1693), nr XVI/145/16 z dnia 10.06.2016 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2385) i nr XXIV/149/20 z dnia 29.05.2020 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3003).

²⁴ Tj. projekty z dni: 31.05.2016 r., 29.05.2017 r. i 20.02.2020 r.

²⁵ Tj. uchwały nr: XVII/142/16 z dnia 10 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2422), XXVII/234/17 z dnia 13 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2546) oraz XX/126/20 z dnia 3 marca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1828).

²⁶ Tj. Plany Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego: 2018 (stanowiący załącznik do uchwały nr 415/XX/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 czerwca 2012 r.), dostępny pod adresem: <https://bip.pomorskie.eu/v,21321,plan-gospodarki-odpadami.html> oraz 2022 (stanowiący załącznik do uchwały nr 321/XXX/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2016 r.), dostępny pod adresem: <https://bip.pomorskie.eu/m,344,plan-gospodarki-odpadami.html>.

- prowadzenie na obszarach zabudowy jednorodzinnej, zagrodowej i wielorodzinnej selektywnego zbierania następujących frakcji odpadów: papier i tektura, tworzywa sztuczne, szkło i odpady opakowaniowe ze szkła, metal, opakowania materiałowe, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, komunalne odpady zielone ulegające biodegradacji, odpady budowlane i rozbiórkowe, powstające w gospodarstwach domowych przeterminowane leki i chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe, przeterminowane środki ochrony roślin, opakowania po środkach ochrony roślin, inne opakowania po substancjach niebezpiecznych), zużyte baterie i akumulatory, zużyte opony, tekstylia oraz popiół z palenisk domowych²⁷,
- gromadzenie odpadów w przeznaczonych do tego urządzeniach (workach lub pojemnikach) zapewnianych przez Gminę, a odpadów ulegających biodegradacji alternatywnie w przydomowym kompostowniku.

W projektach regulaminów określono częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i terenów przeznaczonych do użytku publicznego, tj.:

- zmieszane odpady komunalne²⁸ (niesegregowane odpady komunalne, stanowiące pozostałości z prowadzonej selektywnie zbiórki²⁹) – raz na dwa tygodnie,
- odpady zbierane selektywnie – raz na miesiąc (z wyjątkiem mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych opon – odbieranych raz na rok, a także popiołu z palenisk domowych – odbieranego raz na dwa miesiące),
- odpady z koszy ulicznych oraz parków i przystanków³⁰ – w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie.

Projekty regulaminów przewidywały odbiór następujących odpadów bezpośrednio z terenów nieruchomości: papier, metale i tworzywa sztuczne, szkło, bioodpady stanowiące odpady komunalne, popiół z palenisk domowych, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony od samochodów osobowych i jednośladów, odpady budowlane i rozbiórkowe³¹ w ilości do 1 m³ na rok. Przewidywały ponadto możliwość oddania selektywnie zebranych odpadów do PSZOK-u. Nie przewidywały natomiast wyposażenia nieruchomości w kompostowniki.

Projekty regulaminów zawierały wszystkie elementy wymagane ustawą o utrzymaniu czystości, były zgodne z celami określonymi w WPGO, a w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych były dostosowane do wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów³².

(akta kontroli str. 278-322)

1.9.1. W okresie objętym kontrolą gminnym systemem odbioru odpadów byli objęci wyłącznie właściciele nieruchomości zamieszkałych³³. Ze wszystkich tych nieruchomości (jednorodzinnych i wielorodzinnych) Gmina zapewniła odbiór

²⁷ Selektywne zbieranie popiołu ustanowiono w projekcie regulaminu z 20.02.2020 r. Poprzednie projekty wskazywały, że należy go gromadzić w pojemnikach na odpady zmieszane.

²⁸ Ten rodzaj odpadów został wskazany w projektach regulaminów z 31.05.2016 r. oraz 29.05.2017 r.

²⁹ Ten rodzaj odpadów został wskazany w projekcie regulaminu z 20.02.2020 r.

³⁰ Regulacje te były ujęte w projektach regulaminów z 31.05.2016 r. oraz 29.05.2017 r.

³¹ Projekty wskazywały, że termin odbioru należało uzgodnić z przedsiębiorcą odbierającym odpady (wylonionym przez Gminę w drodze przetargu).

³² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), dalej: „rozporządzenie w sprawie selektywnego zbierania odpadów”.

