



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.02.2020

Piotr Grzymowicz
Prezydent Olsztyna
Urząd Miasta Olsztyna, Plac Jana Pawła II 1
10-101 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Olsztyna, Plac Jana Pawła II 1, 10-101 Olsztyn (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Grzymowicz, Prezydent Olsztyna, od dnia 1 marca 2009 r. (dalej: Prezydent)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych. 2. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobu postępowania z odpadami komunalnymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 listopada 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 Olsztynie
Kontrolerzy	Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/63/2020 z 16.07.2020 r. Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/64/2020 z 16.07.2020 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie w Urzędzie we właściwy sposób zorganizowano gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi, obejmujący znajdujące się na terenie Olsztyna nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe. System ten zapewniał odbiór i przekazywanie odpadów do odpowiednich miejsc ich zagospodarowania. Zadania te realizowały podmioty, które wybrano w wyniku przeprowadzonych przez Urząd postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Sprawowano nadzór nad tymi podmiotami, kontrolowano prawidłowość segregacji odpadów przez mieszkańców oraz podejmowano działania w celu uszczelnienia systemu.

W Urzędzie na ogół prawidłowo prowadzono działania informacyjno-edukacyjne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem ich segregacji. Na stronach internetowych Urzędu zamieszczano informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, jednak nie były one kompletne. Stwierdzono bowiem, że według stanu na 28 sierpnia 2020 r. nie zamieszczono informacji dotyczącej adresów punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych (art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. f ucpg).

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, dalej: ucpg.

W Urzędzie sporządzano wymagane przepisami ucpg roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i terminowo przekazywano je Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁴ oraz Warmińsko Mazurskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska⁵. Monitorowano także wywiązywanie się przez podmioty odbierające i zbierające odpady komunalne z obowiązków sprawozdawczych, a w przypadku opóźnień wszczynano postępowania administracyjne i wydawano decyzje wymierzające kary pieniężne. Wystąpiły jednak przypadki wszczęcia postępowań w sprawie nałożenia na cztery podmioty kar pieniężnych (na podstawie odpowiednio art. 9x ust. 1 pkt 5 oraz art. 9xaa pkt 2 ucpg) dopiero w toku kontroli NIK, mimo że od nieterminowego złożenia sprawozdań przez te podmioty upłynęło od półtora do ponad trzech i pół roku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych

Opis stanu faktycznego

1.1 Gmina Olsztyn⁷ objęła systemem gospodarki odpadami, zarówno nieruchomości zamieszkałe, jak i niezamieszkałe⁸ położone w granicach administracyjnych Olsztyna. Systemem tym, wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2016-2020 (I półrocze), objęto odpowiednio: 11 950, 11 995, 12 087, 12 086, 12 156 nieruchomości, w których wytwarzano odpady komunalne, z czego zamieszkałych: 9 884, 9 936, 10 036, 10 025, 10 109, natomiast niezamieszkałych: 2 066, 2 059, 2 051, 2 061, 2 047.

Według stanu na 8 października 2020 r. w Gminie były:

- 10 544 nieruchomości kwalifikujące się do zamieszkania⁹ według bazy geodezyjnej Urzędu, zaś właściciele tych nieruchomości złożyli 9 572 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (90,8%),
- 3 017 nieruchomości niezamieszkałe¹⁰ według bazy geodezyjnej Urzędu, zaś liczba złożonych deklaracji właścicieli takich nieruchomości to 2 147 (71,2%). Były to budynki: przemysłowe – 425 szt., handlowo-usługowe – 1351 szt., biurowe – 514 szt., szpitale i opieki zdrowotnej – 113 szt., oświaty, nauki, kultury, sportowe – 438 szt., produkcyjno-usługowe dla rolnictwa – 176 szt.

⁴ Dalej: Marszałek.

⁵ Dalej: WIOŚ.

⁶ 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.

⁷ Dalej: Gmina

⁸ Wprowadzone uchwałą nr XXX/545/12 Rady Miasta Olsztyna z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie przejęcia od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

⁹ Według informacji przekazanych przez Urząd, w bazie geodezyjnej Urzędu pozycja „nieruchomości kwalifikujące się do zamieszkania” oprócz budynków zamieszkałych, obejmuje także: pustostany, budynki do remontu, budynki do rozbiórki oraz budynki nowo wybudowane, które zamieszkiwane są zwykle wiele miesięcy po tym jak są widoczne w bazie. Natomiast dopiero zamieszkiwanie nieruchomości zobowiązuje do złożenia deklaracji.

¹⁰ Według informacji przekazanych przez Urząd, zakwalifikowanie nieruchomości jako niezamieszkałej w bazie geodezyjnej Urzędu nie wiąże się z obowiązkiem złożenia deklaracji. Dopiero fakt powstawania w takiej nieruchomości odpadów komunalnych zobowiązuje do jej złożenia.

Gmina nie posiadała¹¹ informacji o liczbie nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w tym domków letniskowych położonych na jej terenie, a liczba deklaracji tego typu nieruchomości wyniosła 43.

Dyrektor Wydziału Środowiska¹² wyjaśnił, że w Gminie „nie funkcjonują żadne ośrodki wypoczynkowe z domkami letniskowymi, stąd złożone deklaracje na ten typ nieruchomości dotyczą jedynie prywatnych osób fizycznych”, zaś „o typowaniu domku do opłaty po stawce ryczałtowej świadczył charakter jej wykorzystywania tj. na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”.

(akta kontroli str.12-17, 39-46)

W latach objętych kontrolą Gmina podejmowała działania w celu objęcia wszystkich mieszkańców i właścicieli nieruchomości niezamieszkałych z terenu Olsztyna systemem odbioru odpadów komunalnych. Jak wyjaśnił Dyrektor, kontrola szczelności tego systemu była oparta na m.in.: informacjach od firm odbierających, gdzie są przepełnione pojemniki, bieżących kontrolach terenowych Straży Miejskiej, sprawdzaniu tzw. „donosów sąsiedzkich”, przypominaniu właścicielom nieruchomości o konieczności zgłaszania nowo narodzonych dzieci, informowaniu mieszkańców nowych budynków o konieczności złożenia deklaracji po zamieszkaniu pierwszego mieszkańca lub od momentu wytwarzania odpadów. Podał także, że Urząd w 2019 r. zwrócił się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Olsztynie o podanie adresów nieruchomości, które były przeznaczone pod wynajem na wskazanych ulicach w celu weryfikacji zadeklarowanej liczby osób zamieszkujących te mieszkania, ale działania te okazały się bezskuteczne. Poinformował także, że w pierwszych latach funkcjonowania systemu próbowano skorzystać z porównania bazy geodezyjnej z bazą ewidencyjną gospodarki odpadami, ale ze względu na inny układ danych¹³ również to działanie nie było skuteczne.

(akta kontroli str.18, 153-159, 614-616)

Urząd dysponował danymi dotyczącymi ilości i rodzaju wytwarzanych z terenu Gminy odpadów, które wynikały z ilości odebranych odpadów z lat poprzednich. W latach 2016-2020 (I półrocze) odebrano z nieruchomości na terenie Miasta łącznie 276,17 tys. Mg odpadów zmieszanych i selektywnie zebranych, z czego: w 2016 r. – 61,73 tys. Mg, w 2017 r. 61,08 tys. Mg, w 2018 r. – 62,98 tys. Mg, w 2019 r. – 62,35 tys. Mg i w I półroczu 2020 r. – 28,03 tys. Mg.

W Urzędzie nie zbierano danych o ilości i rodzaju odpadów odebranych w podziale na nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe. Prezydent wyjaśnił, że od początku funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w Olsztynie do zakresu usługi odbierania włączone zostały tereny niezamieszkałe, a miasto zostało podzielone na sektory. Podał także, że w ramach danego sektora firma wykonawcza odbierała wszystkie rodzaje odpadów, z każdego typu zabudowy.

W ww. okresie z nieruchomości odebrano łącznie 59,70 tys. Mg odpadów zebranych selektywnie (m.in. papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale, drewno, odpady użytkowe, odpady wielkogabarytowe, odpady ulegające biodegradacji) i przekazano je do instalacji, z czego:

- w 2016 r. – 11,38 tys. Mg, w tym: odpady ulegające biodegradacji stanowiły 37,1%, papier – 19,6%, szkło – 14,2%, plastik – 14,1%, odpady wielkogabarytowe – 13,3%, odpady użytkowe – 0,1% i inne – 1,7%;

¹¹ Według stanu na 8 października 2020 r., dotyczy danych z bazy geodezyjnej Urzędu.

¹² Dalej: Dyrektor.

¹³ Baza ewidencyjna gospodarki odpadami pozwala na zewidencjonowanie tylko jednej działki geodezyjnej, podczas gdy duża ilość nieruchomości zlokalizowana jest na większej niż jedna ilości działek.

- w 2017 r. - 11,77 tys. Mg, w tym: odpady ulegające biodegradacji – 37,6%, papier – 17,9%, odpady wielkogabarytowe – 14,8%, plastik – 14,0%, szkło – 13,4%, odpady użytkowe – 0,1% i inne – 2,2%;
- w 2018 r. – 12,74 tys. Mg, w tym: odpady ulegające biodegradacji – 36,3%, papier – 17,7%, odpady wielkogabarytowe – 15,8%, plastik – 14,3%, szkło – 13,4%, odpady użytkowe – 0,1% i inne – 2,2%;
- w 2019 r. – 15,30 tys. Mg, w tym: odpady ulegające biodegradacji – 34,3%, papier – 18,1%, odpady wielkogabarytowe – 15,7%, plastik – 15,2%, szkło – 15,0%, odpady użytkowe – 0,1% i inne – 1,7%;
- w I półroczu 2020 r. – 8,51 tys. Mg, w tym: odpady ulegające biodegradacji – 28,3%, papier – 21,0%, plastik – 18,2%, szkło – 18,1%, odpady wielkogabarytowe – 12,3%, odpady użytkowe – 0,1% i inne – 2,1%.

Udział odpadów selektywnie zebranych w łącznej masie odpadów odebranych z terenu nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych w okresie objętym kontrolą zwiększał i w 2016 r. wyniósł 18,4%, w 2017 r. – 19,3%, w 2018 r. – 20,2%, w 2019 r. – 24,5 %, a w 2020 (I półrocze) – 30,4%.

Dyrektor wyjaśnił, że Urząd regularnie monitoruje ilość powstających w poszczególnych miesiącach odpadów na podstawie miesięcznych raportów składanych w ramach rozliczania się z wykonywanych usług przez firmy odbierające odpady komunalne, instalację przetwarzającą odpady oraz PSZOK.

(akta kontroli str.14-15, 19-22, 35-38)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził ani nie zlecał badania morfologii odpadów. Dyrektor wyjaśnił, że w czerwcu 2015 r. na zlecenie Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o. o., badanie składu i właściwości zmieszanych odpadów komunalnych pochodzących z wybranych gmin Regionu Centralnego województwa warmińsko-mazurskiego wykonały podmioty zewnętrzne¹⁴.

(akta kontroli str.35-38, 47)

1.2 W Rejestrze Działalności Regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (dalej: Rejestr) ujętych było¹⁵: 31¹⁶ podmiotów w 2016 r., 23¹⁷ w 2017 r., 21¹⁸ w 2018 r., 14¹⁹ w 2019 r. oraz dziewięć w I półroczu 2020 r. Natomiast liczba podmiotów zbierających odpady stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw i szkła, którą ustalano w Urzędzie na podstawie wydanych w Wydziale Środowiska decyzji/zezwoleń na zbieranie odpadów, a od 2019 r. także na podstawie informacji pozyskanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wynosiła²⁰: 22 w 2016 r., 26 w 2017 r., 17 w 2018 r., 31 w 2019 r., 31²¹ w 2020 r. Instalacja komunalna (do 2019 r. – regionalna) do zagospodarowania odpadów komunalnych była prowadzona przez jeden podmiot²², a Punkt Selektywnego

¹⁴ CONSEKO SAFEGE S.A. i SUEZ Environnement.

¹⁵ Sprawozdania „niezerowe” podmiotów odbierających odpady w okresie objętym kontrolą złożyły: cztery podmioty za I i za II półrocze 2016 r., trzy podmioty za I i za II półrocze 2017 r., dwa podmioty za I półrocze 2018 r., trzy podmioty za II półrocze 2018 r. i po dwa podmioty za I półrocze 2019 r. oraz za 2019 rok.

¹⁶ 29 podmiotów było ujętych w Rejestrze w I półroczu 2016 r., a 25 w II półroczu 2016 r. (23 - w ciągu całego roku, sześć wyłącznie w I półroczu i dwa wyłącznie w II półroczu).

¹⁷ 22 podmioty były ujęte w Rejestrze w I półroczu 2017 r., a 21 w II półroczu 2017 r. (20 - w ciągu całego roku, dwa wyłącznie w I półroczu i jeden wyłącznie w II półroczu).

¹⁸ 19 podmiotów było ujętych w Rejestrze w I półroczu 2018 r., a 18 w II półroczu 2018 r. (16 - w ciągu całego roku, trzy wyłącznie w I półroczu i dwa wyłącznie w II półroczu).

¹⁹ 14 podmiotów było ujętych w Rejestrze w I półroczu 2019 r., a 13 w II półroczu 2019 r. (13 - w ciągu całego roku, zaś jeden wyłącznie w I półroczu).

²⁰ W okresie objętym kontrolą sprawozdania „niezerowe” podmiotów zbierających odpady komunalne złożyło: za 2018 r. – 10 podmiotów, a za 2019 r. – 11 podmiotów.

²¹ Wg stanu na 5 marca 2020 r.

²² Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o. o. (dalej: ZGOK).

Zbierania Odpadów Komunalnych²³ przez jedno²⁴ przedsiębiorstwo do końca kwietnia 2019 r., a począwszy od maja 2019 r. przez konsorcjum dwóch podmiotów²⁵.