³³ Por. uchwały przywołane w przypisie 20 i regulaminy przywołane w przypisie 25.

odpadów selektywnie zebranych – na zasadach i z częstotliwością³⁴ wskazanych w projektach regulaminów, o których mowa w pkt 1.8 wystąpienia pokontrolnego.

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny miejsc gromadzenia odpadów w dwóch budynkach wielorodzinnych³⁵ wykazały, że:

- przy budynkach zostały posadowione wiaty śmietnikowe wyposażane w komplet pojemników do zbierania odpadów, tj. papieru, odpadów biodegradowalnych, szkła, tworzyw sztucznych i metalu³⁶ oraz odpadów zmieszanych³⁶,
- wszystkie pojemniki zostały opisane, na jakiego rodzaju odpady zostały przeznaczone oraz były w kolorach wskazanych w § 4 rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania odpadów, z wyjątkiem jednego zielonego pojemnika na odpady biodegradowalne,
- pojemniki były w dobrym stanie technicznym i porządkowym (na dwóch pojemnikach były widoczne zabrudzenia pyłem ziemnym).

(akta kontroli str. 223, 342-345)

1.9.2. Selektywnego zbierania odpadów nie prowadzono w następującej liczbie gospodarstw domowych na terenie Gminy:

- 36 (w 2016 r.), co stanowiło 1,4% wszystkich gospodarstw domowych,
- 37 (w 2017 i 2018 r.), tj. 1,4%,
- 38 (w 2019 r.), tj. 1,5%,
- 31 (w I półroczu 2020 r.), tj. 1,2%,

gdyż właściciele tych nieruchomości w złożonych do Gminy deklaracjach wybrali nieselektywny sposób gromadzenia odpadów³⁷.

(akta kontroli str. 221-222)

1.9.3. W Urzędzie sporządzano harmonogramy odbioru odpadów i zamieszczano je na stronie internetowej Urzędu. Nie były one przedmiotem skarg ze strony właścicieli nieruchomości.

W Urzędzie dysponowano informacjami o liczbie właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Źródłem tych danych były sprawozdania podmiotów odbierających odpady z nieruchomości niezamieszkałych.

Sekretarz wyjaśniła, że Gmina bazuje na sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady i nie dysponuje innym źródłem wiedzy w tym zakresie. Dodatkowo Gmina opiera się na ustaleniach pracowników dokonywanych podczas kontroli w terenie. Weryfikacja informacji ze sprawozdań z informacjami pracowników z kontroli nieruchomości nie wykazała niezgodności.

(akta kontroli str. 57-76, 362-369, 629-630)

1.10.1. Gmina powierzyła Gminie Miejskiej Tczew realizację zadania własnego w zakresie utworzenia PSZOK³⁸. Szczegółowe warunki przyjmowania odpadów selektywnie zebranych oraz warunki partycypowania przez Gminę w kosztach

³⁴ Z tym że odpady biodegradowalne w okresie od kwietnia do listopada były odbierane co dwa tygodnie, a w okresie letnim wyznaczono dodatkowy termin odbioru tworzyw sztucznych.

³⁵ Były to bloki mieszkalne (po 12 mieszkań) położone w Pszczółkach przy ul. Rataja.

³⁶ Po dwa pojemniki dla każdego budynku.

³⁷ Wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obowiązujący w Gminie od 21 lipca 2020 r. na podstawie uchwały Rady Gminy Pszczółki nr XXIV/149/20 z dnia 29 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3003), nie przewiduje już możliwości zadeklarowania nieselektywnego zbierania odpadów.

³⁸ Porozumienie międzygminne nr 3/2013 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie powierzenia Gminie Miejskiej Tczew wykonywania zadania w zakresie tworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez Gminę Pszczółki (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2559 ze zm.). Porozumienie zostało zawarte na okres do dnia 31 grudnia 2030 r.

utworzenia i utrzymania PSZOK-u zostały określone w umowie³⁹ zawartej przez Gminę z ZUOS, któremu Gmina Miejska Tczew powierzyła wykonywanie zadania własnego polegającego na utworzeniu i prowadzeniu PSZOK-u oraz w regulaminie PSZOK-u⁴⁰.

W Urzędzie posiadano wiedzę ilu mieszkańców Gminy dziennie korzystało z usług PSZOK-u.

Do Urzędu nie wpływały skargi związane z funkcjonowaniem PSZOK-u.

(akta kontroli str. 323-341, 410-414, 447-461)

1.10.2. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny PSZOK-u, w tym systemu wizyjnego, wykazały, że:

- PSZOK stanowi wybetonowany, wydzielony plac na terenie ZUOS, na którym po jednej stronie znajduje się zadaszony obiekt budowlany (podzielony na boksy wyposażone w kontenery i pojemniki do gromadzenia odpadów), magazyn odpadów niebezpiecznych, kontener na butelki i słoiki oraz punkt obsługi klienta, natomiast druga strona placu stanowi rampę przy której umiejscowiono kontenery na poszczególne frakcje odpadów,
- do PSZOK-u przyjmowane były następujące rodzaje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, zmieszane odpady budowlane, gruz budowlany, styropian, papa, zużyte opony, odpady wielkogabarytowe, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu substancji we krwi (w szczególności igły i strzykawki), zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte tonery oraz tekstylia,
- poszczególne frakcje odpadów były gromadzone w oddzielnych oznakowanych kontenerach i pojemnikach, w sposób zabezpieczający zdrowie ludzi i środowisko,
- system wizyjny PSZOK-u zapewniały trzy kamery zamontowane w obrębie PSZOK-u na słupach oświetleniowych, z których pierwsza rejestrowała obraz placu PSZOK-u od strony wjazdu, druga – obraz kontenerów na odpady, umiejscowionych przy rampie PSZOK-u i obraz placu PSZOK-u, a trzecia – wyjazd z PSZOK-u i dwa kontenery na odpady (wyłącznie ta kamera pozwalała na identyfikację twarzy); obraz z kamer był zapisywany na serwerach ZUOS,
- zapis obrazu z trzeciej kamery był dostępny sprzed miesiąca od daty oględzin, natomiast najdawniejszy zapis z kamery pierwszej i drugiej był dostępny sprzed 24. dnia od daty oględzin (informatyk ZUOS w toku oględzin oświadczył m.in., że prawdopodobnie wskutek problemu technicznego obraz z kamery pierwszej i drugiej z wcześniejszego okresu został nadpisany przez nagrania obrazu z kolejnych dni).

Prezes ZUOS w toku oględzin oświadczył, że:

- na system wizyjny całego ZUOS składają się ponad 74 kamery, a każdy pojazd z odpadami jest objęty tym systemem od momentu wjazdu na jego teren oraz że kamery są sukcesywnie wymieniane (w miarę możliwości finansowych ZUOS) na nowocześniejsze, spełniające wymagania norm określonych przepisami prawa,

³⁹ Tj. umowa w sprawie utrzymania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz odbierania odpadów komunalnych zawarta 23 grudnia 2015 r., zmieniona Anekssem nr 1 z 26 kwietnia 2017 r. (obowiązująca do 30 listopada 2017 r.) oraz umowa w ww. sprawie nr 01/PSZOK/2017 zawarta 30 listopada 2017 r., zmieniona Anekssem nr 1 z 16 lutego 2018 r. (obowiązująca do 31 grudnia 2030 r.).

⁴⁰ Adres strony internetowej: http://zuostczew.pl/wp-content/uploads/2015/05/regulamin_pszok_w_tczewie.pdf.

- w bieżącym roku planowane jest zamontowanie kamer na terenie samego PSZOK-u i objęcie nim wszystkich miejsc magazynowania odpadów, niezależnie od tego, że praktycznie niemal co dzień odpady zbierane w PSZOK-u są wywożone do dalszego przetwarzania na terenie ZUOS,
- WIOŚ został zapewniony, przez system teleinformatyczny, dostęp do obrazu ze wszystkich kamer Zakładu, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Specjalista ds. ewidencji odpadów w ZUOS, w toku oględzin, oświadczyła m.in. że:

- papa była przyjmowana do PSZOK-u odpłatnie, zgodnie z cennikiem dostępnym na stronie internetowej ZUOS⁴¹,
- w PSZOK-u obowiązuje limit przyjęcia odpadów budowlanych od gospodarstwa domowego, tj. 1 m³ na rok,
- odpady z PSZOK-u są zagospodarowywane przez ZUOS (przekazanie odpadów z PSZOK-u do dalszego zagospodarowania w ZUOS następuje na podstawie karty przekazania odpadu), z wyjątkiem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych opon oraz części odpadów zielonych, które są przekazywane do firm zewnętrznych (w przypadku odpadów zielonych, ich część w okresie letnim jest przekazywana do firm zewnętrznych; w okresie pozaletnim odpady te w całości zagospodarowuje ZUOS),
- osoby przywożące odpady podają swoje imię, nazwisko i miejsce zamieszkania (dane te są wpisywane do ewidencji osób przywożących odpady); na podstawie tej ewidencji możliwe jest ustalenie ile osób każdego dnia przywoziło odpady do PSZOK; po oddaniu odpadów, osobie która je oddała, jest wydawany kwit wagowy wskazujący imię i nazwisko tej osoby oraz rodzaj i wagę oddanych odpadów.