(akta kontroli str.35-38, 48-59,699, 1275-1277)

W latach 2016-2020²⁶ do Urzędu wpływały sprawozdania, wymagane art. 9n ust. 1 upcg, od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości posiadających wpis do Rejestru. I tak, Urząd otrzymał sprawozdania:

- za I półrocze 2016 r. – od 24 spośród 29 takich podmiotów ujętych w tym okresie w Rejestrze, za II półrocze 2016 r. – od 21 spośród 25,
- za I półrocze 2017 r. – od 19 spośród 22, za II półrocze 2017 r. – od 19 spośród 21,
- za I półrocze 2018 r – od wszystkich podmiotów wpisanych do Rejestru (19), za II półrocze 2018 r.– od 17 spośród 18,
- za I półrocze 2019 r. i za rok 2019 – od wszystkich podmiotów wpisanych do Rejestru, czyli odpowiednio od 14 i od 13.

Sprawozdania te w 135 przypadkach złożono z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 9n ust. 2, a w pozostałych 11 - po ww. terminie.

(akta kontroli str.48, 64-65)

W latach 2016-2017 Urząd występował do podmiotów zbierających odpady na terenie Gminy o informacje²⁷ o przyjętych w danym roku odpadach komunalnych z grupy 15 i 20 w ramach prowadzonych skupów metali, szkła i tworzyw sztucznych na terenie Gminy. W 2016 r. informacje takie przekazało do Urzędu dziewięć, a w 2017 r. 12 takich podmiotów.

Od 2018 ww. podmioty miały obowiązek składania sprawozdań stosownie do art. 9nb upcg. Sprawozdania te za 2018 r. zostały złożone przez wszystkie zobowiązane do tego podmioty (17), zaś za 2019 r. przez 29 spośród 31 podmiotów²⁸. W terminie wynikającym z art. 9nb ust. 2 upcg zostało złożonych 15 z 17 (88,2%) sprawozdań za 2018 r. oraz 10 z 29 (34,5%) sprawozdań za 2019 r.

Dyrektor wyjaśnił, że na brak terminowego złożenia sprawozdań przez podmioty posiadające zezwolenie na zbieranie odpadów miał wpływ m.in. fakt, że podmioty te miały obowiązek złożenia sprawozdania za 2019 r. po raz pierwszy za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami²⁹.

(akta kontroli str. 39-42, 48, 66-72)

Urząd dokonywał weryfikacji, w zakresie poprawności wypełnienia formularza oraz pod względem poprawności rachunkowej, otrzymanych sprawozdań od podmiotów zobowiązanych do ich składania. Wnioski o uzupełnienie danych kierowane były drogą telefoniczną. W odpowiedzi na wezwania do uzupełnienia oraz w ramach autokorekty w latach 2016-2020 (do 23 października) do Urzędu złożono 13 korekt sprawozdań podmiotów odbierających odpady i 26 - podmiotów zbierających odpady. Poprawki dotyczyły m.in. ilości odebranych odpadów komunalnych, braku złożenia sprawozdania w BDO, uzupełnienia niekompletnych danych.

²³ Dalej: PSZOK.

²⁴ Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o. o. (dalej: OZK).

²⁵ Konsorcjum Koma Olsztyn Sp. z o. o. (dalej: Koma) oraz Utyl-Service Bis Joanna Sochaczewska (dalej: Utyl-Service Bis).

²⁶ Do 23 października 2020 r.

²⁷ Informacje o masie zebranych odpadów, masie odpadów przekazanych do recyklingu, sposobie zagospodarowania oraz danych instalacji (recyklera), do którego ostatecznie zostały przekazane odpady.

²⁸ Według stanu na dzień 23.10.2020 r.

²⁹ Dalej: BDO.

Jak wyjaśnił Dyrektor, dane ze sprawozdań były weryfikowane m.in. na podstawie miesięcznych protokołów przekazywanych przez firmy odbierające odpady oraz miesięcznych raportów ZGOK z przyjętych odpadów w danym miesiącu. Podał także, że Urząd nie występował o dokumenty ewidencji odpadów, faktury czy kwity wagowe, ponieważ odpady odebrane, zebrane i przekazane do dalszego zagospodarowania bilansowały się.

(akta kontroli str.48, 64-72, 153-159)

Do 23 października 2020 r. Prezydent wydał 10 decyzji wymierzających kary pieniężne za nieterminowe złożenie sprawozdań za okresy sprawozdawcze począwszy od 2016 r. do końca I półrocza 2019 r. Osiem z nich dotyczyło kar, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5 upcg, nałożonych na podmioty odbierające odpady komunalne, zaś dwie – kar, o których mowa w 9xaa pkt 2 upcg, wymierzonych podmiotom zbierającym odpady komunalne.

Łączna kwota nałożonych kar wyniosła 10,3 tys. zł., z czego:

- w 2017 r. - wymierzono dwie takie kary na łączną kwotę 6,2 tys. zł, za złożenie po terminie półrocznych sprawozdań za I półrocze 2017 r. przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- w 2018 r. – jedną karę w wysokości 0,6 tys. zł, za złożenie po terminie sprawozdania za II półrocze 2017 r. przez podmiot odbierający odpady,
- w 2019 r. – trzy kary na łączną kwotę 1,8 tys. zł, za złożenie po terminie półrocznych sprawozdań za I półrocze 2019 r. przez podmioty odbierające odpady,
- w 2020 r. – cztery kary na łączną kwotę 1,7 tys. zł., z czego: dwie - za złożenie po terminie półrocznych sprawozdań za II półrocze 2016 r. przez podmioty odbierające odpady, a dwie kolejne - za złożenie po terminie półrocznych sprawozdań za 2018 rok przez podmioty zbierające odpady.

Postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej przeprowadzone w latach 2016-2019 wszczynano w okresie do miesiąca od otrzymania sprawozdania złożonego przez zobowiązany do tego podmiot po upływie ustawowego terminu. Natomiast cztery postępowania, przeprowadzone i zakończone w 2020 r. wydaniem decyzji, wszczęto: w dwóch przypadkach po blisko trzech latach i siedmiu miesiącach, a w dwóch kolejnych po prawie półtora roku od otrzymania tych sprawozdań. Szerzej nieprawidłowość opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W badanym okresie sześć podmiotów odbierających odpady, wpisanych do Rejestru, nie złożyło do Urzędu łącznie 15 sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 1 ustawy upcg, za okresy sprawozdawcze z lat 2016-2018. Jak ustalił Urząd, były to podmioty, które zawiesiły bądź zlikwidowały działalność, a figurowały jeszcze w Rejestrze lub zostały wykreślone z Rejestru w ciągu okresu sprawozdawczego.

Ponadto, wg stanu na dzień 23 października 2020 r. w toku były 23 postępowania administracyjne, wszczęte w 2020 r., a dotyczące nałożenia kary pieniężnej za nieterminowe złożenie sprawozdań za 2019 r., z czego 20 wobec podmiotów zbierających odpady komunalne oraz trzy wobec podmiotu odbierającego takie odpady.

(akta kontroli str.73-152, 162-199)

W badanym okresie Urząd otrzymał od podmiotu prowadzącego instalację komunalną, tj. ZGOK, informacje, o których mowa w art. 9oa ustawy upcg. Zostały one złożone w terminie określonym w art. 9oa ust. 5 pkt 1 ustawy upcg. Urząd weryfikował przekazane dane poprzez porównanie ich z danymi pochodzącymi z raportów miesięcznych przekazywanych przez ZGOK w zakresie ilości i rodzaju

odpadów oraz z danymi z raportów miesięcznych i rocznych przekazywanych przez podmiot prowadzący PSZOK oraz firmy odbierające odpady. Nie weryfikowano ich z dokumentami sporządzanymi na potrzeby ewidencji odpadów.

W badanym okresie ZGOK złożył dwie poprawki i dwa uzupełnienia do sprawozdań, tj.:

- poprawkę do sprawozdania za 2016 r., która dotyczyła ilości wytworzonych w procesie R-12 odpadów o kodzie 19 12 02 i 19 12 12 z odpadów zmieszanych w instalacji zastępczej,
- uzupełnienie do sprawozdania za 2018 r. dotyczące informacji o zagospodarowaniu odpadów oraz korektę tego sprawozdania w zakresie informacji o zagospodarowaniu odpadów przekazanych do innych instalacji m.in. poddaniu procesowi D13 odpadów komunalnych zmieszanych w instalacji w ZGOK.
- uzupełnienie do sprawozdania za 2019 r. dotyczące informacji o zagospodarowaniu odpadów.

(akta kontroli str. 200)

Podmioty³⁰ prowadzące w okresie objętym kontrolą Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych na terenie Olsztyna, terminowo składały sprawozdania, o których mowa w art. 9na ust. 1 ucpg. Były one korygowane trzykrotnie w 2016 r., dwukrotnie w 2017 r. oraz jednokrotnie w 2018 r. i w 2019 r.³¹ Korekty te wprowadzano m.in. po przekazaniu zaktualizowanych danych przez ZGOK.

(akta kontroli str. 201-202, 699)

Gmina przekazywała Marszałkowi i WIOŚ roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 9q ust. 1 ucpg, w terminach określonych z art. 9q ust. 2 ucpg, tj. do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczyło³².

Do ww. sprawozdań WIOŚ nie wnosił uwag, natomiast Urząd Marszałkowski wystąpił o poprawę sprawozdań za 2017 i 2018 r. (odpowiednio e-mail z dnia 25 maja 2018 r. oraz 23 kwietnia 2019 r.). Urząd złożył korekty w terminie zgodnym z art. 9r ust. 2 ucpg, tj. odpowiednio 25 czerwca 2018 r. oraz 7 maja 2019 r.

W sprawozdaniu za 2017 r. m.in.: zmieniono dane dotyczące sposobu zagospodarowania odpadów o kodzie 20 02 01 z R13 na „zbieranie”, w Działach III oraz V w związku z korektą sprawozdania złożonego przez PSZOK została zmieniona masa odpadów, w efekcie wartość osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła obniżyła się o 0,3%.

Natomiast w sprawozdaniu za 2018 r. m.in.: w Dziale IIIa, wykazano straty masy odpadów z powodu pożaru, który miał miejsce w tym roku; dodano symbol „ex” do kodu 20 01 99 (popiół), w Dziale VIIIa uzupełniono kolumnę „masa odpadów”, a w kolumnie „masa odpadów przygotowanych do ponownego użycia” wpisano wszystkie masy odpadów bez rozpisywania na „wysortowane”, w efekcie zwiększyła się ilość odpadów przekazanych do recyklingu oraz osiągnięty poziom recyklingu o 0,1%.

(akta kontroli str. 203-222)

Gmina posiadała informacje dotyczące sposobów zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, a dane o odebranych i zebranych

³⁰ Tj. OZK w okresie do 30 kwietnia 2019 r. oraz od 1 maja 2019 r. konsorcjum Koma i Utyl-Service Bis.

³¹ Dotyczy sprawozdania złożonego przez OZK.

³² Termin złożenia sprawozdania za 2019 r. przesunięto do 31 października 2020 r.

na terenie Gminy odpadach bilansowały się z danymi o odpadach przekazanych do zagospodarowania.

Podmioty odbierające odpady komunalne z nieruchomości położonych na terenie Olsztyna przekazywały te odpady w okresie objętym kontrolą do ZGOK lub OZK, co opisano w punkcie 1.9 niniejszego wystąpienia. Natomiast ZGOK i OZK przekazywały część z tych odpadów do kolejnych instalacji, w których były one zagospodarowywane lub, w przypadku pośredników, przekazywane dalej. I tak:

- papier przekazano do ostatecznego zagospodarowania m.in.: do Fabryki Papieru i Tektury BESKIDY S.A. w Wadowicach, Elana Pet Sp. z o.o. w Toruniu; SCHUMACHER PACKAGING Zakład Grudziądz Sp. z o. o. w Grudziądzu, Wytwórni Papieru Toaletowego EKO-KLAN Sp. z o.o. w Margońskiej Wsi;
- szkło przekazano m.in.: do Krynicki Recycling S.A. (zakłady uzdatniania stłuczki szklanej w Lubieńcu, Wyszkuwie i Wólce Pełkińskiej), Remondis Glass Recycling Polska w Pile;
- plastik/tworzywa sztuczne, metale, opakowania wielomateriałowe - m.in.: do CS Recykling Sp. z o.o. w Nowej Białej, CELSA Huta Ostrowiec Sp. z o. o. w Ostrowcu Świętokrzyskim, CMC POLAND Sp. z o.o. w Zawierciu, Świecie Recykling Sp. z o.o. w Świeciu, ELANA PET Sp. z o.o., w Toruniu, Konkret Z.R. Trejderowscy Sp. J. w Wielkim Rychnowie, ERGIS Recykling Sp. z o.o., Oddział w Nowej Białej, Grupa Ożarów S.A. w Ożarowie, IMP Polował Sp. z o.o. w Bielsko-Białej, KGPLAST Sp. z o.o. w Łosicach;
- odpady użytkowe - m.in.: do Remondis Elektrorecykling - Oddział w Błoniu, Mazur Elektrorecykling Sp. z o. o. w Olsztynie, PPHU ABBA EKOMED Sp. z o.o. w Toruniu, TOM ELEKTRORECYKLING Sp. z o. o. w Szczecinie;
- odpady wielkogabarytowe - m.in.: do Celsa Huta Ostrowiec Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim, Cementowni Grupy Ożarów S.A. w Ożarowie, EKO TRANS Sp. z o.o. w Działdowie;
- odpady biodegradowalne - do kompostowni przyzmojowej Polfer Sp. z o.o. w Bartoszycach oraz do kompostowni prowadzonej przez podmiot DBAJ Marta Prychodko w Świętajnie,
- inne (popiół, leki) - m.in.: do OZK Sp. z o.o. w Olsztynie (spalarnia odpadów medycznych i weterynaryjnych), PPHU ABBA EKOMED Sp. z o.o. w Toruniu, Regionalnego Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych RYPIN Sp. z o.o.; ZPHU Miasta Plus w Świerkocinie.

(akta kontroli str. 23-34)

1.3 Ze sprawozdań rocznych, o których mowa w art. 9q ust. 1 ucpg, składanych przez Gminę za lata badanego okresu wynikało, że osiągnęła ona wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wskazanych frakcji odpadów komunalnych³³, jak również ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, w odniesieniu do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. I tak:

- Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wynosił: 54,4 % w 2016 r., 59,5 % w 2017 r., 49,8 % w 2018 r., 41,3 % - w 2019 r.³⁴

³³ 1) papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz 2) innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

³⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167, dalej: rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu) minimalny poziom recyklingu wynosił odpowiednio: 18 % w 2016 r., 20 % w 2017 r., 30 % w 2018 r., 40 % - w 2019 r.