W Gminie nie utworzono, ani nie planuje się utworzenia punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

(akta kontroli str. 221-222, 392-409)

1.11. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono dwa przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy, obejmujące okres od 01.07.2015 r. do 30.06.2018 r.⁴² i od 01.07.2018 r. do 30.06.2020 r.⁴³ (dalej: „przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów”) oraz przetarg na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz z budynków użyteczności publicznej z terenu Gminy w okresie od 01.07.2020 r. do 30.06.2021 r.⁴⁴ (dalej: „przetarg na odbiór odpadów”). We wszystkich trzech przetargach jedyną ofertę składał ten sam podmiot.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) wskazano wszystkie elementy wymagane ustawą o utrzymaniu czystości, w tym:

- rodzaje odpadów selektywnie odbieranych (tj. papier i tektura, szkło, tworzywa sztuczne wraz z metalami i odpadami wielomateriałowymi, biodegradowalne, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, elementy usunięte ze zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe), a także sposób dalszego postępowania z nimi⁴⁵,

⁴¹ Adres strony internetowej: http://zuostczew.pl/wp-content/uploads/2020/05/1_Cennik_Tczew_01.2020.pdf.

⁴² Dokumentację ws. przetargu zamieszczono w BIP Urzędu pod adresem: <https://bip.pszczolki.pl/466.html>.

⁴³ Dokumentację ws. przetargu zamieszczono w BIP Urzędu pod adresem: <https://bip.pszczolki.pl/661.html>.

⁴⁴ Dokumentację ws. przetargu zamieszczono w BIP Urzędu pod adresem: <https://bip.pszczolki.pl/806.html>.

⁴⁵ Odpady zmieszane i odpady biodegradowalne pozostałości z sortowania odpadów komunalnych miały być przekazywane do RIPOK-u, tj. do ZUOS (a w razie awarii do instalacji zastępczej), a selektywnie zebrane do instalacji odzysku (zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm. (dalej: „ustawa o odpadach”).

- instalację, do której miały być przekazywane zmieszane odpady komunalne, tj. ZUOS,
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem, tj. miesięcznych sprawozdań z wykonanych usług, obejmujących m.in. ilości odebranych odpadów z terenu Gminy.

Ponadto od oferentów wymagano posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów (zgodnie z ustawą o odpadach), wpisu do rejestru zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny prowadzonego przez GIOS⁴⁶ oraz wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy.

Szacunkowe wartości zamówienia⁴⁷ na podstawie kalkulacji własnej Gminy oraz kwoty wynagrodzenia wynikające z umów zawartych z wybranym wykonawcą wynosiły odpowiednio:

- 3.206,7 tys. zł i 3.406,3 tys. zł,
- 2.400,0 tys. zł i 3.253,0 tys. zł,
- 908,4 tys. zł i 1.490,4 tys. zł⁴⁸.

Gmina dokonała zwiększenia środków przeznaczonych na realizację zamówienia do wysokości jedynej złożonej oferty (art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁹).

Oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu dokonywano w oparciu o dołączane do oferty dokumenty, oświadczenia i wykazy urządzeń technicznych dostępnych wykonawcy (wymaganych przez zamawiającego i podanych w SIWZ).

(akta kontroli str. 497-584)

1.12.1. W latach 2016-2020 (do 11 września 2020 r.) Gmina była stroną trzech umów zawartych z wykonawcą wybranym w przetargach, o których mowa w pkt. 1.11 wystąpienia pokontrolnego, tj.:

- ZPZ.272.1.2015.PJO z dnia 19 maja 2015 r. na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy w okresie od 01.07.2015 r. do 30.06.2018 r.⁵⁰,
- ZPZ.272.1.2018.EK/PJO z dnia 19 czerwca 2018 r. na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy w okresie od 01.07.2018 r. do 30.06.2020 r.⁵¹,
- ZPZ.272.11.2020.EK/PJO z dnia 25 czerwca 2020 r. na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz z budynków użyteczności publicznej z terenu Gminy w okresie od 01.07.2020 r. do 30.06.2021 r.