Poziomy te wyliczano m.in. na podstawie łącznej masy odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych ($M_{r_{pmts}}$), stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu. W poszczególnych latach objętych kontrolą ww. łączna masa odpadów poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia wynosiła 10,6 tys. Mg w 2016 r., 12,9 tys. Mg w 2017 r., 10,5 tys. Mg w 2018 r. oraz 9,0 tys. Mg w 2019 r.

Dyrektor wyjaśnił, że ilość odpadów papieru, tworzyw, szkła i metali odbieranych z terenu Gminy oraz zebranych w PSZOK corocznie wzrastała, podczas gdy spadała ilość surowców wykazanych przez podmioty posiadające zezwolenia na zbieranie odpadów na terenie Gminy (poza systemem gminnymi), szczególnie w 2019 r. Podał także, że problem³⁵ ten jest niejasny, złożony, wymaga szeregu wyjaśnień i czasu, ale ta zarysowująca się niekorzystna tendencja zostanie zbadana, a wnioski posłużą do opracowania planu naprawczego.

Źródłami informacji o łącznej masie odpadów poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia były sprawozdania podmiotów odbierających odpady, podmiotów prowadzących PSZOK, informacje ZGOK o odpadach przyjętych i przekazanych do zagospodarowania, informacje ze skupów metali, szkła i tworzyw sztucznych (przekazywane na prośbę Urzędu w latach 2016-2017), a od 2018 r. sprawozdania podmiotów zbierających odpady komunalne.

Dane z raportów miesięcznych składanych przez podmioty odbierające odpady były weryfikowane z informacjami zawartymi w sprawozdaniach ZGOK dotyczących masy odpadów odebranych i przekazanych do zagospodarowania.

Wskaźnik łącznego udziału odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych ($U_{m_{pmts}}$) przyjmowano w wysokości wynikającej z aktualnego Krajowego planu gospodarki odpadami³⁶, stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu.

- Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych wynosił 48,7% w 2016 r., 100,9% w 2017 r., 97,6% w 2018 r., 99,5% - w 2019 r.³⁷

Stosownie do § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu, wyliczano je na podstawie m.in. łącznej masy wytworzonych innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych ($M_{w_{br}}$) oraz łącznej masy innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych poddanych recyklingowi, przygotowanych do ponownego użycia oraz poddanych odzyskowi innymi metodami, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych ($M_{r_{br}}$).

Dane te zweryfikowano i wyliczono na podstawie sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne, sprawozdań podmiotów prowadzących PSZOK oraz informacji ZGOK o odpadach przyjętych i przekazanych do zagospodarowania.

³⁵ Stopniowy spadek, począwszy od 2018 r., wartości $M_{r_{pmts}}$ oraz poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

³⁶ Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 784).

³⁷ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie poziomów recyklingu, minimalny poziom recyklingu wynosił odpowiednio: 42% w 2016 r., 45 % w 2017 r., 50% w 2018 r., 60% w 2019 r.

- Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania wynosił: 1,1% w 2016 r.; 2,3% w 2017 r.; 2,2% w 2018 r.; 0,3% - w 2019 r.³⁸

Poziomy te wyliczano m.in. na podstawie masy odpadów ulegających biodegradacji zebranych ze strumienia odpadów komunalnych z obszaru gminy w roku rozliczeniowym, przekazanych do składowania (M_{OUBR}). Dane te zweryfikowano i wyliczono na podstawie sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne oraz informacji ZGOK o odpadach przyjętych i przekazanych do zagospodarowania.

(akta kontroli str.153-159, 223-224, 614-616)

1.4 W badanym okresie w Gminie ustalano opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od zadeklarowanej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość³⁹, metodą wskazaną w art. 6j ust. 1 pkt. 1 ucpg.

Stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi w nieruchomościach zamieszkałych i niezamieszkałych określono w uchwałach Rady Miejskiej z 10 lutego 2015 r.⁴⁰, 28 września 2016 r.⁴¹, 23 stycznia 2019 r.⁴² i 30 października 2019 r.⁴³, zgodnych z projektami przedłożonymi Radzie przez Prezydenta.

Stawki dla nieruchomości zamieszkałych w badanym okresie wynosiły:

- od 2016 r. do końca marca 2019 r. – 9,80 zł miesięcznie za odpady zbierane w sposób selektywny oraz 14,41 zł za odpady zbierane w sposób nieselektywny.
- od 1 kwietnia 2019 r. – 18,00 zł za odpady zbierane w sposób selektywny. Stawka wyższa, stosowana w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w segregacji lub jej braku, obowiązująca do końca listopada 2019 r. wynosiła 36,00 zł (dwukrotność stawki podstawowej), a od grudnia 2019 r. wprowadzono stawkę podwyższoną w wysokości 54,0 zł, tj. trzykrotność stawki podstawowej.

Stawki za odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych ustalono w zależności od objętości⁴⁴ pojemnika. W okresie od 2016 r. do 31 marca 2019 r. ustanowiono je na poziomie od 8 zł do 470 zł za pojemnik dla odpadów zbieranych selektywnie oraz od 12 zł do 691 zł za pojemnik dla odpadów zbieranych w sposób nieselektywny. Stawki te podwyższono od 1 kwietnia 2019 r. i wynosiły one odpowiednio: od 14 zł do 851 zł (za odpady zbierane selektywnie) oraz od 28 zł do 1 702 zł (za odpady zbierane w sposób nieselektywny). Od 1 grudnia 2019 r. ustalono stawkę podwyższoną⁴⁵, o której mowa w art. 6k ust. 3 ucpg, w wysokości trzykrotności stawki podstawowej tj. od 42 zł do 2 553 zł za pojemnik, w zależności od jego pojemności.

³⁸ Zgodnie z art. 3c ust. 1 pkt 1 i 2 ucpg, rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. poz. 676) oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. poz. 2412), gminy miały obowiązek ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania: w latach 2016-2017 - do nie więcej niż 45% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz do 40% w latach 2018-2019.

³⁹ Wprowadzono uchwałą nr V/30/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast uchwałą nr XXI/359/20 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wchodzącą w życie z dniem 1 kwietnia 2021 r., wprowadzona została metoda uzależniająca wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami od ilości zużytej wody z danej nieruchomości.

⁴⁰ Uchwała nr V/31/15 (ze zmianami).

⁴¹ Uchwała nr XXVIII/418/16.

⁴² Uchwała nr IV/39/19.

⁴³ Uchwała nr XIV/231/19.

⁴⁴ Ustalono opłaty za odbiór pojemników o pojemności 80 l, 110 l, 240 l, 1100 l oraz za pojemnik KP-7.

⁴⁵ Obowiązujące w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny.

Za odbiór odpadów z domku letniskowego lub nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku określono roczną ryczałtową stawkę opłaty od jednego domku, w latach 2016 – 2019 w wysokości 16 zł za odpady zbierane selektywnie oraz 25 zł za odpady zbierane w sposób nieselektywny. Uchwałą Rady Miasta Olsztyna z 30 października 2019 r.⁴⁶ ustalono obowiązujące od 1 stycznia 2020 r. stawki: za odpady zbierane selektywnie w wysokości 35 zł, zaś dla właścicieli nieruchomości niewywiązujących się z obowiązku selektywnego zbierania odpadów, na podstawie art. 6k ust. 3 ucpg uchwalono podwyższoną stawkę opłaty w wysokości 105 zł, tj. trzykrotność stawki podstawowej.

(akta kontroli str. 236-282)

Gmina przed ustaleniem wysokości stawek opłat za odbiór odpadów, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, zleciła podmiotom zewnętrznym przygotowanie analiz kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie, zawierających kalkulację tych stawek. Były to następujące opracowania:

- „Wyliczenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Olsztyn” z czerwca 2012 r. sporządzone przez Kancelarię AZAS Sp. z o. o.⁴⁷,
- „Analiza aktualnych kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Olsztyn oraz prognoza stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Olsztyn na lata 2019-2020” ze stycznia 2019 r., przygotowana przez Collect Consulting.

(akta kontroli str. 283-334)

Wprowadzona⁴⁸ od 1 kwietnia 2019 r. zmiana stawek wynikała m.in. z osiągniętej w 2018 r. nadwyżki kosztów funkcjonowania systemu nad wpływami z opłat za odbiór odpadów w wysokości 1,3 mln zł⁴⁹.

Opracowanie⁵⁰ dotyczące analizy aktualnych kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi zostało sporządzone w oparciu m.in. o:

- liczbę mieszkańców, liczbę opróżnień pojemników określonej pojemności dla nieruchomości niezamieszkałych i wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - wynikających ze złożonych deklaracji,
- przychody i koszty funkcjonującego w Gminie systemu gospodarki odpadami komunalnymi za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2018 r. w tym: koszty odbioru odpadów, funkcjonowania PSZOK, zagospodarowania odpadów, obsługi administracyjnej systemu.

Na podstawie ww. danych przeprowadzono symulację przyszłych kosztów i przychodów systemu gospodarki odpadami w latach 2019-2020 w trzech wariantach i skalkulowano stawki opłat za gospodarowanie odpadami. Wybrany wariant zakładał m.in. wzrost kosztów zagospodarowania odpadów o 35%, a kosztów utrzymania PSZOK o 26% w porównaniu do 2018 r.

⁴⁶ Uchwała nr XIV/231/19.

⁴⁷ Kalkulacje zawarte w tym opracowaniu posłużyły do określenia wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wprowadzonymi uchwałą nr XXX/548/12 Rady Miasta Olsztyna z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki określonej pojemności wprowadzono stawki opłat za odbiór odpadów z nieruchomości zamieszkałych. Ustalono stawki za odbiór odpadów z nieruchomości zamieszkałych - w wysokości 14,41 zł/miesiąc od osoby i niższą stawkę za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny - 9,80 zł/miesiąc od osoby oraz z nieruchomości niezamieszkałych (od 12 zł do 691 zł za pojemnik, w zależności od jego pojemności i niższą stawkę za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny - od 8 zł do 470 zł za pojemnik). Wysokość tych stawek do 2016 r. nie zmieniła się.

⁴⁸ Uchwałą nr IV/39/19 Rady Miasta Olsztyna z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności.

⁴⁹ Co podano w uzasadnieniu ww. uchwały.

⁵⁰ „Analiza aktualnych kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Olsztyn oraz prognoza stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Olsztyn na lata 2019-2020”.

Dyrektor wyjaśnił, że prowadzący instalację komunalną, czyli ZGOK przekazuje Gminie jako współwłaścicielowi informacje o kosztach zagospodarowania odpadów w formie planu finansowego oraz sprawozdania finansowego, co zapewnia bieżącą informację o kosztach związanych z zagospodarowaniem odpadów, a zarazem o zmianach na rynku odpadów. Podał także, że przed zmianą stawki analizowane były wszystkie planowane przyszłe koszty, w tym koszt zagospodarowania odpadów w ZGOK.

(akta kontroli str.153-159, 262-267, 293-334)

W zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gmina zapewniała⁵¹:

- odbiór odpadów komunalnych zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów (szkła, papieru, tworzyw sztucznych, metali i opakowań wielomateriałowych⁵²) od właścicieli wszystkich nieruchomości z terenu Gminy,
- odbiór mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów zielonych, popiołu z gospodarstw domowych, odpadów ulegających biodegradacji⁵³ z nieruchomości zamieszkałych oraz domków letniskowych,
- wyposażenie nieruchomości w pojemniki/worki służące do zbierania odpadów komunalnych i utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
- możliwość oddania niektórych frakcji⁵⁴ odpadów komunalnych w PSZOK.

W Gminie przewidziano limity dla niektórych frakcji odpadów odbieranych przez PSZOK, co opisano w punkcie 1.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.335-355)

W latach objętych kontrolą Gmina nie współdziałała z przedsiębiorcami w zakresie odbioru i dofinansowania selektywnego zbierania odpadów, w tym odpadów poużytkowych (odpady opakowaniowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, opony, itp.). Odpady te były odbierane przez firmy odbierające wyłonione w postępowaniu przetargowym oraz przez PSZOK.

(akta kontroli str. 35-38)

Gmina w badanym okresie ustaliła przewidziane w art. 6k ust.4 ucpg zwolnienia z części opłat za gospodarowanie odpadów. Do 19 października 2016 r. obowiązywało zwolnienie⁵⁵ w wysokości 2 złotych miesięcznie na każdą osobę obejmującą właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁶.

⁵¹ Według uchwał Rady Miasta Olsztyna w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów: nr XV/192/15 z dnia 28 października 2015 r., nr XXXVII/642/17 z dnia 28 czerwca 2017 r. ze zm., dalej: uchwały w sprawie świadczenia usług.

⁵² Od 1 lipca 2018 r. – selektywnie zebranych odpadów z metali i tworzyw sztucznych.

⁵³ Selektywnie zebrane odpady ulegające biodegradacji odbierano począwszy od 1 lipca 2018 r.

⁵⁴ W przypadku odpadów powstających na terenie nieruchomości zamieszkałych były to: chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, przeterminowane leki, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, żarówki, świetlówki, zużyte opony, odpady ulegające biodegradacji (od 1 lipca 2018 r.), odpady zielone, odpady budowlane i rozbiórkowe (do limitu), popiół z gospodarstw domowych. Z nieruchomości niezabudowanych oraz domków letniskowych i nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przyjmowano w PSZOK: przeterminowane leki inne niż niebezpieczne, meble i inne odpady wielkogabarytowe w każdej ilości (raz w roku), zużyte opony (do limitu), odpady ulegające biodegradacji, w tym zielone (do limitu).

⁵⁵ Wprowadzone uchwałą nr V/31/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek opłat za pojemniki określonej pojemności.

⁵⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876

Ze zwolnienia tego nie skorzystała w badanym okresie żadna z uprawnionych osób. Powyższe zostało zastąpione⁵⁷ zwolnieniem dla rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁵⁸, w wysokości 2 zł miesięcznie na każdego członka rodziny. W badanym okresie zwolnieniem tym objęto 3 669 mieszkańców, a kwota zwolnienia wyniosła łącznie 62 614,0 zł⁵⁹.