Umowy były zgodne z ustawą o utrzymaniu czystości w zakresie obligatoryjnych postanowień umownych, określonych w tej ustawie.

⁴⁶ Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

⁴⁷ Kwoty te zostały podane w ogłoszeniach o zamówieniu – w przypadku przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów, a w przypadku przetargu na odbiór odpadów bezpośrednio przed otwarciem ofert Gmina podała kwotę jaka zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia.

⁴⁸ Jest to górna kwota wynagrodzenia, które może otrzymać wykonawca, natomiast faktyczna kwota wynagrodzenia będzie zależała od ilości odebranych odpadów i ceny jednostkowej poszczególnych frakcji odebranych odpadów.

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁵⁰ Umowa została zmieniona aneksem z dnia 26 kwietnia 2017 r. Aneks dotyczył sposobu wystawiania faktur VAT w związku z wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 2017 r. centralizacji rozliczeń VAT.

⁵¹ Umowa została zmieniona aneksami: nr 1 z dnia 2 maja 2019 r. oraz nr 2 z dnia 2 stycznia 2020 r. Aneksami zwiększono kwotę wynagrodzenia wykonawcy w związku ze zmianą stawek opłat za przyjęcie odpadów w ZUOS oraz zmianą częstotliwości odbioru odpadów.

W Gminie nadzorowano realizację zawartych umów poprzez pozyskanie od wykonawcy dokumentów wskazanych w umowie, w tym sprawozdań miesięcznych i półrocznych, gwarancji ubezpieczeniowej stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wykazu pracowników wykonawcy realizujących umowę i kserokopii dowodów rejestracyjnych pojazdów do odbioru i transportu odpadów.

Ponadto pracownicy Urzędu w 2016 r. przeprowadzili kontrolę w bazie transportowo-magazynowej wykonawcy, nie zgłaszając uwag co do spełnienia wymogów warunkujących realizację umowy.

(akta kontroli str. 503-512, 533-544, 567-576, 585, 626-628)

1.12.2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili 53 kontrole dotyczące realizacji przepisów ustawy o utrzymaniu czystości przez właścicieli nieruchomości objętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Kontrole dotyczyły:

- zweryfikowania zgodności ze stanem faktycznym danych o liczbie osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym ze złożoną deklaracją o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (43 kontrole⁵²),
- ustalenia czy nieruchomości są zamieszkałe (trzy kontrole⁵³),
- odpadów pozostawionych przed posesją (jedna kontrola⁵⁴) oraz odpadów wyrzuconych na działkę sąsiednią (jedna kontrola⁵⁵),
- spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych w związku ze zgłoszeniami mieszkańców o podejrzeniu spalania odpadów (pięć kontroli)⁵⁶.

Kontrole zostały udokumentowane notatkami służbowymi (w 45 przypadkach⁵⁷) oraz kartami kontroli⁵⁸ (w ośmiu przypadkach) podpisanymi wyłącznie przez pracownika sporządzającego notatkę i kartę kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezgodności liczby osób zamieszkałych w gospodarstwie domowym z liczbą osób zgłoszonych w deklaracji (13 przypadków),
- nieuprzątnięcia sprzed posesji odpadów (części samochodowych) nieodebranych podczas zbiórki odpadów wielkogabarytowych (jeden przypadek),
- wyrzucenia odpadów na działkę sąsiednią (jeden przypadek).

Kontrole spalania odpadów nie wykazały nieprawidłowości.

Ponadto pracownicy Urzędu podjęli dwie interwencje polegające na uprzątnięciu odpadów pozostawionych przy poboczu dróg.

Inspektor ds. gospodarki odpadami w Urzędzie wyjaśnił, że:

- faktycznie kontroli w zakresie przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości było więcej, ale nie zostały one udokumentowane,
- dwa razy do roku kontrolował również przedsiębiorcę odbierającego odpady z nieruchomości nie stwierdzając nieprawidłowości; kontroli tych w żaden sposób nie dokumentował,
- Urząd posiadał dostęp online do systemu monitoringu trasy pojazdów odbierających odpady z terenu nieruchomości zamieszkałych położonych na

⁵² W tym: dwie kontrole w 2016 r., jedna w 2018 r. oraz 40 w 2019 r.