(akta kontroli str. 153-159, 356-357)

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku⁶⁰ ustalono opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 6k ust. 3 ucpg, trzykrotnie wyższą niż skalkulowana w oparciu o stawkę podstawową. Określono wysokość zobowiązań nieruchomości należącej do wspólnoty z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi za marzec 2020 r. w wysokości 4 866,0 zł. Skalkulowano ją jako iloczyn zadeklarowanej liczby mieszkańców i stawki 54 zł oraz zadeklarowanej wielkości pojemnika (80 l) i stawki 42 zł. Strona odwołała się od decyzji i została ona uchylona⁶¹.

(akta kontroli str. 153-159, 393-404)

W 2020 r. działając na podstawie art. 6ka ucpg wszczęto jedno postępowanie⁶² w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wyniku dwukrotnego zgłoszenia przez podmiot odbierający odpady nieprawidłowej segregacji w punkcie gromadzenia odpadów należącym do spółdzielni. Odpady zostały odebrane jako odpady zmieszane. Postępowanie umorzono, ze względu na fakt, że odbierający nie zawiadomił właściciela nieruchomości o stwierdzonych przypadkach nieprawidłowej segregacji odpadów, do czego był zobowiązany zgodnie z art. 6ka ust. 1 ucpg.

(akta kontroli str.153-159, 364-368)

1.5 W latach 2016-2020 (I półrocze) Rada Gminy nie ustanowiła ulgi dla mieszkańców kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne, o której mowa w art. 6k ust. 4a ucpg. Jak wyjaśnił Dyrektor, od 1 stycznia 2021 r. planowane jest wprowadzenie ulgi z tytułu posiadania kompostownika dla mieszkańców domów jednorodzinnych w wysokości 1 zł od osoby na miesiąc. Podał także, że obecnie Urząd nie posiada wiedzy, ile nieruchomości położonych na terenie Gminy posiada kompostowniki.

(akta kontroli str.35-38, 1137-1140)

W latach 2016-2020 (I półrocze) wszczęto postępowania przeciwko 67 podmiotom⁶³ w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w związku z niesegregowaniem lub niewłaściwym segregowaniem odpadów komunalnych. W ich wyniku wydano 56 decyzji ustalających opłaty w wysokości właściwej dla zbierających odpady w sposób nieselektywny lub opłaty podwyższone, w tym: dwie w 2016 r., 21 w 2017 r., 25 w 2018 r., siedem w 2019 r. oraz jedną w 2020 r. (I półrocze).

(akta kontroli str. 358-430)

1.6 W okresie objętym kontrolą obowiązywały wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunki i tryb składania deklaracji

⁵⁷ Uchwałą nr XXVIII/418/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 28 września 2016 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek za pojemniki o określonej pojemności.

⁵⁸ Dz. U. z 2020 r. poz.1348

⁵⁹ W 2016 r. zwolnieniem objęto 61 osób, a jego kwota wyniosła 520 zł, w 2017 r. zwolnieniem objęto 482 osób, a jego kwota wyniosła 8 566 zł, w 2018 r. zwolnieniem objęto 692 osób, a jego kwota wyniosła 14 152 zł, w 2019 r. zwolnieniem objęto 1 180 osób, a jego kwota wyniosła 24 632 zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) zwolnieniem objęto 1254 osób, a jego kwota wyniosła 14 744 zł.

⁶⁰ Decyzja znak: SD.7003.1.1.2020.BD.SG z dnia 26 maja 2020 r.

⁶¹ Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego nr SKO.63.22.2020 z dn. 16.09.2020 r.

⁶² Sprawa znak: SD.7003.1.2.2020.BD.SG.

⁶³ Stronami postępowania były w 57 przypadkach wspólnoty mieszkaniowe, w 8 spółdzielnie bądź Olsztyńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, w 2 – inne podmioty.

wprowadzone, zgodnie z art. 6n ucpg, uchwałami Rady Miasta Olsztyna z 24 czerwca 2015 r.⁶⁴ oraz 28 września 2016 r.⁶⁵ W uchwałach tych określono trzy rodzaje wzorów deklaracji, tj. dla właścicieli:

- nieruchomości zamieszkałych;
- nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne;
- domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku.

Wzory te zawierały m.in.: dane o okolicznościach powodujących obowiązek złożenia deklaracji; nazwę właściciela nieruchomości i jego adres miejsca zamieszkania lub siedziby; dane o nieruchomości, na której powstają odpady; wyliczenie opłaty wraz z deklaracją o segregacji; informacje o zwolnieniach z opłaty. W ww. uchwałach zobowiązano właścicieli nieruchomości do złożenia deklaracji w terminach określonych w art. 6m ust. 1 i 2 ucpg. Umożliwiono składanie deklaracji opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP za pośrednictwem portalu e-deklaracje Urzędu.

(akta kontroli str.431-469)

W latach 2016-2020 (I półrocze) wydano 113 decyzji dotyczących określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku niezłożenia deklaracji albo uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w deklaracji. I tak: w 2016 r. wydano 13 takich decyzji, w 2017 r. – 12, w 2018 r. – 38, w 2019 r. – 41 oraz 9 w 2020 (I półrocze).

Analiza dokumentacji pięciu⁶⁶ postępowań dotyczących określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przeprowadzonych w latach 2016-2020 (I półrocze) wykazała, że:

- W trzech przypadkach Urząd zidentyfikował brak złożenia deklaracji, tj. po zmianie stawek za odpady przez Radę Miasta, po wejściu w życie obowiązkowej segregacji odpadów komunalnych (6 września 2019 r.) oraz po zakończeniu działalności przez przedsiębiorcę. Informowano i wzywano strony do złożenia zmienionych deklaracji (uwzględniających nowe stawki, obowiązek segregacji lub zmienione dane), a po braku ich reakcji wszczynano z urzędu postępowanie w trybie Ordynacji podatkowej oraz wydawano decyzje określające wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- W jednym przypadku, po otrzymaniu skargi od mieszkańców o braku odbioru odpadów ze wskazanej nieruchomości, Urząd ustalił dane właściciela w bazie ewidencyjnej nieruchomości oraz potwierdził, że nie złożono pierwszej deklaracji. Do właściciela wysłano informację o konieczności złożenia deklaracji, a po braku reakcji z jego strony – wezwanie. Następnie wszczęto z urzędu postępowanie w trybie Ordynacji podatkowej. W trakcie postępowania Urząd pozyskał z Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. informacje o ilości zużytej wody w tej nieruchomości. Wydano decyzję określającą wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6o ucpg, czyli w oparciu o uzasadnione szacunki tzn. określono ilość osób zamieszkującą ww. nieruchomość na podstawie dostępnych danych o zużyciu wody.

⁶⁴ Uchwała Nr XI/130/15.

⁶⁵ Uchwała Nr XXVIII/419/16 ze zm.

⁶⁶ Dobór celowy, sprawy znak: SD.7030.33.2018, SD.7030.48.2018, SD.7030.67.2019, SD.7030.27.2020, SD.7030.79.2020.

- W jednym przypadku Urząd miał wątpliwości, co do podanej w deklaracji daty rozpoczęcia działalności gospodarczej pod wskazanym adresem, od której powstał obowiązek złożenia pierwszej deklaracji. Dlatego zweryfikował te dane w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej⁶⁷, i po stwierdzeniu rozbieżności wezwał dwukrotnie stronę do korekty deklaracji. Po wszczęciu postępowania, wydano decyzję określającą wysokość opłaty w kwocie zadeklarowanej przez stronę począwszy od daty rozpoczęcia działalności ustalonej na podstawie danych z CEiDG.

(akta kontroli str. 470-520)

1.7 Koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami poniesione w badanych latach przez Gminę wynosiły: 31 416,2 tys. zł w 2016 r., 29 592 tys. zł – 2017 r., 31 435,5 tys. zł – 2018 r., 42 937 tys. zł – 2019 r., 19 709,6 tys. zł – 2020 (I półrocze), w tym w zakresie odbioru, zbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych odpowiednio: 30 516,4 tys. zł, 28 724,8 tys. zł, 30 465,8 tys. zł, 41 922,8 tys. zł, 18 257,6 tys. zł. Dochody Gminy z tytułu opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości wyniosły w poszczególnych latach odpowiednio: 29 792,8 tys. zł, 28 660 tys. zł, 29 081,8 tys. zł, 44 701,8 tys. zł, 23 030,2 tys. zł. Mimo, że w latach 2016-2018 dochody Gminy z opłat zebranych w ciągu roku były niższe niż koszty funkcjonowania ww. systemu, to niewykorzystane środki finansowe z roku poprzedniego zapewniły pokrycie ww. kosztów w roku następnym.

Środki pochodzące z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości przeznaczano m. in. na wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów na terenie gminy oraz utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a także na prowadzenie punktu wymiany rzeczy używanych⁶⁸. Zadania te zostały zlecone w przetargach, odpowiednio: firmom odbierającym odpady oraz prowadzącej PSZOK i stanowiły część zlecenia, której nie wyceniano odrębnie. Środków z opłat nie wydatkowano natomiast na likwidację „dzikich wysypisk”, bo według wiedzy Urzędu na terenie Gminy w badanym okresie takich wysypisk nie było.

Niewykorzystane w danym roku budżetowym środki finansowe pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6r ust. 2c ucp, przeznaczano na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w roku następnym. W 2016 r. wykorzystano na ten cel 5 651,7 tys. zł z poprzedniego roku budżetowego, w 2017 r. – 4 028,3 tys. zł, w 2018 r. – 3 096,2 tys. zł, w 2019 r. – 742,5 tys. zł, a w 2020 r. (I półrocze) – 2 089,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 522-556, 1137-1140)

1.8 W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) na terenie Gminy obowiązywały regulaminy utrzymania czystości i porządku uchwalone przez Radę Miasta w Olsztynie 28 października 2015 r.⁶⁹ oraz 28 czerwca 2017 r.⁷⁰, zgodnie z projektami złożonymi Radzie przez Prezydenta. Zawierały one elementy określone w art. 4 ust. 2 upcg, m.in.:

- zasady selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym prowadzonego przez PSZOK,
- rodzaj i minimalną pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunki rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,

⁶⁷ Dalej: CEiDG.

⁶⁸ Co opisano w punkcie 1.10 na str. 22.

⁶⁹ Uchwała nr XV/191/15.

⁷⁰ Uchwała nr XXXVII/641/17.

- częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Zapisy ww. regulaminów były zgodne z kierunkami działań, w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, określonymi w Planie gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022⁷¹. Zawarto w nich m.in. zalecenie kompostowania odpadów ulegających biodegradacji powstających na terenie nieruchomości we własnym zakresie i na własne potrzeby oraz zobowiązanie właścicieli nieruchomości do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów⁷².

Regulaminy były również dostosowane do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁷³ w zakresie frakcji zbieranych selektywnie oraz koloru i oznakowania pojemników przeznaczonych na selektywną zbiórkę.

(akta kontroli str. 557-599)

1.9 W okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 6c ust. 1 i 2 ucpg, systemem odbioru odpadów z terenu Olsztyna objęto zarówno nieruchomości zamieszkałe, jak i niezamieszkałe. Gmina zapewniła⁷⁴ odbiór z nieruchomości zamieszkałych i domków letniskowych następujących odpadów segregowanych: papieru, szkła, metali i tworzyw sztucznych, odpadów ulegających biodegradacji, zielonych, wielkogabarytowych i popiołu z gospodarstw domowych, a z nieruchomości niezamieszkałych oraz wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - papieru, szkła, metali i tworzyw sztucznych. Ponadto Gmina umożliwiła właścicielom nieruchomości zamieszkałych znajdujących się na terenie Olsztyna bezpłatne przekazanie do PSZOK m.in. selektywnie zebranych odpadów komunalnych niebezpiecznych, w tym: zużytych baterii, akumulatorów, przeterminowanych leków i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; odpadów „surowcowych” (z papieru i tektury, szkła, tworzyw sztucznych, metali i opakowań z ww. odpadów); odpadów wielkogabarytowych; odpadów budowlanych z gospodarstw domowych; zużytych opon; odpadów zielonych. Natomiast właściciele nieruchomości niezamieszkałych oraz domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe mogli oddać bezpłatnie do PSZOK m.in. opakowania: z papieru i tektury, ze szkła, z tworzyw sztucznych, z metali, opakowania wielomateriałowe; zużyte opony (do limitu); odpady ulegające biodegradacji i wielkogabarytowe (do limitu).

(akta kontroli str.12-13, 576-599)

Odpady były przekazywane (przez podmioty odbierające odpady) do ZGOK, któremu Gmina na mocy uchwały⁷⁵ Rady Miasta z dnia 27 kwietnia 2011 r. powierzyła⁷⁶ zadanie własne polegające na „zagospodarowaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych” z terytorium Gminy, jak również „prowadzeniu procesu zagospodarowania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki odpadów komunalnych”.

Wyjątkiem były odpady zielone, których zagospodarowanie Rada Gminy powierzyła uchwałą z dnia 25 marca 2015 r. OZK i z którym 17 grudnia 2015 r. Gmina zawarła

⁷¹ Uchwała Nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 28 grudnia 2016 r., dalej: plan.

⁷² Wprowadzone do regulaminu z 28 czerwca 2017 r.

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028, dalej: rozporządzenie w sprawie selektywnego zbierania odpadów.

⁷⁴ Zgodnie z zapisami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn, według stanu na 31 sierpnia 2020 r.

⁷⁵ Uchwała nr IX/117/11.

⁷⁶ Na okres od dnia uruchomienia przez ZGOK instalacji do 31 grudnia 2034 r.

umowę, obowiązującą do 30 czerwca 2017 r. Natomiast od 1 lipca 2017 r. OZK prowadzi stację przeładunkową dla odpadów o kodach 20 01 08 (odpady kuchenne ulegające biodegradacji) oraz 20 02 01 (odpady ulegające biodegradacji) na podstawie zawartego w dniu 28 marca 2017 r. porozumienia ze ZGOK.

Dyrektor wyjaśnił, że w związku z faktem, że ZGOK nie posiada pozwolenia ani na zbieranie ani na przetwarzanie odpadów o kodach 20 01 08 oraz 20 02 01, zawarł z OZK Sp. z o. o. ww. porozumienie. Podał także, że OZK jest pośrednikiem magazynującym te odpady przed ich przekazaniem do miejsc docelowego przetworzenia⁷⁷. Wyjaśnił, że zgodnie z umową wykonawczą z 5 czerwca 2012 r. za zagospodarowanie tychże odpadów przed Gminą odpowiedzialny jest ZGOK i ten podmiot w informacji rocznej wykazuje zagospodarowanie odpadów z terenu Gminy od firm odbierających i PSZOK.

(akta kontroli str. 43-46, 600-616)

W Urzędzie na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg prowadzono w formie elektronicznej ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Według stanu na dzień 12 listopada 2020 r. zaewidencjonowano w niej 11 umów, z czego: 10 zawartych przez rodzinne ogrody działkowe i jedną przez spółkę. Dyrektor wyjaśnił, że Gmina utworzyła ww. rejestr w momencie wprowadzenia⁷⁸ w 2019 r. ustawowej możliwości nieprzystąpienia do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości niezabudowanych, zaś pierwsza kopia umowy została przekazana do Wydziału Środowiska w lipcu 2020 r.

(akta kontroli str. 39-46, 617)

Na podstawie oględzin ośmiu punktów gromadzenia odpadów dla mieszkańców domów wielorodzinnych usytuowanych przy ulicy Piotrowskiego w Olsztynie ustalono, że:

- W siedmiu punktach znajdował się komplet pojemników do selektywnej zbiórki tj. co najmniej jeden pojemnik w kolorze odpowiadającym frakcji odpadów, na które był przeznaczony; w jednym zaś nie zapewniono pojemnika na plastik.
- Pojemniki na selektywną zbiórkę oznakowane były kolorami (żółty – plastik, zielony – szkło, niebieski – papier, brązowy – biodegradowalne), napisami oraz naklejkami⁷⁹. Na naklejkach znajdowała się czytelna nazwa zbieranej frakcji odpadów tj. „szkło”, „makulatura”, „metale i tworzywa sztuczne” lub „tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe” i „bio”, wskazówki, co należy wrzucać do danego pojemnika, a czego nie, oraz informacje, w jaki sposób przygotować odpady do zbiórki.
- W sześciu punktach pojemniki na papier były przepelnione, choć oględziny przeprowadzono bezpośrednio po terminie ich odbioru wynikającym z harmonogramu.
- W sześciu przypadkach koło altan na odpady gromadzono odpady wielkogabarytowe, budowlano-remontowe lub inne np. części samochodowe, komputer.

Pracownicy Urzędu uczestniczący w oględzinach w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości: zgłosili podmiotom odbierającym odpady konieczność odbioru papieru z punktów, w których pojemniki na tę frakcję były przepelnione oraz oklejenia naklejkami informacyjnymi pojemników na papier. Administratorom

⁷⁷ W latach 2016-2019 była to kompostownia przyzwoła Polfer Sp. z o.o. w Bartoszycach, a w 2019 r. także kompostownia prowadzona przez przedsiębiorstwo DBAJ Marta Prychodko w Świętajnie.

⁷⁸ Zmiana wynikająca z art. 6c ust 2c ucpg wprowadzonego art. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 ze zm.).

⁷⁹ Oprócz dwóch pojemników na papier.

budynków przekazano informację o konieczności uprzątnięcia odpadów remontowo-budowlanych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania. W sześciu punktach przeprowadzono rekontrolę, w toku której stwierdzono usunięcie nieprawidłowości poza przypadkiem nieuprzątnięcia odpadów budowlano-remontowych spod trzech wiat. Za pomocą systemu GPS ustalono, że odebrany został selektywnie zebrany papier w punktach, w których uprzednio stwierdzono brak wykonania tej usługi.

(akta kontroli str. 618-657)

Z danych posiadanych przez Urząd wynikało, że według stanu na 24 września 2020 r. nie prowadzono⁸⁰ selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w 30 spośród 9 572 (0,3%) nieruchomości zamieszkałych oraz w 49 spośród 2 147 (2,3%) nieruchomości niezamieszkałych, objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami. Wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji na odpady segregowane po wejściu obowiązku segregacji odpadów Urząd wszczynał postępowania administracyjne w celu określenia wysokości opłaty. Według stanu na 24 września 2020 r. takie postępowania wszczęto wobec wszystkich (30) właścicieli nieruchomości zamieszkałych i wobec 14 spośród 49 nieruchomości niezamieszkałych.

(akta kontroli str. 658)

Analiza harmonogramów⁸¹ odbioru odpadów komunalnych obowiązujących w Gminie wg stanu na 10 września 2020 r. wykazała, że odbiór odpadów odbywał się z następującą częstotliwością:

- z nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej
 - odpady komunalne zmieszane – od dwóch do sześciu razy w tygodniu,
 - plastik, papier - dwa razy w tygodniu,
 - szkło - raz na dwa tygodnie,
 - odpady kuchenne ulegające biodegradacji i wielkogabarytowe - raz w tygodniu.
- z nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi oraz od firm⁸²
 - odpady komunalne zmieszane – raz⁸³ w tygodniu,
 - plastik, papier, szkło – od dwóch do trzech razy w miesiącu.

Odpady kuchenne ulegające biodegradacji odbierano z zabudowy jednorodzinnej raz w tygodniu, a odpady wielkogabarytowe – cztery razy w ciągu roku.

Odpady zielone odbierano raz w tygodniu w okresie od 1 marca do 30 listopada z nieruchomości zamieszkałych, a popiół z gospodarstw domowych raz na dwa tygodnie w okresie od 1 października do 31 maja.

(akta kontroli str. 153-159, 659-683)

W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) do Gminy wpłynęła jedna skarga⁸⁴ dotycząca gospodarowania odpadami. Skarga ta dotyczyła braku weryfikacji przez Urząd dat wpłat mieszkańca z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i braku zaliczenia ich na poczet miesięcy, których zdaniem skarżącego dotyczyły. Po wyjaśnieniu okoliczności (brak określenia w opisie przelewu okresu, za który

⁸⁰ Właściciele tych nieruchomości w złożonych deklaracjach wybrali nieselektywny sposób gromadzenia odpadów.

⁸¹ Sześć harmonogramów odbioru odpadów komunalnych z zabudowy wielorodzinnej dla poszczególnych sektorów Olsztyna na 2020 r. oraz sześć harmonogramów odbioru odpadów komunalnych z zabudowy jednorodzinnej oraz od firm dla poszczególnych sektorów Olsztyna na 2020 r.

⁸² Od firm nie odbierano odpadów wielkogabarytowych, zielonych, kuchennych ulegających biodegradacji i popiołu.

⁸³ Niektóre ulice były obsługiwane częściej niż raz w tygodniu.

⁸⁴ Skarga z 12 listopada 2018 r.

dokonano wpłaty), uznano skargę za niezasadną i udzielono odpowiedzi osobie, która ją złożyła.

(akta kontroli str. 153-159, 684-690)

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2020 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 2 792⁸⁵ zgłoszeń od właścicieli nieruchomości o przypadkach niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne. Zgłoszenia mogły być składane do Urzędu w sposób określony uchwałami w sprawie świadczenia usług, tj. telefonicznie, przez stronę internetową www.czysty.olsztyn.eu, pisemnie lub osobiście, a realizacja zgłoszenia miała nastąpić w ciągu 48 godzin. Dotyczyły one m.in. braku realizacji usługi odbioru odpadów zgodnie z harmonogramem, niedostarczenia pojemników oraz worków na odpady (nowym kontrahentem), nieporządku wokół pojemników w punkcie gromadzenia odpadów, braku zostawienia worków na wymianę przy odbiorze odpadów⁸⁶. Urząd wyjaśniał je z firmą odbierającą odpady i w przypadku uznania ich za zasadne podejmowano działania mające na celu zrealizowanie zgłoszenia np. zobowiązywano firmę do odbioru odpadów, dostarczenia worków, wymiany uszkodzonego pojemnika.

(akta kontroli str. 153-159, 691-698)

W latach 2016-2020 (do 30 listopada) do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o zwrot kosztów odebrania odpadów komunalnych w trybie art. 6s ucpg.

(akta kontroli str. 43-46)

1.10 Na terenie Miasta w okresie objętym kontrolą funkcjonował jeden Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK), obsługujący wyłącznie mieszkańców Olsztyna. Zgodnie z danymi z ewidencji ludności⁸⁷, w Olsztynie mieszkało 162 920 osób w 2016 r., 160 806 osób w 2017 r., 159 500 w 2018 r. oraz 158 221 w 2019 r. i taka liczba osób mogła potencjalnie skorzystać z PSZOK w poszczególnych latach.

(akta kontroli str. 35-42, 223)

W badanym okresie PSZOK:

- do 30 kwietnia 2019 r. zlokalizowany był przy ul. Lubelskiej 43D w Olsztynie, a prowadził go Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o. o., wówczas spółka komunalna, której Rada Miasta Olsztyna⁸⁸ powierzyła zadanie własne gminy w zakresie utworzenia i prowadzenia PSZOK, a Gmina zawarła umowy wykonawcze⁸⁹,
- od 1 maja 2019 r. znajduje się przy ul. Towarowej 20A w Olsztynie, a prowadzi go konsorcjum Koma Olsztyn Sp. z o. o. oraz Utyl-Service Bis Joanna Sochaczewska, podmiot zewnętrzny względem Gminy wybrany w przetargu nieograniczonym.

(akta kontroli str. 699-728)

Odpady były odbierane w PSZOK od poniedziałku do piątku w godzinach od 7:00 do 17:00 oraz w soboty od 8:00 do 14:00. W badanym okresie na terenie Olsztyna funkcjonował tzw. Mobilny PSZOK (samochód ciężarowy przystosowany do selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych), który odbierał odpady we wtorki i czwartki, zgodnie z harmonogramem, po telefonicznym zgłoszeniu zapotrzebowania przez mieszkańców.

⁸⁵ Z czego: 657 zgłoszeń w 2016 r., 736 w 2017 r., 620 w 2018 r., 540 w 2019 r., 239 w 2020 r. (do 31 sierpnia).

⁸⁶ Dotyczy odpadów zbieranych w systemie workowym.

⁸⁷ Dane przedstawione w sprawozdaniach gminy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami za poszczególne lata okresu 2016-2019.

⁸⁸ Uchwałą Nr VII/70/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 marca 2015 r. oraz Uchwałą Nr XL VIII/945/18 Rady Miasta Olsztyna z dnia 30 maja 2018 r.

⁸⁹ Umowa wykonawcza z dnia 8 lipca 2015 r. oraz umowa wykonawcza z dnia 18 lipca 2018 r.

Dyrektor podał, że we wrześniu 2019 r., po kilku miesiącach prowadzenia usługi PSZOK przez firmę Koma, zmieniono sposób funkcjonowania mobilnego PSZOK, tj. podjeżdża on „pod drzwi” mieszkańca i bezpośrednio z posesji odbiera odpady problemowe, podczas gdy wcześniej praktykowano zbiórkę odpadów w wyznaczonych miejscach. Wyjaśnił, że zbiórka w punktach adresowych powodowała pozostawianie odpadów bez możliwości identyfikacji ich właściciela, co więcej, nie wszystkie odpady spełniały kryteria ich odbioru przez mobilny PSZOK. Podał, że były również głosy mieszkańców o tarasowaniu dojazdów do posesji przez zaparkowany dłuższy czas samochód PSZOK oraz o donoszeniu odpadów już po zakończonej akcji.

(akta kontroli str. 749-761, 765-768, 777-792, 806-809, 1137-1140)

Według zapisów Regulaminu korzystania z PSZOK w Gminie Olsztyn⁹⁰, w PSZOK przyjmowano selektywnie zebrane odpady komunalne tj.:

- odpady „surowcowe”: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe,
- odpady budowlane, rozbiórkowe i remontowe, w tym m.in.: zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu, papę odpadową, gruz ceglany,
- odpady niewykazujące właściwości niebezpiecznych inne niż „surowcowe” tj. m.in. zużyte opony, odpady kuchenne ulegające biodegradacji, odzież, tekstylia, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne, baterie i akumulatory, oleje i tłuszcze jadalne, farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcza i żywice, detergenty, leki, popiół z palenisk domowych, odpady ulegające biodegradacji, odpady wielkogabarytowe,
- odpady niebezpieczne, m.in.: rozpuszczalniki, kwasy, alkalia, odczynniki fotograficzne, środki ochrony roślin, lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć, urządzenia zawierające freony, odczynniki fotograficzne, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne (kod 20 01 35*), baterie i akumulatory (kos 20 01 33*), leki cytostatyczne i cytotoksyczne.

Natomiast do mobilnego PSZOK można było oddać m.in.: zużyte opony; odpady wielkogabarytowe; zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; oleje i tłuszcze; chemikalia; baterie i akumulatory; lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć; urządzenia zawierające freony; odczynniki fotograficzne; leki; opakowania po substancjach niebezpiecznych.

W PSZOK nie odbierano odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek.

(akta kontroli str. 147-152, 749-761, 778-792)

W wyniku oględzin⁹¹ w PSZOK ustalono m.in., że:

- Po wjeździe pojazdu klienta na teren PSZOK pracownik firmy weryfikował dokumenty klienta dotyczące miejsca zamieszkania, spisywał dane na potrzeby ewidencji (datę przyjazdu, nazwę i adres klienta, rodzaj i ilość odpadu, co zdający odpady potwierdzał podpisem) oraz ustalał zgodność zostawianych odpadów z regulaminem PSZOK. Po podpisaniu przez klienta klauzuli RODO, pracownik wskazywał miejsce magazynowania odpadów, w którym należy umieścić przywiezione odpady.
- Weryfikacja osób przekazujących odpady odbywała się za okazaniem dowodu osobistego lub, jak oświadczył pracownik mobilnego PSZOK, innego

⁹⁰ Aktualnego wg stanu na 5 sierpnia 2020 r.

⁹¹ Przeprowadzonych w PSZOK w dniach 29 lipca i 5 sierpnia 2020 r.

dokumentu potwierdzającego zamieszkanie np. na podstawie aktu notarialnego dot. zakupu nieruchomości bądź rachunku wystawionego na dany adres.