⁵³ Po jednej kontroli w 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

⁵⁴ W 2016 r.

⁵⁵ W 2018 r.

⁵⁶ Po dwie kontrole w 2018 i 2020 r. oraz jedna w 2019 r.

⁵⁷ Z 40 kontroli w okresie od 8 do 18 lipca 2019 r. została sporządzona jedna notatka służbowa.

⁵⁸ Zarządzenie Nr 55/15 Wójta Gminy Pszczółki z dnia 12 listopada 2015r. w sprawie sposobu dokumentowania kontroli przeprowadzanych w terenie przez pracowników Urzędu Gminy w Pszczółkach, dostępne w BIP Urzędu pod adresem <https://bip.pszczolki.pl/458.html?file=5399>.

terenie Gminy. Z reguły raz w miesiącu były dokonywane odczyty z monitoringu – w przypadkach, gdy mieszkaniec zgłaszał, że pojazd nie przyjechał po odpady. Dotychczas Urząd nie występował do podmiotu odbierającego odpady o przekazanie zapisu z monitoringu, gdyż nie było takiej potrzeby.

W Urzędzie nie sporządzano harmonogramów kontroli przestrzegania ustawy o utrzymaniu czystości. Wójt nie występował do innych organów o pomoc w przeprowadzeniu kontroli.

(akta kontroli str. 613-625, 633, 640-641)

1.13. W Urzędzie sporządzano roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o utrzymaniu czystości⁵⁹. Nie prowadzono natomiast, ani nie zlecano podmiotom zewnętrznym prowadzenia analiz funkcjonowania rynku odpadów komunalnych na terenie Gminy. Sekretarz wyjaśniła, że istniejącymi problemami w tym obszarze są rosnące ceny za odbiór i transport odpadów oraz ich zagospodarowanie w ZUOS, a także brak konkurencji pomiędzy firmami odbierającymi odpady, co przejawiało się w tym, że w przetargach na odbiór i zagospodarowanie odpadów i w przetargu na odbiór odpadów ofertę złożyła tylko jedna firma. Wskazane problemy skłoniły Radę do podjęcia uchwały intencyjnej w sprawie utworzenia przez Gminę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do realizacji zadań własnych Gminy.⁶⁰

(akta kontroli str. 493-496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie, do 10 sierpnia 2020 r. nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (dalej: „ewidencja”), co było niezgodne z art. 3 ust. 3 pkt 3 tej ustawy.

Sekretarz wyjaśniła, że funkcję ewidencji w Urzędzie pełniły załączniki do sprawozdań podmiotów odbierających odpady.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż wymóg prowadzenia ewidencji (w formie umożliwiającej przekazywanie informacji w postaci elektronicznej) wynika wprost z art. 3 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy.

W trakcie kontroli NIK zaprowadzono ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych, w pliku Excel na komputerze używanym przez inspektora ds. gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 637-639)

2. W Urzędzie nie sporządzono, a przez to nie doręczono kontrolowanym protokołów z 53 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie dotyczącym odpadów komunalnych, co było niezgodne z art. 9u ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w zw. z art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony Środowiska⁶¹.

Sekretarz wyjaśniła, że protokoły nie zostały sporządzone, ponieważ formalne cechy protokołu (miejsce, data, treść czynności) zostały ujęte w treści karty

⁵⁹ Analizy są dostępne na stronie BIP Urzędu (<https://bip.pszczolki.pl/812.html>).

⁶⁰ Uchwała nr XXVII/160/20 z 27 sierpnia 2020 r. w sprawie intencji utworzenia przez Gminę Pszczółki spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W uzasadnieniu uchwały wskazano m.in. że prowadzenie przez Gminę działalności komunalnej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pozwoli: 1) uniezależnić Gminę od cen usług oferowanych przez zewnętrzne firmy komercyjne, 2) zatrzymać odpływ środków finansowych z budżetu Gminy do firm położonych poza jej terenem, 3) utworzyć miejsca pracy dla mieszkańców Gminy, 4) uzyskiwać przychody budżetowe z dywidend wypracowanych przez spółkę. Uchwała jest dostępna na stronie BIP Urzędu (<https://bip.pszczolki.pl/780.html?file=9710>).

⁶¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

kontroli. W ocenie Sekretarz z uwagi na niestwierdzenie podczas kontroli istotnych i rażących nieprawidłowości nie występowała konieczność kwitowania karty kontroli przez podmiot kontrolowany.

NIK wskazuje, że z art. 380 ww. ustawy wynika obowiązek sporządzania przez kontrolujących i doręczania kontrolowanemu protokołu z czynności kontrolnych. Protokół podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli str. 613-620, 631-632, 640-655)

3. W sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2019 r. nie zostały wyszczególnione koszty, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c ustawy o utrzymaniu czystości, co było niezgodne z art. 6r ust. 2e tej ustawy.

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że wskazane informacje nie zostały zamieszczone w sprawozdaniu na skutek omyłki przy komputerowej edycji tekstu sprawozdania.

(akta kontroli str. 253-276, 490-492)

4. Nie wezwano podmiotu odbierającego odpady z terenu Gminy do uzupełnienia złożonych przez niego sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (firmy) za I i za II półrocze 2017 r.⁶² o liczbę właścicieli nieruchomości, od których odebrał odpady komunalne, co było niezgodne z art. 9p ust. 2 w zw. z art. 9n ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości.

Sekretarz wyjaśniła, że ww. podmiot nie został wezwany do uzupełnienia złożonych sprawozdań, gdyż do sprawozdań zostało załączone zestawienie adresów nieruchomości, z których odbierane są odpady, na podstawie którego można było określić liczbę właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 9n ust. 5 ww. ustawy, niezależnie od sprawozdania, w którym podaje się liczbę właścicieli nieruchomości, od których odebrano odpady komunalne, dołącza się do niego stosowny wykaz właścicieli nieruchomości, obejmujący m.in. adresy nieruchomości.

(akta kontroli str. 462-484)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zapewniła odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych. Stworzono warunki do selektywnego zbierania odpadów. W Urzędzie nadzorowano realizację umów zawartych z podmiotem świadczącym usługę odbioru i zagospodarowania odpadów. Przygotowywano również i przekazywano Marszałkowi oraz WIOŚ roczne sprawozdania Gminy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości przygotowywano projekty uchwał Rady w sprawach gospodarowania odpadami komunalnymi oraz regulaminów utrzymania czystości i porządku w Gminie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: nieprowadzenia, do czasu kontroli NIK, ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, niesporządzania protokołów z kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości, a także niewyszczególnienia w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2019 r. kosztów wskazanych w ww. ustawie oraz niewezwania do uzupełnienia dwóch sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (firmy).

⁶² Za wskazany okres obowiązek złożenia sprawozdań do Urzędu miało 6 podmiotów.

OBSZAR

2. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobu postępowania z odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

2.1. W Gminie planowano działania edukacyjne i informacyjne w zakresie właściwego postępowania z odpadami w odpowiedzi na potrzeby zgłaszane przez mieszkańców. Za ich organizację odpowiadała pracownica Referatu Inwestycji Gminnych. W latach 2016-2020 (I półrocze) podjęto następujące działania:

- zrealizowano 11 warsztatów dla uczniów szkoły podstawowej oraz gimnazjum, dotyczących segregowania odpadów, zapobiegania ich powstawaniu oraz ograniczania ich ilości. Dodatkowo podmiotowi zewnętrznemu zlecono przeprowadzenie warsztatów pod nazwą „Drugie życie odpadów”, podczas których m.in. segregowano odpady; prowadzący warsztaty został wybrany w wyniku zapytania skierowanego do trzech podmiotów,
- zorganizowano akcję „Razem posprzątamy przestrzeń, w której żyjemy”, w ramach której mieszkańcy w zamian za posprzątanie wybranego terenu publicznego otrzymywali od Gminy rośliny miododajne,
- przygotowano gablotę, w której umieszczono informacje ile czasu potrzeba na rozkład odpadów w środowisku oraz wystawę przedmiotów wykonanych z odpadów,
- w budynku Urzędu przygotowano stację do segregacji odpadów z tablicą informującą, jak prawidłowo segregować odpady,
- nagrano film edukacyjny dotyczący postępowania ze zużytymi maseczkami i rękawiczkami ochronnymi⁶³.

Na realizację ww. działań Gmina nie otrzymywała wsparcia od Marszałka, ani od ministra właściwego ds. środowiska. Wydatki Gminy (ze środków własnych) na działania informacyjno-edukacyjnych w okresie objętym kontrolą wyniosły 5,5 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 0,6 tys. zł i w 2019 r. – 4,9 tys. zł.

Gmina nie otrzymywała informacji o nieprawidłowym postępowaniu z odpadami od podmiotów odbierających odpady z terenu nieruchomości położonych na jej terenie.

(akta kontroli str. 86-102)

2.2. Na stronie internetowej Urzędu⁶⁴ zostały zamieszczone informacje dotyczące segregowania odpadów (papier, plastik, metal, szkło, odpady zmieszane) oraz o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy. Wyjaśniono też sposób postępowania z przeterminowanymi lekami, zużytymi bateriami, zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, zużytymi oponami, odpadami wielkogabarytowymi oraz odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi. Zamieszczono również aktualny harmonogram odbioru odpadów, deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pochodzącymi z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy, informację o wysokości i sposobie wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz informację o zasadach przekazywania odpadów do PSZOK-u.

W Urzędzie wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie strony internetowej Urzędu i zamieszczanie na niej informacji.

(akta kontroli str. 57-76, 113-188, 212-214, 346-353)

⁶³ Film jest dostępny pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=LTpcpNf7LY0>.

⁶⁴ Oględziny strony internetowej Urzędu oraz strony podmiotowej BIP Urzędu zostały przeprowadzone 13 lipca 2020 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie internetowej Urzędu nie zostały zamieszczone informacje o:
 - miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
 - osiągniętych przez Gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, w danym roku kalendarzowym, wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
 - adresach punktów zbierania odpadów folii i sznurka powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. b, c i f ustawy o utrzymaniu czystości.

Wójt wyjaśnił, że informacja o miejscu zagospodarowania odpadów oraz osiągniętych poziomach recyklingu były dostępne na stronie internetowej Urzędu, ale po jej przebudowie, na skutek przeoczenia, nie zostały tam zamieszczone. Niezamieszczenie informacji o adresach punktów zbierania folii i sznurka lub zakładów przetwarzania takich odpadów było spowodowane tym, że nie udało się ustalić w okolicy adresów takich punktów.

W trakcie kontroli NIK strona internetowa Urzędu została uzupełniona o ww. informacje.

(akta kontroli str. 346-353)

2. Na stronie podmiotowej BIP Urzędu⁶⁵ nie zostały zamieszczone roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2016-2018⁶⁶, co było niezgodne z art. 9tb ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

Wójt wyjaśnił, że analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi były umieszczone na stronie internetowej Urzędu, lecz w 2019 r. strona ta została przebudowana i wskutek przeoczenia nie zamieszczono na niej tych analiz.

W trakcie kontroli, analizy te zostały zamieszczone na stronie podmiotowej BIP Urzędu⁶⁷.

(akta kontroli str. 57-76, 212-214, 346-353)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi, m.in. poprzez zorganizowanie dla młodzieży warsztatów w zakresie segregowania odpadów i ograniczenia ich powstawania, a także poprzez akcje sprzątania przestrzeni publicznej.

Na stronie internetowej Urzędu nie zostały udostępnione wszystkie informacje wymagane ustawą o utrzymaniu czystości, a na stronie podmiotowej BIP Urzędu nie zostały zamieszczone analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie

⁶⁵ Oględziny strony podmiotowej BIP Urzędu zostały przeprowadzone 13 lipca 2020 r.

⁶⁶ Zgodnie z art. 12a ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (zmienionym przez art. 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. poz. 875, ze zm.) analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2019 r., o której mowa w art. 9tb ust. 1 ustawy, sporządza się w terminie do 30 listopada 2020 r.

⁶⁷ Ponowne oględziny strony podmiotowej BIP Urzędu zostały przeprowadzone 6 sierpnia 2020 r.

Gminy za lata 2016-2018. W trakcie kontroli NIK strona internetowa i strona podmiotowa BIP Urzędu zostały uzupełnione o brakujące informacje i analizy.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Sporządzanie i doręczanie kontrolowanym protokołów z kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie dotyczącym odpadów komunalnych.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c ustawy o utrzymaniu czystości.
3. Wzywanie podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi do uzupełnienia sprawozdań nie zawierających wszystkich informacji wymaganych ustawą o utrzymaniu czystości.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 9 października 2020 r.

Kontroler
Łukasz Badura
Starszy inspektor kontroli państwowej

Ł. Badura
.....
podpis

2 wpr.
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Rafał Malcharek