- W PSZOK odpady gromadzono w kontenerach i pojemnikach na poszczególne frakcje, oznakowanych kodem i nazwą odpadu, poza odpadami wielkogabarytowymi oraz drewnem rozbiórkowym, które magazynowano w wydzielonych murkiem oporowym niezadaszonych miejscach.
- Odpady niebezpieczne znajdowały się na terenie PSZOK w metalowym, zadaszonym, zamykanym kontenerze. Odpady niebezpieczne były przechowywane w nim w specjalistycznych pojemnikach lub na wannach wychwytowych. Jak oświadczył główny technolog KOMA, do magazynu odpadów niebezpiecznych nie mieli wstępu klienci, a odpady umieszczane były w nim przez pracowników PSZOK. Podał także, że odpady niebezpieczne przyjmowane są wyłącznie w oryginalnych opakowaniach w celu identyfikacji przyjmowanych substancji.
- PSZOK wyposażony był w legalizowaną wagę najazdową.

Jak oświadczyli pracownicy Spółki KOMA., odpady przyjęte przez PSZOK przekazywane były do ZGOK, poza odpadami biodegradowalnymi, które były przekazywane do OZK.

(akta kontroli str. 747-748, 774-775, 778-801, 806-809, 812-823, 831-835)

W PSZOK obowiązywały limity bezpłatnego odbioru odpadów:

- od mieszkańców: mniej niż 1 m³ odpadów budowlanych, rozbiórkowych i remontowych na tydzień na gospodarstwo domowe,
- w przypadku odpadów pochodzących z firm (wytwórców odpadów), domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe: nie więcej niż 4 sztuki zużytych opon na rok, mniej niż 5 m³ odpadów ulegających biodegradacji na 6 miesięcy oraz odpady wielkogabarytowe raz w roku.

Jak oświadczyła specjalista ds. ochrony środowiska KOMA, podczas obsługi klienta pracownicy PSZOK sprawdzają w prowadzonej ewidencji, czy ww. limity odpadów nie zostaną przekroczone.

(akta kontroli str. 762-764, 778-792, 810-811)

Według informacji przekazanych przez firmę KOMA, PSZOK w okresie od maja 2019 r. do końca lipca 2020 r. obsłużył 19 575 mieszkańców, z czego 18 526 w PSZOK stacjonarnym oraz 1 049 w mobilnym⁹².

(akta kontroli str. 35-42, 769-770)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęły cztery⁹³ skargi⁹⁴ na funkcjonowanie PSZOK. Dotyczyły one:

- odmowy przyjęcia odpadów budowlanych ze względu na brak okazania wymaganych dokumentów potwierdzających miejsce zamieszkania oraz odmowy bezpłatnego przyjęcia odpadów ponad limit,
- długiego czasu oczekiwania na wjazd do PSZOK i opieszalej obsługi klientów,
- odmowy bezpłatnego przyjęcia w PSZOK papy pochodzącej z ogródka działkowego mieszkańca Olsztyna,
- odmowy przyjęcia oleju samochodowego oraz baniek po takim oleju.

⁹² Mobilny PSZOK, w tym okresie wyjeżdżał po odbiór odpadów do mieszkańców 119 razy.

⁹³ Dwie w 2019 r. i dwie w 2020 r.

⁹⁴ W uchwałach w sprawie świadczenia usług wskazano tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę prowadzącego PSZOK. W uchwałach tych jest mowa o „zgłoszeniach”, a nie o „skargach”.

W każdym przypadku Urząd przekazywał skargę podmiotowi prowadzącemu PSZOK z prośbą o ustosunkowanie się do informacji w niej zawartych. Po wyjaśnieniu sprawy, udzielano odpowiedzi na skargę.

(akta kontroli str. 731-746, 824-830)

W PSZOK utworzono i prowadzono⁹⁵ punkt wymiany rzeczy używanych, w którym przyjmowano nadające się do ponownego wykorzystania przedmioty domowego użytku m.in. meble, artykuły gospodarstwa domowego, zabawki, książki oraz przekazywano je osobom zainteresowanym ich dalszym używaniem. Główny technolog KOMA oświadczył, że punkt ten nie cieszy się dużym zainteresowaniem mieszkańców Olsztyna.

Dyrektor wyjaśnił, że gmina nie ma obowiązku prowadzenia edukacji w tym zakresie, bo „punkt wymiany rzeczy używanych, w przypadku Gminy Olsztyn, zlokalizowany jest faktycznie przy PSZOK, ale nie dotyczy odpadów (o których edukować ma gmina zgodnie z art. 6r ust. 2 pkt 4 upcg), tylko rzeczy zdalnych do dalszego użytku”. W związku z powyższym, jak podał, „uznano, że informacja o istnieniu takiego miejsca znajdująca się na stronie internetowej PSZOK-u, jako podmiotu prowadzącego taki swoisty komis, jest wystarczająca”.

(akta kontroli str. 43-46, 778-792, 1271-1274)

W PSZOK w miejscach magazynowania odpadów prowadzono wizyjny system kontroli, który zainstalowano w marcu 2018 r. Był on częścią systemu monitoringu wizyjnego Spółki KOMA działającego w oparciu o 14 kamer, z czego cztery monitorowały PSZOK. Zapis obrazu był rejestrowany całą dobę, umożliwiał identyfikację osób przebywających w miejscach zbierania odpadów i był przechowywany miesiąc od daty zapisu, zgodnie z art. 25 ust. 6d ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹⁶. Jak oświadczył Dyrektor operacyjny KOMA Olsztyn Sp. z o. o., do bieżącego monitoringu wizyjnego mieli dostęp dyrektorzy, informatycy i wybrani pracownicy, do odtwarzania zapisów archiwalnych wyłącznie informatycy i dyrekcja, natomiast do usuwania zapisów – pracownicy działu informatyki Spółki. Zapis archiwalnych plików monitoringu przechowywany był na serwerze zlokalizowanym w pomieszczeniu socjalnym w budynku KOMA Olsztyn. Jak wyjaśnił Dyrektor KOMA Olsztyn Sp. z o. o., dostęp do tego pomieszczenia mieli wyłącznie pracownicy biura.

(akta kontroli str. 771-773, 776, 778-792, 802-805, 818-823)

1.11 W okresie objętym kontrolą odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych znajdujących się na terenie Gminy Olsztyn realizowali wykonawcy wyłonieni w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego rozstrzygniętych w 2015 r.⁹⁷ i 2018 r.⁹⁸ Przedmiot zamówienia podzielony został na sześć części – sektory⁹⁹. W postępowaniu dopuszczono składanie ofert częściowych.

Analiza Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia¹⁰⁰ wykazała, że ujęto w niej wymagania określone w art. 6d ust. 4 upcg, w tym m.in.:

⁹⁵ Utworzenie punktu wymiany rzeczy używanych stanowiło jedno z kryteriów jakości w przetargu na utworzenie i prowadzenie PSZOK na terenie Gminy Olsztyn (stacjonarnego i mobilnego), rozpoczętym w 2018 r. Punkt, zgodnie ze złożoną przez konsorcjum Koma i Utyl-Service Bis w tym przetargu ofertą, a następnie - z podpisaną umową, został utworzony i był prowadzony od 1 maja 2019 r.

⁹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁹⁷ ZP.271.1.7.2015G

⁹⁸ ZP.271.1.76.2017.a

⁹⁹ Podział Gminy na sektory zgodnie z uchwałą Rady Miasta Olsztyna nr XXX/546/12 z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie podziału Gminy na sektory.

¹⁰⁰ Dalej: SIWZ.

- wymóg przekazywania odebranych odpadów komunalnych do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych¹⁰¹ właściwej dla Gminy Olsztyn¹⁰²,
- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości, zgodnie z obowiązującym Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn,
- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska, w tym: wymóg wyposażenia punktów gromadzenia odpadów w niezbędną ilość oznakowanych pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych zmieszanych oraz segregowanych i utrzymywania ich w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym (w tym okresowe mycie i dezynfekcja) oraz uprzątnięcia bezpośredniego otoczenia każdorazowo podczas wykonywania usługi, zabezpieczenia przewożonych odpadów przed wysypaniem, rozwianiem lub wyciekami w trakcie transportu,
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem, m.in. kart przekazania odpadu, harmonogramów odbioru odpadów dla danego sektora oraz raportów miesięcznych o ilości odebranych odpadów, będących podstawą wystawienia faktury za wykonaną usługę,
- szczegółowy sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów¹⁰³ tj. obowiązek przekazania Zamawiającemu materiału dowodowego jednoznacznie identyfikującego nieruchomość, z informacją w jakim dniu i o jakiej godzinie doszło do stwierdzenia nieprawidłowości w gromadzeniu odpadów.

(akta kontroli str. 836-955, 981-982)

Przy wyborze ofert wymagano złożenia przez oferentów oświadczeń o posiadaniu bazy magazynowo - transportowej spełniającej wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości¹⁰⁴ oraz Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi¹⁰⁵. Ponadto, w przetargu rozstrzygniętym w 2018 r. w SIWZ wskazano, że przed podpisaniem umowy Wykonawca, którego oferta uznana zostanie za najkorzystniejszą, będzie zobowiązany do udostępnienia Zamawiającemu bazy transportowo-magazynowej w celu przeprowadzenia wizji lokalnej umożliwiającej weryfikację, czy spełnia ona wymogi ww. rozporządzeń. Urząd jako Zamawiający nie skorzystał jednak z możliwości przeprowadzenia takiej wizji.

Prezydent wyjaśnił, że zobowiązanie do udostępnienia Zamawiającemu tej bazy w celu przeprowadzenia wizji lokalnej dotyczyło sytuacji, w której ofertę złożyłaby firma nowa, która wcześniej nie działała na terenie Gminy. W ten sposób, argumentował, zapewniono sobie możliwość weryfikacji przygotowania takiej firmy do świadczenia usługi. Natomiast, jak wyjaśnił Prezydent, obie firmy¹⁰⁶, które złożyły swoje oferty w tym przetargu były podmiotami, z którymi Gmina Olsztyn współpracowała od wielu lat, a pracownicy Urzędu niejednokrotnie w ramach obowiązków służbowych wizytowali ich siedziby (na terenie których znajdowały się ww. bazy), stąd nie było konieczności dokonywania wizji lokalnej. Jak podał,

¹⁰¹ Dalej: RIPOK.

¹⁰² W SIWZ w przetargu przeprowadzonym w 2015 r. wskazano, że do czasu uruchomienia RIPOK zebrane odpady będą przekazane do instalacji zastępczej.

¹⁰³ Obowiązek określony w SIWZ z zamówienia rozstrzygniętego w 2018 r.

¹⁰⁴ Dz. U. poz. 122

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 104 poz. 868

¹⁰⁶ Remondis Olsztyn Sp. z o. o. S.K., Koma Olsztyn Sp. z o. o.

kontrola formalna baz dokonana w I połowie 2015 r.¹⁰⁷ potwierdziła spełnienie wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska, a od tamtej pory nie zmieniła się siedziba ww. firm ani ich baz.

(akta kontroli str. 147-152, 847-980)

Oferenci byli zobowiązani do posiadania zezwolenia na transport odpadów lub wpis do rejestru, o którym mowa w art. 49 ustawy o odpadach.

Szacunkowa wartość zamówienia¹⁰⁸ oraz wynagrodzenie¹⁰⁹ wynikające z umów zawartych z wybranymi wykonawcami¹¹⁰ wynosiły odpowiednio:

- w przetargu rozstrzygniętym w 2015 r. : 43 611,1¹¹¹ tys. zł i 40 822,3 tys. zł,
- w przetargu rozstrzygniętym w 2018 r. : 45 500,0¹¹² tys. zł i 44 372,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 836-980, 1278-1321)

1.12 W latach objętych kontrolą w Gminie Olsztyn odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych realizowano w oparciu o umowy dla każdego sektora miasta. Sześć¹¹³ takich umów zawarto w wyniku przetargu przeprowadzonego w 2015 r., sześć¹¹⁴ kolejnych w wyniku przetargu rozstrzygniętego w 2018 r.

Stosownie do przepisu art. 6f ust. 1a ucpg w umowach tych określono m.in.: wymogi dotyczące przekazywania odebranych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do instalacji komunalnych (do 2019 r. regionalnych); rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości; standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska, obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem, instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady, szczegółowy sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów.

(akta kontroli str. 983-1042)

Nadzór nad realizacją umów z podmiotami odbierającymi odpady prowadzono poprzez kontrole punktów gromadzenia odpadów na terenie Olsztyna w zakresie terminowości i jakości odbioru. W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) przeprowadzono 208¹¹⁵ takich kontroli podczas których skontrolowano 1 136 punktów.

Dyrektor wyjaśnił, że ww. kontrole były prowadzone w sposób cykliczny, wrywkowy oraz na skutek skarg i wniosków. Podał także, że harmonogram tych kontroli nie był wymagany, dlatego nie sporządzano go.

¹⁰⁷ Tj. przed przeprowadzeniem przetargu, który rozpoczęto w 2017 r.

¹⁰⁸ Kwota, jaką Gmina zamierzała przeznaczyć na realizację zamówienia.

¹⁰⁹ Określone jako iloczyn szacunkowej ilości odpadów komunalnych wskazanych przez Zamawiającego i ceny zaoferowanej przez Wykonawcę za odbiór 1 Mg odpadów. Ostateczna kwota wynagrodzenia była ustalana na podstawie rzeczywistej ilości odebranych odpadów oraz ww. ceny.

¹¹⁰ Umowy zawarto z wykonawcami wybranymi dla poszczególnych części zamówienia.

¹¹¹ Szacunkowa wartość określona w Urzędzie na podstawie planowanych kosztów realizacji zamówienia oraz rozeznania rynku i analizy cen za tego typu usługi.

¹¹² Szacunkowa wartość określona w Urzędzie przy uwzględnieniu kosztów wykonania poprzedniego zamówienia w tej samej sprawie zwiększonych o 30%, co spowodowane było wprowadzeniem do zamówienia nowych elementów wynikających ze zmian przepisów prawa.

¹¹³ Umowy zawarto 20 maja 2015 r. na okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2018 r., z czego cztery z Remondis Olsztyn Sp. z o. o. (na odbiór odpadów z sektorów nr 1-4), a dwie z Remondis Olsztyn Sp. z o. o. Sp. K. (sektory 5-6).

¹¹⁴ Pięć umów zawarto 21 marca 2018 r. na okres od 1 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. z Remondis Olsztyn Sp. z o.o. (na odbiór odpadów z sektorów nr 1-2, 4-6), a jedną 28 marca 2018 r. z Koma Olsztyn Sp. z o.o. (sektor 3).

¹¹⁵ Z czego: w 2016 r. przeprowadzono 39 kontroli, w 2017 r. – 75, w 2018 r. – 32, w 2019 r. – 37, w 2020 (do 31 sierpnia) – 25.

Analiza dokumentacji z 10 przeprowadzonych kontroli wykazała, że:

- Przed kontrolą, pracownik kontrolujący ustalał na podstawie harmonogramów odbierania odpadów, kiedy poszczególne frakcje odpadów zostaną odebrane z danego punktu.
- W toku tych kontroli sprawdzano stopień zapełnienia, czystość i stan techniczny pojemników, porządek w punkcie, realizację i terminowość usługi odbioru odpadów tj. weryfikowano, czy odpady z pojemników zostały odebrane w terminach wynikających z harmonogramów, sprawdzano na podstawie zapisów GPS: czy dany pojazd był w danym dniu przy wskazanej nieruchomości oraz czy pojazdy odbierające odpady selektywne jeździły po właściwych sektorach.
- W pięciu spośród 10 kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły: odebrania danej frakcji odpadów w terminie niezgodnym z harmonogramem, zanieczyszczenia pojemników na odpady, braku umieszczenia naklejki z oznaczeniem zbieranej frakcji i zasad segregacji na pojemniku oraz niepodstawienia pojemnika na odpady.
- Podmioty odbierające odpady były informowane o konieczności m.in. pilnego odbioru odpadów, umycia i dezynfekcji pojemników ze względu na ich zabrudzenie, dostawienia bądź oklejenia pojemnika.

W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) Gmina Olsztyn nałożyła na podmioty odbierające odpady komunalne z nieruchomości 312¹¹⁶ kar umownych na łączną kwotę 32,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 39-42, 153-159, 1043-1105)

Ponadto w badanym okresie, w I półroczu 2020 r. przeprowadzono dwie kontrole podmiotów świadczących usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Olsztyna na zlecenie Gminy¹¹⁷ w zakresie prowadzenia tej działalności zgodnie z wpisem do Rejestru Działalności Regulowanej, w tym m.in. bazy transportowo-magazynowej, wyposażenia firmy, prowadzenia ewidencji odpadów. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1106-1120)

W okresie objętym kontrolą w Gminie prowadzono „bieżące” kontrole prawidłowości segregacji odpadów komunalnych w punktach gromadzenia odpadów komunalnych w zabudowie wielorodzinnej oraz nieruchomościach niezamieszkałych. W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) pracownicy Urzędu przeprowadzili 476 takich kontroli, z czego: 71 w 2016 r., 96 w 2017 r., 115 w 2018 r., 86 w 2019 r. oraz 108 w 2020 r. (do 31 sierpnia). Skontrolowano łącznie 5 514 punktów gromadzenia odpadów. Stwierdzano nieprawidłowości m.in. w segregacji odpadów np. odpady selektywne w pojemnikach na zmieszane lub odpady zmieszane w pojemnikach na selektywną zbiórkę; gromadzenie w punktach odpadów, które nie powinny być w nich gromadzone (np. remontowo-budowlane, części samochodowe, elektrośmieci); nieporządek w punkcie gromadzenia odpadów przepełnienie pojemników, brak pojemników do selektywnego zbierania odpadów, mimo że zadeklarowano selektywną zbiórkę, brak prawidłowego oznakowania pojemników, uszkodzone pojemniki.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przekazywano do podmiotów odbierających odpady komunalne (jeżeli ustalenia kontroli dotyczyły ich

¹¹⁶ Z czego: w 2016 r. nałożono 18 takich kar na łączną kwotę 1,7 tys. zł, w 2017 r. – 95 na łączną kwotę 9,5 tys. zł, w 2018 r. – 82 na łączną kwotę 9,4 tys. zł, w 2019 r. – 72 na łączną kwotę 7,3 tys. zł, w 2020 (do 31 sierpnia) – 45 na łączną kwotę 4,5 tys. zł.

¹¹⁷ Remondis Olsztyn Sp. z o.o. S.K. i Koma Olsztyn Sp. z o.o.

obowiązków) oraz do administratorów lub właścicieli nieruchomości, odpowiednie informacje np. z prośbą o zabranie odpadów remontowych, uprzątnięcie punktu.

Jak wyjaśnił Dyrektor, bieżące kontrole segregacji były realizowane po to, aby zweryfikować, czy mieszkańcy wywiązują się z zadeklarowanej segregacji odpadów. Podał także, że informacje z nich wynikające służyły do typowania punktów, w których następnie były przeprowadzane kontrole podatkowe.

(akta kontroli str. 153-159, 1121)

W latach 2016-2020 (do 31 sierpnia) przeprowadzono 16 kontroli podatkowych w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z procedurą określoną zarządzeniem¹¹⁸ Prezydenta Olsztyna z 14 grudnia 2016 r., w toku których weryfikowano zadeklarowany sposób gromadzenia odpadów komunalnych. W 2016 r. przeprowadzono cztery takie kontrole, w 2017 r. i w 2018 r. – po pięć, w 2019 r. – cztery, w 2020 (do 31 sierpnia) – dwie.

Analiza dokumentacji dwóch¹¹⁹ wybranych spośród ww. kontroli wykazała, że:

- wydano pracownikom przeprowadzającym kontrolę imienne upoważnienia,
- zawiadomiono podmiot kontrolowany o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej oraz o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin,
- w jednym przypadku przeprowadzono oględziny przy asyście Straży Miejskiej¹²⁰,
- sporządzono protokoły z oględzin przeprowadzonych w punkcie gromadzenia odpadów komunalnych, odczytane biorącym udział w czynności i podpisane przez nich,
- stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku segregacji bądź nieprawidłowej segregacji,
- w obu analizowanych przypadkach wszczęto (w dniu podpisania protokołu) postępowania administracyjne w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydano decyzje określające wysokość zobowiązań z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 147-159, 369-382, 405-418, 1121-1134)

W 2016-2020 (do 31 sierpnia) w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli w zakresie spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych, natomiast w 26¹²¹ przypadkach, na skutek skarg skierowanych do Gminy, zlecono przeprowadzenie takich kontroli Straży Miejskiej w Olsztynie.

(akta kontroli str. 1135)

1.13 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie terminowo, tj. do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy, sporządzano i zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej¹²² analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9tb ust. 1 ucpg. Analizy te zawierały informacje m.in. o systemie gospodarki odpadami komunalnymi w Olsztynie, ilości poszczególnych rodzajów odpadów odebranych z terenu gminy Olsztyn, kosztach funkcjonowania tego systemu, masie odebranych i zagospodarowanych odpadów, osiągniętych poziomach recyklingu oraz poziomie ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

(akta kontroli str. 1141-1198)

¹¹⁸ Zarządzenie nr 440 Prezydenta Olsztyna z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia procedury kontroli podatkowej w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

¹¹⁹ Sprawy nr SD.7003.1.1.2020.BD.SG oraz nr SD.7003.4.49.2017.AG.SS.

¹²⁰ Dotyczy kontroli przeprowadzonej w 2020 r.

¹²¹ W 2016 r. – zlecono 1 kontrolę, w 2017 r. – 4, w 2018 r. – 2, w 2019 r. – 18, 2020 (do 31 sierpnia) – 1.

¹²² Dalej: BIP.

Dyrektor wyjaśnił, że w ww. okresie w Gminie zidentyfikowano m.in. następujące problemy dotyczące funkcjonowania rynku odpadów komunalnych:

- Brak dostatecznych instrumentów do weryfikacji liczby osób zgłoszonych w deklaracjach.

Zdaniem Dyrektora, ustawodawca nie wyposażył gmin w narzędzia prawne do weryfikacji prawdziwości danych przekazanych w deklaracjach przy stosowaniu metody naliczania opłaty za odpady od osoby. Podał on, że opierano się na oświadczeniu właściciela nieruchomości o ilości osób zamieszkujących lokal, natomiast sprawdzenie liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość w sposób nie dający się oprotestować jest w obecnych warunkach prawnych bardzo utrudnione, a możliwość kontroli miejsc zamieszkania -ograniczona. Podał także, że ta wada systemowa skłoniła Urząd do poszukiwania innej metody rozliczania odpadów, bardziej sprawiedliwej i mierzalnej, tj. opartej na ilości zużywanej wody do celów bytowych i dlatego w 2020 r. Rada Miasta podjęła uchwałę o zmianie metody naliczania opłaty za odpady, z planowanym wejściem w życie od początku II kwartału 2021 r.

- Trudności w weryfikacji prawidłowości i terminowości złożenia deklaracji (pierwszej, „zerowej”, aktualizującej).

Jak podał Dyrektor, nieprawidłowości związane z deklaracjami są trudne do zidentyfikowania, ale Urząd podejmował działania w celu wyjaśnienia rozbieżności np. po informacji od firmy odbierającej, na podstawie donosów, w przypadkach, gdy wpływają opłaty za odpady - a nie złożono deklaracji lub zwracana jest niepodjęta korespondencja z adnotacją o wyprowadzce adresata. Wyjaśnił, że gdy Urząd ma wiedzę, że nastąpiły zmiany, które nie zostały poparte stosownymi zmianami deklaracji, wszczyna postępowanie, które wyjaśnia sprawę i prostuje te nieprawidłowości.

- Problemy w ustaleniu osób odpowiedzialnych za nieprawidłową segregację.

Dyrektor podał, że problem ten dotyczy przede wszystkim zabudowy wielorodzinnej, bo nie ma narzędzi ustawowych do identyfikacji prawidłowości segregacji przez poszczególnych mieszkańców, które nie podnosiłyby znacznie kosztów funkcjonowania systemu. Poinformował, że prowadzono kontrole podatkowe skutkujące w wielu przypadkach podwyższeniem opłaty, a Urząd realizuje działania edukacyjne o prawidłowych zachowaniach m.in. naklejki na śmietniki, plakaty dla spółdzielni, wspólnot mieszkaniowych o prawidłowej segregacji „u źródła” oraz wywiady w regionalnej telewizji.

- Niewystarczające wpływy z opłat za odpady, które już w 2018 r. przestały pokrywać wydatki związane z funkcjonowaniem systemu.

Dyrektor wyjaśnił, że po przeprowadzeniu analizy kosztów funkcjonowania systemu podwyższono stawki za odpady, a wcześniej przez sześć lat nie podwyższano opłat. Podał, że stale i sukcesywnie rosły stawki za odbiór, ale i za zagospodarowanie odpadów przez ZGOK, co wynikało m.in. ze wzrostu opłaty marszałkowskiej, wzrostu stawek za odbiór surowców wtórnych np. plastiku, metalu, papieru oraz za odbiór paliwa alternatywnego.

Dyrektor podał również, że zidentyfikowano problemy dotyczące rynku odpadów komunalnych, tj.:

- brak udziału producentów opakowań w ponoszeniu kosztów unieszkodliwiania odpadów komunalnych, brak powiązania konsumpcji z kosztami zagospodarowaniem tych odpadów,

- rosnące koszty zagospodarowania paliwa alternatywnego i brak zbytu, spadek cen surowców wtórnych odzyskiwanych przez instalację, większy koszt składowania wynikający ze wzrostu opłaty marszałkowskiej,
- narzucona ustawowo stawka za opróżnianie pojemników z nieruchomości niezamieszkałych, niemal trzykrotnie niższa niż obecnie obowiązująca, która zgodnie z prawem powinna zostać wprowadzona od 1 stycznia 2021 r., co spowoduje spadek dochodów z tytułu opłat za odbiór odpadów.

(akta kontroli str. 1136-1140)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Postępowania administracyjne w sprawie nałożenia na cztery podmioty kary pieniężnej, na podstawie odpowiednio: art. 9x ust. 1 pkt 5 oraz art. 9xaa pkt 2 ucpg, za przekazanie po terminie wymaganych sprawozdań wszczęto dopiero w toku kontroli NIK. Dotyczyło to:

- 1) Dwóch podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie Olsztyna (Zakład Projektowo-Budowlany „DABO” Bogdan Daniluk oraz Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. z siedzibą w Dobrym Mieście), które złożyły sprawozdania za II półrocze 2016 r. po terminie określonym w art. 9n ust. 2 ucpg. W obu przypadkach Urząd wszczął postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej dopiero 2 września 2020 r., tj. po blisko trzech latach i siedmiu miesiącach od złożenia tych sprawozdań, a decyzje w ww. sprawach wydano 28 września 2020 r. Kwoty nałożonych kar wyniosły odpowiednio: 200 zł i 300 zł.
- 2) Dwóch podmiotów zbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie Olsztyna (INKSPOT Daniel Dragański oraz Skup Złomu Metali Mariusz Wierciszewski), które złożyły sprawozdania za 2018 r. po terminie określonym art. 9nb ust. 2 ucpg. W obu przypadkach Urząd wszczął postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej dopiero 2 września 2020 r., tj. po prawie półtora roku od złożenia tych sprawozdań, które zakończyły się wydaniem decyzji odpowiednio: 24 i 28 września 2020 r. W obu przypadkach nałożono karę w wysokości 600 zł.

Zdaniem NIK, takie postępowanie nie było rzetelne¹²³ oraz nie budowało zaufania do organu administracji publicznej. Nie było bowiem racjonalnego uzasadnienia wszczęcia tych postępowań po takim czasie. W pozostałych natomiast przypadkach dotyczących złożenia sprawozdania po terminie za okresy sprawozdawcze z lat 2016-2019 (I półrocze) postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wszczęte zostały w okresie do miesiąca od otrzymania sprawozdania. Podkreślić należy również, że postępowania administracyjne w tego rodzaju sprawach mogły być przeprowadzone przy wykorzystaniu dowodów znanych Urzędowi, przy czym organ wydający decyzję zobowiązany był do wymierzenia kary w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia w złożeniu sprawozdania. Nie musiał zatem badać indywidualnych okoliczności związanych z naruszeniem obowiązku, a więc m.in. przyczyn opóźnienia, czy też stopnia społecznej szkodliwości czynu.

Prezydent wyjaśnił, że w wyniku ponownej analizy sprawozdań za lata 2016-2019 stwierdzono, że w czterech przypadkach nie przeprowadzono postępowania naliczającego karę za złożenie sprawozdań po terminie. Podał, że w tych przypadkach wszczęto postępowania administracyjne, zakończone wydaniem decyzji naliczających kary oraz, że żadna ze stron nie odwołała się od wydanej

¹²³ Kontrola z zastosowaniem kryterium rzetelności oznacza badanie, czy pracownicy i inne osoby odpowiedzialne za określoną działalność w kontrolowanej jednostce wykonywali swoją działalność z należytą starannością i we właściwym czasie.

decyzji, co świadczy o świadomości podmiotu o niedopełnieniu przez niego formalności. Prezydent wyjaśnił także, że zgodnie z ucpg kara może być naliczona maksymalnie za 365 dni spóźnienia, a okres przedawnienia w naliczaniu kary determinują przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, zgodnie z którymi zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Zdaniem Prezydenta, powyższe wskazuje, że organ był w zgodzie z przepisami, co więcej ustawodawca założył długie terminy na dochodzenie roszczeń finansowych przez gminy.

NIK zwraca uwagę, że powołana wyżej ustawa ma zastosowanie do kwestii dochodzenia należności z tytułu wymierzonej kary administracyjnej. Nie odnosi się natomiast do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu wymierzenia ww. kary.

(akta kontroli str. 48, 51-57, 65, 73, 102-152)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina zorganizowała system gospodarowania odpadami, obejmujący znajdujące się na jej terenie nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, zapewniła możliwość korzystania z PSZOK i stworzyła warunki dla selektywnego zbierania odpadów, w tym odpadów poużytkowych. W Urzędzie opracowano projekty uchwał w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zgodnie z ucpg oraz prowadzono analizy dotyczące odpadów komunalnych. Nadzorowano realizację umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi odbioru odpadów. Stawki opłat ustalano na podstawie danych i informacji o kosztach gospodarowania odpadami. Prezydent sporządzał wymagane przepisami ucpg roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazywał je Marszałkowi i WIOŚ. W Urzędzie dysponowano informacjami w jaki sposób zagospodarowywane są odpady zebrane na terenie gminy i identyfikowano problemy w funkcjonowaniu rynku odpadów. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła natomiast wszczęcia dopiero w toku kontroli NIK czterech postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia, na podstawie odpowiednio art. 9x ust. 1 pkt 5 oraz 9xaa pkt 2 ucpg, kary pieniężnej wobec podmiotów, które z opóźnieniem przekazały wymagane sprawozdania, mimo że od ich otrzymania przez Urząd upłynęło w dwóch przypadkach blisko trzy lata i siedem miesięcy, a w dwóch pozostałych prawie półtora roku.

OBSZAR

2. Realizacja działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2020 przeprowadzono 21 działań informacyjnych i edukacyjnych¹²⁴ dotyczących prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi, z czego 14 zlecono w całości lub w części podmiotom zewnętrznym, pozostałe gmina zrealizowała samodzielnie. W Urzędzie za realizację tych zadań odpowiedzialny był Wydział Środowiska.

(akta kontroli str. 9-10, 1199-1200)

Tematyka prowadzonych działań dotyczyła przede wszystkim segregacji odpadów komunalnych, organizacji systemu gospodarki odpadami oraz wprowadzanych w nim zmian np. zmiany siedziby PSZOK, opłat, sposobu segregacji odpadów.

Działania informacyjne lub edukacyjne dotyczące prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi obejmowały m.in.:

¹²⁴ Pięć działań informacyjnych w 2016 r., trzy w 2017 r., cztery w 2018 r., sześć w 2019 r. oraz dwa w 2020 r. (do 15 września).

- akcję informacyjną dotyczącą segregacji polegającą na umieszczeniu plakatów na wiatkach przystankowych i w tramwajach oraz przekazaniu materiałów informacyjnych mieszkańcom (ulotek – do domów jednorodzinnych, a plakatów – wielorodzinnych),
- umieszczenie na pojemnikach do selektywnej zbiórki odpadów naklejek wskazujących prawidłowy sposób ich segregacji (co wrzucać i czego nie wrzucać w przypadku danej frakcji),
- emisję filmów pt. „System gospodarowania odpadami komunalnymi” oraz pięciu filmów pt. „Nie śmieć” dotyczących segregacji odpadów na terenie Gminy Olsztyn,
- akcję informacyjną „Segregujesz – środowisko naturalne ratujesz”, w ramach której w autobusach MPK umieszczono plakaty o właściwych zasadach gospodarowania odpadami komunalnymi, a mieszkańcom przekazano broszury o segregacji wraz z informacją o podwyżkach opłat,
- spot w radio i artykuł w prasie o zmianie siedziby PSZOK,
- produkcję i emisję spotu informacyjnego w TVO¹²⁵ dotyczącego powszechnie obowiązującej segregacji odpadów komunalnych i zasad kontroli przeprowadzanych przez Urząd, ulotki o zmianie stawki i zmianie zasad segregacji odpadów
- druk naklejek „Uwaga! Zła segregacja”,
- opracowanie i wydanie książki dla pierwszoklasistów pn. „Ekologiczny Miki”.

Ponadto w okresie objętym kontrolą prowadzono działania informacyjne polegające na uczestnictwie w spotkaniach z przewodniczącymi Rad Osiedli, wygłoszeniu prelekcji o właściwej gospodarce odpadami dla administratorów budynków, udzieleniu wywiadu dotyczącego segregacji odpadów. Informacje dotyczące gospodarowania odpadami zamieszczano także na stronie internetowej www.czysty.olsztyn.eu poświęconej wyłącznie odpadom, co opisano w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia.

Grupą docelową byli mieszkańcy Olsztyna. Urząd wskazał, że skutkiem tych działań był przede wszystkim wzrost poprawności selektywnej zbiórki odpadów.

(akta kontroli str. 1199-1200, 1237-1242)

W 2017 r. Urząd zlecił badanie opinii mieszkańców Olsztyna na temat gospodarowania odpadami komunalnymi. Dotyczyło ono opinii i wiedzy mieszkańców na temat segregacji odpadów, jej powszechności i zachowań z nią związanych oraz oceny firm odbierających odpady. Respondenci wskazali m.in., że chcieliby być informowani o zasadach segregacji śmieci za pomocą ulotek dostarczanych do domów (60%), naklejek na pojemniki do segregacji odpadów (43%), plakatów umieszczanych w miejscach publicznych – autobusach, tramwajach, na klatkach schodowych (42%).

Dyrektor wyjaśnił, że badanie to utwierdziło Urząd, że mieszkańcy preferują powyższe formy pozyskiwania informacji o segregacji odpadów.

(akta kontroli str. 39-42, 1218-1236)

Jak wyjaśnił Dyrektor, w latach 2016-2020 (I półrocze) Urząd nie korzystał ze wsparcia Marszałka w zakresie prowadzenia działań informacyjnych. Przy realizacji tych działań wykorzystywano natomiast materiały zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska.

(akta kontroli str. 35-38)

¹²⁵ TVO – TV Olsztyn, lokalna stacja telewizyjna, nadająca swój program w Olsztynie.

Od kwietnia 2019 r. Urząd otrzymywał informacje o nieprawidłowym postępowaniu z odpadami od podmiotów odbierających odpady. Do końca sierpnia 2020 r. otrzymał 78 takich wiadomości z informacją o 573 nieprawidłowościach w postępowaniu z odpadami. Dotyczyły one nieprawidłowości w segregacji odpadów m.in. w workach lub pojemnikach do segregacji znajdowały się odpady zmieszane lub odpady, które nie powinny się tam znaleźć np. szyba z pleksi w szkło, w plastiku papier, zabawki, rury PCV bądź umieszczanie odpadów budowlanych oraz części samochodowych w workach na selektywną zbiórkę. Sygnalizowano także przypadki braku segregacji oraz wystawianie odpadów budowlanych, drzwi i opon podczas odbioru odpadów wielkogabarytowych. W związku z otrzymywanymi od odbierających odpady komunalne informacjami o nieprawidłowym postępowaniu właścicieli nieruchomości z odpadami komunalnymi (szczególnie w zakresie selektywnego zbierania) informowano¹²⁶ zarządców nieruchomości wielorodzinnych lub właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej i budynków niezamieszkałych o tych nieprawidłowościach oraz wskazywano prawidłowy sposób segregacji.

(akta kontroli str. 35-38, 1204-1217)

W latach 2016-2020 (I półrocze) wydatki poniesione na działania informacyjne i edukacyjne wyniosły:¹²⁷ 184,2 tys. zł, z tego: 90,9 tys. zł w 2016 r., 19,1 zł w 2017 r., 43,8 tys. zł w 2018 r., 29,9 tys. zł w 2019 r. i 0,5 tys. zł w I połowie 2020 r. Sfinansowano je z budżetu systemu gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 523-555, 1201-1203)

W badanym okresie w 21 postępowaniach zlecono podmiotom zewnętrznym realizację 14 działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Obejmowały one m.in. przygotowanie projektu graficznego plakatów oraz ich ekspozycję na przystankach i w tramwajach, projekt, wykonanie oraz montaż naklejek na pojemniki na odpady, projekt graficzny, druk i kolportaż broszur, produkcję i emisję spotów w radio, opracowanie i wydanie książki. Zamówienia te zostały udzielone zgodnie z Regulaminem uruchamiania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy prawo zamówień publicznych¹²⁸ w trybach: przetargu z ogłoszeniem, zapytania ofertowego lub zamówienia z wolnej ręki.

(akta kontroli str. 1201-1202)

2.2 Informacje o gospodarce odpadami prowadzonej w Olsztynie zamieszczano na stronach internetowych prowadzonych przez Urząd, m.in. na stronie BIP (www.bip.olsztyn.eu) oraz na stronie poświęconej gospodarce odpadami na terenie Olsztyna prowadzonej przez Wydział Środowiska Urzędu (www.czysty.olsztyn.eu).

Na stronie internetowej BIP upubliczniono informacje wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e ucpq, m.in. o:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu gminy,
- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,

¹²⁶ W okresie od kwietnia do sierpnia 2019 r. informacji tych udzielał Urząd, zaś począwszy od września 2019 r. obowiązek ten spoczywa na firmie odbierającej odpady.

¹²⁷ Według sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Olsztyna za 2016 rok, 2017 rok, 2018 rok, 2019 rok oraz I półrocze 2020 r.

¹²⁸ Wprowadzonych: Zarządzeniem nr 153 Prezydenta Olsztyna z dnia 16 kwietnia 2014 r., Zarządzeniem nr 285 Prezydenta Olsztyna z dnia 28 lipca 2016 r. oraz Zarządzeniem nr 5 Prezydenta Olsztyna z dnia 13 stycznia 2020 r.

- osiągniętych przez Gminę Olsztyn poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (za 2017 r. i 2018 r.),
- punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.

Natomiast na stronie internetowej www.czysty.olsztyn.pl zamieszczono m.in. harmonogramy odbioru odpadów z poszczególnych sektorów Olsztyna, obowiązujące stawki za odbiór odpadów, aktualne uchwały Rady Miasta Olsztyna w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Podano także informacje o procedurze składania deklaracji wraz z możliwością pobrania formularza oraz przekierowaniem na stronę, na której można wypełnić deklarację on-line. W zakładce „jak segregować” opisano sposób segregacji poszczególnych frakcji selektywnie zbieranych, w tym: co należy wrzucać, a czego nie do poszczególnych pojemników, jak postępować z odpadami problemowymi (m.in. lekami, oponami, bateriami, odpadami wielkogabarytowymi i remontowymi) i gdzie je można oddać. W zakładce „jak wyrzucać śmieci” zamieszczono informacje o obowiązującym na terenie gminy systemie selektywnej zbiórki, wskazano podmioty, do których można oddać odpady niebezpieczne oraz zużyte baterie i przeterminowane leki. Podawano aktualności np. o wejściu w życie obowiązku segregacji odpadów komunalnych, wprowadzeniu segregacji popiołu, zmianach w opłatach, o zmianie podmiotu i lokalizacji PSZOK, wskazówki dla przedsiębiorców w związku z koronawirusem. Na stronie umieszczono również odpowiedzi na pytania z zakresu gospodarki odpadami, dotyczące m.in. tego, kto powinien składać deklarację, kto jest odpowiedzialny za brak segregacji w nieruchomościach wielorodzinnych oraz sposobu naliczania opłat w przypadku podnajmu niezameldowanym studentom. Na obu ww. stronach upubliczniono także analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi gminy, stosownie do wymogu określonego w art. 9tb ust. 3 ucpg.

(akta kontroli str. 147-159, 1243-1270)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Według stanu na 28 sierpnia 2020 r. na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono informacji o adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub adresach zakładów przetwarzania takich odpadów, mimo że taki obowiązek wynikał z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. f upcg, który wszedł w życie z dniem 6 września 2019 r.

Prezydent wyjaśnił, że odpady folii ujęte w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. f upcg klasyfikowane są jako opakowania z tworzyw sztucznych (kod 15 01 02) i odbierane są w ramach gminnego systemu gospodarowania odpadami spod domu. Zużyte opony (kod 16 01 03) każdy mieszkaniec gminy może nieodpłatnie przekazać do PSZOK. Sznurek rolniczy (02 01 04) nie jest zbierany na terenie Gminy. Ponadto poinformował, że Wydział Środowiska nie odnotował zapytań o punkty zbierania ww. odpadów powstających w gospodarstwach rolnych na terenie Gminy, co jego zdaniem wynika prawdopodobnie z faktu, że działalność rolnicza nie wiąże się z generowaniem tego typu odpadów w ilościach, których pozbycie się stanowiłoby problem.

W trakcie kontroli Urząd zaktualizował i uzupełnił treść informacji upublicznianej w ww. zakresie na stronie BIP Urzędu.

(akta kontroli str. 147-152, 1243-1264, 1266)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził w sposób ciągły skierowane do mieszkańców Olsztyna działania informacyjne i edukacyjne w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi, dotyczące w głównej mierze segregacji odpadów komunalnych. Działania te zlecano zgodnie z przepisami prawa, a ich formy dopasowywano do preferencji odbiorcy końcowego. Na stronach internetowych Urzędu zamieszczano i aktualizowano informacje o systemie gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku upublicznienia na stronie internetowej Urzędu informacji wymaganej przepisem art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. f upcg.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 30 grudnia 2020 r.

Kontroler
Olga Ratkiewicz

Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis