



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.006.03.2016

P/16/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



Faint, illegible text or markings located below the stamp.

Faint text or markings on the right side of the page.

Faint, illegible text or markings in the middle section of the page.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/046 Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Ryszard Kozibura, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/13/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/35/2016 z dnia 22 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gogolinie ¹ , 47-320 Gogolin, ul. Krapkowicka nr 6
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joachim Wojtala, Burmistrz Gogolina ² (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W Gminie Gogolin zapewniono w okresie objętym kontrolą⁴, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 6d ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁵, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy, na których zamieszkują mieszkańcy. Zadanie to, w trybie przetargu nieograniczonego, powierzono Komunalnemu Przedsiębiorstwu Wielobranżowemu Gogolin Spółce z o. o. w Gogolinie⁶. Spółka ta, stosownie do postanowień art. 9c ust. 1 ww. ustawy, została wpisana do prowadzonego przez Burmistrza rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Podmiot ten posiadał również wymagane pozwolenie na prowadzenie przetwarzania odpadów w instalacjach wskazanych w Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Opolskiego na lata 2012-2017⁷, jako: a/ regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych⁸ – składowisko oraz b/ instalacja przewidziana do zastępczej obsługi Centralnego Regionu Gospodarki Odpadami Komunalnymi w przypadku,

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Obejmującym okres od dnia 23 stycznia 2013 r. do dnia 31 marca 2016 r. oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań, lub których efekty wystąpiły po dniu 1 stycznia 2013 r., a także skutki działań ujawnione do dnia zakończenia kontroli.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 250, dalej: *ucpg*.

⁶ Dalej: Spółka KPWG.

⁷ Dalej: WPGO.

⁸ Dalej: RIPOK.

gdy kompostownia lub składowisko RIPOK zlokalizowane na terenie Regionalnego Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu uległyby awarii lub nie mogły przyjmować odpadów z innych przyczyn.

Rada Miejska w Gogolinie, stosownie do obowiązku określonego w art. 4 ust. 1 *ucpg*, uchwaliła regulamin czystości i porządku na terenie tej gminy.

Mimo nie przystąpienia wszystkich mieszkańców Gminy do systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, NIK pozytywnie ocenia podejmowane działania w tym zakresie, które doprowadziły do wzrostu udziału mieszkańców objętych tym systemem z 94,3% w 2013 r. do 96,6% na koniec I kwartału 2016 r.

Gmina otrzymywała w terminach wynikających z art. 9n ust. 1 *ucpg*⁹, sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne, zawierające dane w zakresie gospodarowania na terenie Gminy odpadami komunalnymi. W oparciu o ww. dane oraz dane wynikające z rocznych sprawozdań Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9q ust. 1 ww. ustawy, Gmina zgodnie z postanowieniem art. 9tb ust. 2 *ucpg* sporządzała analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2014-2015.

W trakcie kontroli ustalono, że roczne sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami za lata 2013-2014 były sporządzane w sposób nie w pełni rzetelny, gdyż uprawniony organ, tj. Marszałek Województwa Opolskiego, wzywał Gminę do ich uzupełnienia lub poprawienia. Do dnia zakończenia kontroli NIK (29 czerwca 2016 r.), Gmina nie była wezwana do poprawienia sprawozdania za 2015 r. W Urzędzie nierzetelnie prowadzono ponadto ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymaganą przepisem art. 3 ust. 3 pkt 3 *ucpg*, gdyż nie ujęto w niej wszystkich umów zawartych przez uprawnione podmioty z właścicielami nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, co zdaniem NIK ograniczało możliwość sprawowania prawidłowej kontroli wywiązywania się przez właścicieli takich nieruchomości i przedsiębiorców z obowiązków wynikających z przepisów *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy* oraz postanowień *ucpg*.

Nadzór Burmistrza nad postępowaniem z odpadami komunalnymi wytwarzanymi na terenie Gminy, sprawowany poprzez kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów *ucpg* był ograniczony, gdyż na podstawie art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁰ przeprowadzono tylko jedną kontrolę przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, która polegała w głównej mierze na zebraniu wyjaśnień od pracowników kontrolowanego przedsiębiorcy.

Kontrole pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Opolu¹¹ obejmujące gospodarkę odpadami komunalnymi, ujawniły, iż w latach 2012-2013 Gmina nie osiągnęła poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w wysokości odpowiednio poniżej 75% i 50% określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczenia masy tych odpadów¹², uzyskując poziomy 130,46% i 65,59%. Jak ustalono, część takich odpadów w I połowie 2013 r. była przekazywana bezpośrednio na składowisko a nie poddawano ich procesom odzysku. Za nieosiągnięcie w 2013 r. wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania Wojewódzki

⁹ Do dnia 1 lutego 2015 r.: za okresy kwartalne, w terminie do końca miesiąca po upływie kwartału, a po tej dacie za okresy półroczne, w terminie do końca miesiąca po upływie półrocza.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.

¹¹ Dalej: WIOŚ.

¹² Dz. U. poz. 676, dalej: rozporządzenie w sprawie odpadów biodegradowalnych.

Inspektor Ochrony Środowiska nałożył na Gminę karę pieniężną w wysokości 24 118,84 zł, od której wniesiono odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Do dnia zakończenia kontroli GIOŚ nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, że część odpadów komunalnych wytworzonych na terenie Gminy wywożona była poza określony odrębnymi przepisami region gospodarki odpadami komunalnymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie w gminie gospodarki odpadami zgodnej z postanowieniami wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Gogolin¹³ w latach 2013-2016 (I kwartał) samodzielnie prowadziła gospodarkę odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 454)

1.2. W dniu wejścia w życie uchwały nr XX/271/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego¹⁴ z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie przyjęcia WPGO, w Gminie obowiązywała uchwała nr LIII/380/2006 Rady Miejskiej w Gogolinie¹⁵ z dnia 9 października 2006 r. w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy¹⁶. W związku z uchwaleniem WPGO Rada, uchwałą nr XXVII/288/2013 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gogolin¹⁷, przyjęła z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 3 *ucpg*, uchwaliła ww. Regulamin. Kolejne zmiany ww. Regulaminu zostały dokonane uchwałami nr XXX/316/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r.¹⁸ oraz nr XII/97/2015 z dnia 16 września 2015 r.¹⁹

W regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gogolin, uchwalonych po wejściu w życie WPGO, jako inne wymagania wynikające z tego planu wskazywano, że podejmowane będą działania obejmujące: a/ objęcie zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych, w tym selektywnym zbieraniem odpadów komunalnych wszystkich mieszkańców gminy, b/ zwiększenie poziomu wiedzy mieszkańców gminy i przedsiębiorców dotyczącej gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz uregulowań prawnych w tym zakresie, c/ wyeliminowanie praktyki nielegalnego składowania odpadów, d/ zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji unieszkodliwianych przez składowanie, e/ zwiększenie udziału odzysku, w szczególności recyklingu w odniesieniu do szkła, metalu, tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych oraz papieru²⁰.

W obowiązującym na terenie Gminy Regulaminie nie zamieszczono co prawda zapisów wynikających z WPGO, a dotyczących trzech celów głównych i dwóch celów szczegółowych²¹, lecz ustalone w tym Regulaminie zapisy nakładające na

¹³ Dalej: Gmina.

¹⁴ Dalej: Sejmik.

¹⁵ Dalej: Rada.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 85, poz. 2497.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 383.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1116.

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2016.

²⁰ W uchwale nr XXX/316/2013 oraz w uchwale nr XII/97/2015.

²¹ Ograniczenie ilości wytworzonych odpadów komunalnych (cel główny nr 1); wydzielenie odpadów niebezpiecznych ze strumienia odpadów komunalnych i poddanie ich procesom unieszkodliwiania (cel główny nr 6); zmniejszenie masy składowanych odpadów do max. 60% wytworzonych odpadów do końca 2014 r. (cel główny nr 7); wydzielenie odpadów wielkogabarytowych ze strumienia odpadów komunalnych i poddanie ich procesom odzysku i unieszkodliwiania (cel szczegółowy nr 4) oraz

mieszkańców Gminy obowiązki i wymagania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi zmierzały do osiągnięcia celów założonych w WPGO.

(dowód: akta kontroli str. 164-195, 242-244, 253-264)

1.3. W WPGO Gminę Gogolin przyporządkowano do Centralnego Regionu Gospodarki Odpadami Komunalnymi²², dla którego Sejmik określił następujące rodzaje RIPOK:

- a) uchwałą nr XX/272/2012 z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania WPGO²³ – składowiska: Miejskie Składowisko Odpadów w Opolu (Regionalne Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu)²⁴ oraz składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Gogolinie²⁵, w których prowadzono procesy przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 35 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁶, tj. składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych;
- b) uchwałą nr VIII/93/2015 z dnia 23 czerwca 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wykonania WPGO²⁷ – instalację MBP²⁸ w Opolu (w Regionalnym Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu, prowadzoną przez Remondis Opole Spółkę z o. o.), w której prowadzono procesy przetwarzania odpadów określone w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy o odpadach, tj. mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku;
- c) uchwałą nr XVI/178/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r.²⁹ zmieniającą uchwałę w sprawie wykonania WPGO – kompostownię do odzysku odpadów zielonych zlokalizowaną na terenie Miejskiego Składowiska Odpadów w Opolu, w której prowadzono procesy przetwarzania odpadów wymienione w art. 35 ust. 6 pkt 2 ustawy o odpadach, tj. przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy o odpadach.

Według WPGO wydajność instalacji MBP w 2012 r.³⁰ wynosiła 25 000 Mg/rok (dla części biologicznej) oraz 110 000 Mg/rok (dla części mechanicznej). W czerwcu 2015 r. instalacja ta uzyskała status RIPOK³¹, przy czym wydajność części biologicznej wynosiła 60 000 Mg/rok, a wydajność części mechanicznej pozostała

wydzielenie odpadów budowlano-remontowych ze strumienia odpadów komunalnych i poddanie ich procesom odzysku i unieszkodliwiania (cel szczegółowy nr 5).

²² Dalej: CRGOK.

²³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1324.

²⁴ Prowadzone przez Zakład Komunalny Spółkę z o. o. w Opolu przy ul. Podmiejskiej 69 w Opolu.

²⁵ Dalej: Składowisko w Gogolinie, prowadzone przez Spółkę KPWG przy ul. Ligonja 15 w Gogolinie.

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.

²⁷ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1538.

²⁸ Mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1024.

³⁰ Prowadzonej przez Remondis Opole Spółkę z o. o. w ramach Regionalnego Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu, posiadającej począwszy od 2012 r. status instalacji do zastępczej obsługi m.in. CRGOK.

³¹ Na mocy uchwały Sejmiku Nr VIII/93/2015 z dnia 23 czerwca 2015 r.

niezmieniona. Wolną pojemność składowiska na 2012 r.³² dla Miejskiego Składowiska w Opolu określono na 198 000 Mg³³, a dla Składowiska w Gogolinie na 80 986 Mg³⁴. Urząd nie dysponował danymi w zakresie przepustowości (wolnej pojemności) kompostowni w Opolu.

Odległość siedziby Urzędu do ww. instalacji zlokalizowanych w Opolu, ustalona na podstawie strony internetowej Mapa – Panorama Firm (<http://mapa.pf.pl/>), wynosiła 22 km, a do Składowiska w Gogolinie – 2 km.

(dowód: akta kontroli str. 459-483, 719-738, 832)

1.4. W pierwotnej uchwale w sprawie wykonania WPGO (z dnia 28 sierpnia 2012 r.) dla CRGOK oprócz instalacji wskazanych w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia wskazano dodatkowo jedną instalację przewidzianą do zastępczej obsługi tego regionu i było to składowisko odpadów zlokalizowane w Chróścicach³⁵ o wolnej pojemności pozwalającej na rocznie przyjęcie 6 500 Mg odpadów (proces przetwarzania D5).

W kolejnych uchwałach Sejmiku zmieniających uchwałę w sprawie wykonania WPGO dla CRGOK określano następujące instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tego regionu, w których to instalacjach realizowane były procesy przetwarzania odpadów: w przypadku MBP – na części mechanicznej proces R12, a na części biologicznej proces D8, na kompostowni – proces R3, a na składowiskach – proces D5:

- 1) w zakresie instalacji MBP oprócz instalacji w Regionalnym Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu, wskazano również instalację MBP w Zakładzie Segregacji Odpadów Budowlanych i Komunalnych w Dylakach, o wydajności części mechanicznej 44 000 Mg/rok, zlokalizowanym w odległości 37 km od Urzędu oraz instalację MBP zlokalizowaną na terenie Miejskiego składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Gotartowie, o wydajności części mechanicznej 84 000 Mg/rok i części biologicznej 27 000 Mg/rok, zlokalizowaną w odległości 73 km od Urzędu;
- 2) w zakresie kompostowni – nie wskazywano innych instalacji niż kompostownie zlokalizowane na terenie Miejskiego Składowiska Odpadów w Opolu (Regionalnego Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu) oraz na terenie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Gogolinie (o wydajności 4 350 Mg/rok);
- 3) składowiska – nie wskazywano innych instalacji niż Miejskie Składowisko Odpadów w Opolu (Regionalne Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu), Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Gogolinie oraz Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Chróścicach.

(dowód: akta kontroli str. 254-263, 459-483, 719-738, 833)

1.5. W materiałach dodatkowych³⁶ do sprawozdań Burmistrza Gogolina z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2013-2015³⁷, jako liczbę mieszkańców Gminy w poszczególnych ww. latach, wykazywano odpowiednio: 12 405, 12 464 i 9 270 osób. Natomiast według ewidencji ludności prowadzonej w Wydziale Spraw Obywatelskich i USC Urzędu liczba mieszkańców Gminy, wg stanu na koniec ww. lat wynosiła odpowiednio: 12 183, 12 200 i 12 192,

³² Określona na koniec 2010 r.

³³ Wolną pojemność składowiska odpadów na 2015 r. w WPGO określono: wg wypełnienia nowa kwatera o poj. 880 000 Mg).

³⁴ Dla 2015 r. wolną pojemność składowiska określono w WPGO jako: wg wypełnienia.

³⁵ Prowadzone przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Chróścicach.

³⁶ Służących wyliczeniu poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.

³⁷ Odpowiednio z dnia: 23 czerwca 2014 r. (korekta), 6 lipca 2015 r. (korekta) i 22 marca 2016 r.

a na koniec I kwartału 2016 r. – 12 146. Liczba mieszkańców objętych deklaracjami o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, wg stanu na koniec lat: 2013-2015 wynosiła odpowiednio: 9 323, 9 262 i 9 270, a na koniec I kwartału 2016 r. – 9 237. Liczba mieszkańców Gminy objętych systemem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wg ww. deklaracji, na koniec lat: 2013-2015 oraz na dzień 31 marca 2016 r. wynosiła odpowiednio: 8 794, 8 884, 8 954 i 8 925.

W odniesieniu do liczby mieszkańców Gminy wg ewidencji ludności, mieszkańcy objęci systemem selektywnej zbiórki odpadów stanowili: w 2013 r. – 72,2%, w 2014 r. – 72,8%, w 2015 r. – 73,4%, a w I kw. 2016 r. – 73,5%.

W odniesieniu do liczby mieszkańców wykazanych w materiałach dodatkowych do sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi systemem selektywnej zbiórki tych odpadów objęto: w 2013 r. – 70,9%, w 2014 r. – 71,4%, w 2015 r. – 96,6% mieszkańców Gminy. Natomiast uwzględniając liczbę mieszkańców wykazaną w deklaracjach o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ww. systemem objęto w poszczególnych latach sprawozdawczych 2013-2015 oraz w I kwartale 2016 r. odpowiednio: 94,3%, 95,9%, 96,6% oraz 96,6% mieszkańców Gminy.

Inspektor ds. ochrony środowiska Urzędu Gminy wyjaśnił, że w ww. sprawozdaniach, do obliczenia poziomu recyklingu papieru, tworzyw sztucznych i szkła oraz poziomu ograniczenia odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, przyjął w 2013 r. i w 2014 r. liczbę ludności Gminy na podstawie danych GUS³⁸, natomiast dla ww. obliczeń za 2015 r. przyjął liczbę ludności zamieszkującej nieruchomości, z których odbierane były odpady komunalne, z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy. Ponadto wyjaśnił, że przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. *w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych*³⁹ nie precyzują skąd należy wziąć dane o liczbie mieszkańców gminy do wyliczenia ww. poziomów recyklingu i biodegradacji odpadów. Wyjaśnił także, iż liczba mieszkańców wg ww. deklaracji dużo precyzyjniej odzwierciedla faktyczną liczbę mieszkańców nieruchomości, z których odbierane są odpady komunalne. Nadto wyjaśnił, że w sprawozdaniu za 2015 r. podał dane o liczbie ludności Gminy według ww. deklaracji po uzyskaniu ustnej akceptacji pracownika Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, którego nazwiska i stanowiska obecnie nie pamięta oraz wskazał, że *w sprawozdaniach za 2013 r. i 2014 r. ww. Urząd Marszałkowski nie akceptował liczby mieszkańców wykazanych na podstawie przedmiotowych deklaracji.*

W sprawie przyczyn nieobjęcia wszystkich mieszkańców Gminy systemem selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że wszyscy mieszkańcy Gminy są objęci tym systemem, gdyż choć nie wszyscy mieszkańcy zadeklarowali chęć selektywnego zbierania i odbierania odpadów, to jednak ponoszą oni w związku z tym wyższą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W celu objęcia wszystkich mieszkańców selektywną zbiórkę odpadów wg. inspektora ds. ochrony środowiska podejmowano następujące działania:

a/ w okresie od stycznia do lutego 2013 r. przekazano mieszkańcom Gminy ulotki informujące o nowym systemie gospodarki odpadami, w tym formularz deklaracji o wysokości opłat za gospodarkę odpadami komunalnymi; b/ w styczniu 2013 r. zamieszczono na stronie internetowej Gminy informację o nowym systemie

³⁸ Według Bazy Danych Lokalnych GUS.

³⁹ Dz. U. poz. 645, dalej: rozporządzenie *w sprawie recyklingu.*

gospodarki odpadami; c/ w okresie od kwietnia do czerwca 2013 r. przeprowadzono spotkania przedstawicieli Urzędu z mieszkańcami poszczególnych miejscowości w Gminie w sprawie nowego systemu gospodarki odpadami oraz rozplakatowano w tych miejscowościach informacje o ww. systemie, w tym o konieczności złożenia ww. deklaracji, selektywnym zbieraniu odpadów, o sposobach segregacji i harmonogramie odbierania odpadów; d/ w okresie od stycznia do czerwca 2013 r. funkcjonowała infolinia telefoniczna, poprzez którą można było uzyskać informację w sprawie gospodarki odpadami; e/ w okresie od grudnia 2013 r. do lutego 2014 r. prowadzono akcję rozplakatowania informacji dla mieszkańców Gminy o sposobie selektywnego zbierania odpadów komunalnych; f/ w okresie od listopada 2014 r. do lutego 2015 r. przekazano mieszkańcom Gminy ulotkę o szkodliwości palenia odpadami w domowych paleniskach; g/w kwietniu 2016 r. przekazano mieszkańcom broszurę edukacyjną na temat selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych⁴⁰. Powyższe działania miały potwierdzenie w informacjach zamieszczanych na stronach internetowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli 342, 343, 431-436, 807-824)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęcie w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą jako podstawy ustalenia liczby mieszkańców Gminy różnych źródeł (tj. danych GUS za lata 2012-2014 oraz danych pochodzących ze składanych deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok 2015) spowodowało brak porównywalności przedstawianych Marszałkowi Województwa danych dotyczących odsetka mieszkańców objętych systemem selektywnej zbiórki odpadów, a w konsekwencji danych o poziomie recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.

Opis stanu faktycznego

1.6. W latach objętych kontrolą wyboru podmiotu do świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów Gmina dokonała w postępowaniach o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, zakończonych:

- w dniu 12 czerwca 2013 r. – dla ww. usług świadczonych od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.,
- w dniu 5 grudnia 2013 r. – dla ww. usług świadczonych w 2014 r.,
- w dniu 4 listopada 2014 r. – dla ww. usług świadczonych w 2015 r.,
- w dniu 9 listopada 2015 r. – dla ww. usług świadczonych w 2016 r.

W okresie objętym kontrolą Rada nie podejmowała uchwał ustalających podział Gminy na sektory odbioru odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 489, 542-570)

1.7. W okresie objętym kontrolą usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy świadczyła Spółka KPWG⁴¹. Gmina zawarła z tym podmiotem umowy na świadczenie powyższych usług w dniach: 18 czerwca 2013 r. (nr WG.I.272.17.2013)⁴², 17 grudnia 2013 r. (nr WG.I.272.23.2013)⁴³, 18 listopada 2014 r. (nr WG.I.272.17.2014)⁴⁴ oraz 11 listopada 2015 r. (nr WG.I.272.14.2015)⁴⁵.

⁴⁰ Dalej: PSZOK.

⁴¹ Gmina w tym podmiocie posiadała 100% udziałów. Spółka ta powstała z przekształcenia zakładu budżetowego Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gogolinie na mocy uchwały Nr X/123/2011 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 18 sierpnia 2011 r.

⁴² Na okres od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

⁴³ Na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.

⁴⁴ Na okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.

⁴⁵ Na okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r.

Przedmiotem tych umów było odbieranie oraz zagospodarowanie przez Spółkę KPWG: a/ zmieszanych odpadów komunalnych z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, tj. z budynków jednorodzinnych oraz z budynków wielorodzinnych na terenie gminy Gogolin, b/ odpadów zebranych selektywnie, do których zalicza się: papier i tekturę, metale, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i szkło na ww. terenie, c/ odpadów zielonych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, zebranych selektywnie z nieruchomości, na których znajdują się budynki jednorodzinne, d/ odpadów komunalnych, do których zalicza się: meble i inne odpady wielogabarytowe, zużyte opony oraz sprzęt elektryczny i elektroniczny na terenie zamieszkałych nieruchomości.

Ponadto przedmiot ww. umów obejmował: a/ wyposażenie przez Spółkę KPWG nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zestawy specjalistycznych pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych, b/ opracowanie i dostarczenie przez Spółkę KPWG harmonogramów odbioru odpadów komunalnych, c/ prowadzenie przez Spółkę KPWG dokumentacji związanej z działalnością objętą przedmiotem umowy.

Umowy te stanowiły również m.in., że Spółka KPWG przekazywać będzie: a/ zarówno odebrane zmieszane odpady komunalne, jak i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych⁴⁶, a także odebrane odpady zielone oraz komunalne ulegające biodegradacji do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów, wskazanej w uchwale Sejmiku Województwa Opolskiego w sprawie wykonania WPGO dla CRGOK lub instalacji przewidzianej do zastępczej obsługi tego Regionu, b/ odebrane odpady zebrane selektywnie do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy o odpadach.

Gmina Gogolin zabezpieczyła w przedmiotowych umowach swoje interesy na wypadek niewywiązania się Spółki KPWG z postanowień umów, określając kary umowne m.in. za: 1/ zwłokę w przystąpieniu do wykonania przedmiotu umowy (0,01% wartości umowy), 2/ każdą brakującą jednostkę wymaganego sprawnego sprzętu lub brak pojemników na odpady (500 zł), 3/ brak właściwego stanu sanitarnego pojazdów do odbioru i transportu odpadów (500 zł), 4/ brak możliwości kontaktowania się ze Spółką KPWG (2 000 zł/dzień), 5/ niepodjęcie działań zapewniających utrzymanie właściwej jakości świadczonych usług na polecenie gminy Gogolin (2 000 zł za każdy przypadek), 6/ brak odebrania lub nieterminowe odebranie odpadów z winy Spółki KPWG (50 zł), 7/ stwierdzone nieprawidłowości w zakresie organizacji selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (500 zł), 8/ stwierdzone nieprawidłowości w zakresie opracowania dokumentacji związanej z działalnością objętą przedmiotem umowy (od 500 zł do 1 000 zł).

Ponadto umowy zawarte pomiędzy Gminą a Spółką KPWG określały kary umowne m.in. za odstąpienie od umowy, niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy oraz niedotrzymanie wyznaczonego wykonawcy terminu na usunięcie nieprawidłowości w realizacji przedmiotu umowy. W umowach nie określono ilości odpadów w poszczególnych rodzajach, które Spółka KPWG miała odebrać, natomiast w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, stanowiących integralne części przedmiotowych umów, podano:

- do umowy z dnia 18 czerwca 2013 r. i z dnia 17 grudnia 2013 r. ilość odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy Gminy w 2012 r., tj. odpadów: zmieszanych – 3 912,9 Mg, szkła – 183,7 Mg, tworzyw sztucznych – 27,8 Mg, papieru i makulatury – 7,8 Mg, metali – 0,6 Mg, elektrycznych i elektronicznych – 3,3 Mg i wielkogabarytowych – 41,8 Mg;

⁴⁶ Przeznaczone do składowania.

- do umowy z dnia 18 listopada 2014 r. ilość ww. odpadów odebranych w okresie od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 30 czerwca 2014 r., tj.: niesegregowanych zmieszanych odpadów komunalnych – 592,9 Mg, papieru i tektury, metali, tworzyw sztucznych oraz opakowań wielomateriałowych – 138,5 Mg, szkła – 152,5 Mg, odpadów zielonych i odpadów ulegających biodegradacji – 216,1 Mg, żużlu, popiołów paleniskowych i pyłów z kotłów – 906,5 Mg oraz odpadów wielkogabarytowych – 81,7 Mg;
- do umowy z dnia 11 listopada 2015 r. ilość odebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. oraz od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2015 r., tj. odpowiednio: niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych 800,7 Mg i 409,4 Mg, papieru i tektury, metali, tworzyw sztucznych oraz opakowań wielkogabarytowych – 144,7 Mg i 85,9 Mg, szkła – 156,5 Mg i 80,1 Mg, odpadów zielonych i odpadów ulegających biodegradacji – 465,8 Mg i 261,8 Mg, żużli, popiołów paleniskowych i pyłów z kotłów – 834 Mg i 548 Mg, odpadów wielkogabarytowych – 94,3 Mg i 49,7 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 245-252, 266-341, 710-718)

1.8. Spółka KPWG posiadała zezwolenia na prowadzenie działalności obejmującej odbieranie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, wynikające z pozwolenia zintegrowanego z dnia 27 maja 2015 r.⁴⁷ Marszałka Województwa Opolskiego zmieniającego, na wniosek ww. podmiotu, decyzję Wojewody Opolskiego z dnia 15 października 2007 r. Pozwolenie zintegrowane obejmowało instalację do składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne o zdolności przyjmowania odpadów ok. 100 Mg/dobę i pojemności 330 000 Mg oraz pozostałe instalacje zlokalizowane w Gogolinie przy ul. Ligonja 15 (tj. m.in. PSZOK, kompostownia, plac do magazynowania i segregowania odpadów wraz z wiatą i linią sortowniczą)⁴⁸.

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że nie żądał, w związku z postępowaniami o zamówienie publiczne na świadczenie usług związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy Gminy, pozwolenia na ww. działalność gdyż uważał, że zezwolenia te nie były Urzędowi potrzebne.

(dowód: akta kontroli str. 661-685, 825)

1.9. Do rejestru działalności regulowanej⁴⁹ prowadzonego przez Gminę wpisano 18 podmiotów świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w tym cztery odbierające takie odpady od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy, tj.: Spółkę KPWG – w dniu 14 lutego 2012 r. (nr rejestrowy 1/2012), Remondis Opole Spółkę z o. o. w Opolu – w dniu 18 maja 2012 r. (nr rej. 2/2012), Envipro Technologie Środowiskowe Spółkę z o. o. w Opolu⁵⁰ – w dniu 13 czerwca 2012 r. (nr rej. 4/2012) oraz Eneris Surowce SA Oddział w Krapkowicach – w dniu 13 września 2013 r. (nr rej. 8/2013).

Trzy ostatnie ww. przedsiębiorstwa prowadziły działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych na terenie Gminy, na podstawie indywidualnych umów z właścicielami tych nieruchomości.

⁴⁷ Nr DOŚ.7222.153.2014.JZ.

⁴⁸ Zmienione zezwolenie obejmowało instalację do składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne o zdolności przyjmowania odpadów ok. 37 Mg/dobę i pojemności 210 000 Mg.

⁴⁹ W rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2014 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).

⁵⁰ Dalej: Spółka Envipro.

Na dzień kontroli NIK (24 maja 2016 r.), z ww. rejestru działalności regulowanej wykreślono, na wniosek przedsiębiorców, cztery podmioty, z tego dwa⁵¹ z powodu rezygnacji z działalności w zakresie odbioru odpadów, jeden⁵² z powodu przejęcia podmiotu przez inną spółkę oraz jeden, który nie podał uzasadnienia wniosku o wykreślenie z rejestru.

Dla trzech podmiotów świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy dokonano zmiany wpisów. I tak: a/ dla Spółki KPWG w dniu 30 kwietnia 2013 r. w związku ze zwiększeniem ilości rodzaju odbieranych odpadów, b/ dla Spółki Envipro – w dniu 1 grudnia 2014 r. w związku ze zmianą nazwy⁵³ i w dniu 16 listopada 2015 r. w związku ze zmianą adresu siedziby Spółki oraz c/ dla Spółki Eneris – w dniu 6 czerwca 2013 r. w związku ze zwiększeniem ilości rodzajów odbieranych odpadów (o 25 pozycji) i w dniu 8 września 2015 r. w związku ze zmianą nazwy⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 344-430, 826)

1.10. W latach objętych kontrolą od mieszkańców Gminy odebrano następujące ilości odpadów komunalnych ogółem: w 2013 r. – 3 145,0 Mg, w 2014 r. – 4 485,5 Mg i w 2015 r. – 4 813,9 Mg, w tym m.in. niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych⁵⁵: w 2013 r. – 1 951,1 Mg, w 2014 r. – 1 387,2 Mg i w 2015 r. – 1 440,2 Mg. Ilości odebranych odpadów wg niektórych ich rodzajów w ww. latach wynosiły:

- papieru⁵⁶ – 16,4 Mg w 2013 r., 21,8 Mg w 2014 r. i 14, 2 Mg w 2015 r.;
- opakowań metalowych: 1,3 Mg w 2013 r., 1,4 Mg w 2014 r. i 0,0 Mg w 2015 r.;
- tworzyw sztucznych⁵⁷: 63,1 Mg w 2013 r., 34,4 Mg w 2014 r. i 64,6 Mg w 2015 r.;
- szkła⁵⁸: 150,8 Mg w 2013 r., 168,9 Mg w 2014 r. i 231,0 Mg w 2015 r.;
- innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych⁵⁹: 323,0 Mg w 2013 r., 851,3 Mg w 2014 r. i 511,9 Mg w 2015 r.;
- odpadów ulegających biodegradacji: 102,8 Mg w 2013 r., 618,6 Mg w 2014 r. i 771,1 Mg w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 494-541)

1.11. W latach objętych kontrolą Gmina nie wybierała instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych zebranych na jej terenie. W umowach zawartych przez Gminę ze Spółką KPWG na świadczenie usług związanych z odbiorem oraz zagospodarowaniem odpadów komunalnych, wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu Gminy, ww. Spółka została zobowiązana do przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, a także odebranych odpadów zielonych i odpadów komunalnych ulegających biodegradacji do regionalnej instalacji przetwarzania

⁵¹ Bacat w Wojewódzicach i Wodociągi i Kanalizacja Spółka z o. o. w Białej.

⁵² Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalne w Pyskowicach.

⁵³ Poprzednio Envipro Usługi Komunalne Spółka z o. o. w Opolu.

⁵⁴ Poprzednio Veolia Usługi dla Środowiska SA Oddział w Krapkowicach.

⁵⁵ Kod 20 03 01.

⁵⁶ Opakowania z papieru i tektury – kod 15 01 01 i papier i tektura – kod 20 01 01.

⁵⁷ Opakowania z tworzyw sztucznych – kod 15 01 02 i tworzywa sztuczne – kod 20 01 39.

⁵⁸ Opakowania ze szkła – kod 15 01 07.

⁵⁹ Odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów – kod 17 01 01, gruz ceglany – kod 17 01 02, zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i wyposażenia inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 0 17 09 03 – kod 17 09 04; materiały izolacyjne inne niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03 – kod 17 06 04; zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03.

odpadów lub instalacji przewidzianej do zastępczej obsługi tego Regionu⁶⁰, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania WPGO dla CRGOK.

(dowód: akta kontroli str. 266-341, 827)

1.12. W latach objętych kontrolą niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne⁶¹ zebrane od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy przekazane zostały:

- w 2013 r.: do zastępczej instalacji MBP w CRGOK, prowadzonej w ramach Regionalnego Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu przez Remondis Opole Spółkę z o. o.⁶² w ilości 627,3 Mg, do instalacji MBP, tj. linii do sortowania odpadów zmieszanych w Ciężkowicach, zlokalizowanej na terenie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Ciężkowicach (w gminie Polska Cerekiew) w Południowo-Wschodnim RGOK w ilości 9,4 Mg⁶³ oraz do składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Gogolinie w ilości 1 314,4 Mg; odpady przekazano do ww. instalacji w celu poddania ich procesom przetwarzania R12, określonym w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach, a na ww. składowisko w celu poddania ich procesowi D5⁶⁴, o którym mowa w załączniku nr 2 do ustawy o odpadach,
- w 2014 r. do: instalacji MBP w Opolu w ilości 1 382,6 Mg i do instalacji MBP w Kędzierzynie-Koźlu (prowadzonej w Południowo-Wschodnim RGOK przez Regionalne Centrum Zagospodarowania Odpadów „Czysty Region” Spółkę z o. o. w Kędzierzynie-Koźlu⁶⁵) w ilości 5,6 Mg, w celu poddania ich procesom przetwarzania R12, określonym w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach,
- 2015 r. do instalacji MBP w Opolu w ilości 1 440,2 Mg, w celu poddania ich procesom przetwarzania R12 i D8, określonym w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy o odpadach.

Na składowisko w Gogolinie w latach 2013-2015, oprócz ww. niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (jedynie w 2013 r.) przekazano również inne odpady, w tym stanowiące pozostałości pochodzące z instalacji MBP:

- a) żużle, popioły paleniskowe i pyły z kotłów⁶⁶ w ilości: 388,9 Mg w 2013 r. (proces przetwarzania R13), 876,5 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania R13⁶⁷) i 854,6 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania R13 dla 641,1 Mg i D5 dla 313,5 Mg),
- b) odpady betonu oraz gruz betonowy (kod 17 01 01) w ilości: 27,8 Mg w 2013 r. (proces przetwarzania R5), 38,8 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania R5) i 1,6 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania R5),
- c) gruz ceglany (kod 17 01 02) w ilości: 122,4 Mg w 2013 r. (proces przetwarzania R5), 486,2 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania R5) i 361,0 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania R5),
- d) zmieszane odpady z betonu i gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06 (kod 17 01 07) w ilości: 135,2 Mg w 2013 r. (proces przetwarzania R5), 169,1 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania R5) i 4,4 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania R5),

⁶⁰ W przypadku awarii regionalnej instalacji lub gdy nie będzie mogła przyjmować odpadów z innych przyczyn.

⁶¹ Kod 20 03 01

⁶² Ul. Podmiejska nr 29.

⁶³ Odpady te nie zostały przekazane przez Spółkę KPWG, z którą Gmina zawierała umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów.

⁶⁴ Składowanie na składowiskach w sposób celowo zaprojektowany.

⁶⁵ Ul. Naftowa nr 7 w Kędzierzynie-Koźlu (47-230).

⁶⁶ Kod 10 01 01.

⁶⁷ Poprzedzający proces odzysku R5 lub proces unieszkodliwiania D5.

- e) zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 04 i 17 09 03 (kod 17 09 04) w ilości: 27,1 Mg w 2013 r. (proces przetwarzania D5), 157,2 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania D5) i 118,6 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania D5),
- f) niesegregowane zmieszane odpady komunalne (kod 20 03 01) w ilości 1 314,4 Mg w 2013 r. (proces przetwarzania D5),
- g) odpady wielkogabarytowe (kod 20 03 07) w ilości: 114,7 Mg (proces przetwarzania D5), 198,0 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania D5) i 197,3 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania D5),
- h) gleba, ziemia, w tym kamienie w ilości 13,9 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania R5),
- i) inne odpady nie nadające się do kompostowania (kod 20 02 03) w ilości: 99,4 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania D5) i 80,3 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania D5),
- j) odpady komunalne nie wymienione w innych podgrupach (kod 20 03 99) w ilości: 98,4 Mg w 2014 r. (proces przetwarzania D5) i 434,8 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania D5),
- k) materiały izolacyjne inne niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03 (kod 17 06 04) w ilości 26,3 Mg w 2015 r. (proces przetwarzania D5).

Ponadto inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe⁶⁸ zostały przekazane w 2013 r. do Składowisko w Opolu⁶⁹ w ilości 10,3 Mg (kod 17 06 04, proces przetwarzania D5).

Odpady ulegające biodegradacji (kod 20 02 01) w latach 2013-2015 były kompostowane w kompostowni⁷⁰ zlokalizowanej na terenie Składowiska w Gogolinie w ilości: a/ w 2013 r. – 102,8 Mg, b/ w 2014 r. – 618,6 Mg i c/ w 2015 r. – 771,1 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 254-263, 459-482, 494-536, 609-660, 828-833)

Wydajność części mechanicznej instalacji MBP do odzysku odpadów zlokalizowanej na terenie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Ciężkowicach, zgodnie z WPGO, określono na 18 000 Mg/rok. Natomiast instalacja MBP Regionalnego Centrum Zagospodarowania i Unieszkodliwiania Odpadów „Czysty Region” Spółki z o. o. w Kędzierzynie-Koźlu, zgodnie z WPGO miała osiągnąć w 2015 r. wydajność dla części mechanicznej 70 000 Mg/rok, a dla części biologicznej 31 000 Mg/rok. Odległość⁷¹ od siedziby Urzędu do ww. instalacji w Ciężkowicach i Kędzierzynie-Koźlu wynosiła odpowiednio 40 km i 35 km.

Przepustowość pozostałych instalacji oraz ich odległość od Gminy wskazano w pkt 1.3. i 1.4. niniejszego wystąpienia.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że co prawda Gmina nie miała wpływu na wybór RIPOK przez podmioty odbierające odpady na podstawie umów z właścicielami nieruchomości, to jednak odpady wytworzone na terenie Gminy nie powinny być przewożone poza RGOK, na którym zostały wytworzone. Jednocześnie składowanie w I półroczu 2013 r. zmieszanych odpadów komunalnych, zamiast poddania ich przewidzianym przepisami o odpadach procesom odzysku, mogło mieć wpływ na nieosiągnięcie w tym okresie wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia).

⁶⁸ Materiały izolacyjne inne niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03 – kod 17 06 04, proces przetwarzania D5.

⁶⁹ Funkcjonując w ramach CRGOK, prowadzone przez Zakład Komunalny Spółkę z o. o. w Opolu, ul. Podmiejska nr 69 w Opolu.

⁷⁰ Prowadzonej przez Spółkę KPWG.

⁷¹ Ustalona na podstawie strony internetowej <http://mapa.pf.pl/>.

1.13. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy, przez prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub instalacje przewidziane do zastępczej obsługi CRGOK, wskazanego w WPGO dla Gminy, przyjęcia odpadów z terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 574)

1.14. Instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych lub ich unieszkodliwiania funkcjonujące w latach 2013-2016 (I kwartał) na terenie CRGOK, do którego należała Gmina oraz procesy przetwarzania odpadów dostępne w tych instalacjach przedstawiono w pkt 1.3. i 1.4. niniejszego wystąpienia. W ww. latach odpady komunalne z terenu Gminy kierowane były ponadto do instalacji MBP w Ciężkowicach a także do takiej instalacji w Kędzierzynie-Koźlu, co opisano powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 254-263, 494-536, 459-482)

1.15. Na terenie województw sąsiadujących z woj. opolskim nie było regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub instalacji zastępczych do przetwarzania tych odpadów, zlokalizowanych w odległości mniejszej od Gogolina niż ww. instalacje wskazane do obsługi Gminy Gogolin w uchwale w sprawie wykonania WPGO.

(dowód: akta kontroli str. 488)

1.16. Zgodnie z postanowieniami umów zawartych przez Gminę ze Spółką KPWG na świadczenie usług związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych, wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu Gminy w latach 2013-2016, ww. Spółka była zobowiązana do przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania oraz odebranych odpadów zielonych i odpadów komunalnych ulegających biodegradacji do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów wskazanych w uchwale w sprawie wykonania WPGO.

Urząd nie dysponował danymi o korzystaniu przez Spółkę KPWG z pośrednictwa w transporcie odpadów komunalnych zebranych na terenie Gminy. Zgodnie z postanowieniami ww. umów, Spółka zobowiązana była pisemnie informować Gminę o wszelkich zagrożeniach, trudnościach lub przeszkodach związanych z wykonaniem przedmiotu umowy. Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że nie występował do Spółki KPWG o informacje w zakresie korzystania przez nią z ww. pośrednictwa w transporcie odpadów, gdyż oczekiwał, iż Spółka poinformuje o tym fakcie Urząd, stosownie do postanowień umowy zawartej z Gminą na świadczenia usług związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 266-341, 490, 575, 576)

1.17. Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalacje zastępcze, do których przekazywane były odpady komunalne z terenu Gminy, omówiono w poprzednich punktach niniejszego wystąpienia.

Pracownicy Urzędu dysponowali informacjami o zezwoleniach dla dwóch podmiotów prowadzących ww. instalacje, na przetwarzanie odpadów w tych instalacjach, tj. o pozwoleniach zintegrowanych wydanych przez Marszałka Województwa Opolskiego w dniu: a/ 27 maja 2015 r. dla Spółki KPWG⁷², omówione w pkt 1.8 niniejszego wystąpienia, b/ 4 września 2014 r. dla Zakładu Komunalnego Spółki z o.o. w Opolu dla instalacji do składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, tj. kwatery do składowania odpadów nr 2, o zdolności przyjmowania

⁷² Wydane na okres do dnia 10 października 2017 r.

ok. 100 000 Mg/rok (320 Mg/dobę) oraz instalacji pozostałych, zlokalizowanych na terenie Regionalnego Centrum Gospodarki Odpadami w Opolu przy ul. Podmiejskiej nr 69⁷³.

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że informacja o posiadanych zezwoleniach i pozwoleniach na prowadzenie instalacji przez podmioty, do których Spółka KPWG przekazywała odpady nie było Urzędowi potrzebne, gdyż podmiot odbierający odpady może prowadzić zagospodarowanie i przetwarzanie odpadów w instalacjach przez siebie wybranych.

(dowód: akta kontroli str. 609-709, 825, 834)

1.18. Gmina, w okresie objętym kontrolą NIK, nie zawierała umów na świadczenie usług w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych. Do dnia kontroli NIK, nie została utworzona Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), gdyż zapisem art. 238 ust. 1 ustawy *o odpadach*, baza taka powinna zostać uruchomiona do 24 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 578)

1.19. Gmina nie zawierała umów, których przedmiotem był odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Natomiast w Urzędzie prowadzona była, w formie elektronicznej, ewidencja umów na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych na terenie Gminy, na których prowadzona była działalność gospodarcza. Ponadto prowadzono również ewidencję deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy⁷⁴.

W ewidencji ww. umów, zawierających 120 pozycji⁷⁵ ujęto nazwę przedsiębiorstwa lub dane przedsiębiorcy oraz adres nieruchomości. Natomiast ewidencja ww. deklaracji obejmowała następujące dane: numer identyfikatora właściciela nieruchomości⁷⁶, imię i nazwisko oraz adres właściciela nieruchomości datę złożenia i datę obowiązywania deklaracji, liczbę osób zamieszkujących w nieruchomości oraz wskazanie, czy właściciel nieruchomości zadeklarował (lub nie), że odpady będą zbierane i odbierane selektywnie, a także rodzaj, liczbę i pojemność pojemników i worków, dostarczonych ww. właścicielom przez Spółkę KPWG do selektywnej zbiórki odpadów.

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że ewidencje ww. umów prowadzi na podstawie wykazu zawartych, rozwiązanych lub wygaszonych umów załączanych do sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których prowadzona jest działalność gospodarcza w Gminie⁷⁷.

Inspektor, w okresie objętym kontrolą NIK, nie przeprowadzał kontroli w zakresie wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z *ucpg*, natomiast wyjaśnił, że kontrole w ww. zakresie przeprowadzała Straż Miejska w Gogolinie. Na podstawie przedłożonej przez ww. inspektora dokumentacji ustalono, że w 2015 r. Straż podjęła działania wobec 21 przedsiębiorców, polegające na kontroli nieruchomości w zakresie składowania tam odpadów oraz nielegalnego wywozu odpadów. W I kwartale 2016 r. Straż skontrolowała 28 przedsiębiorców w zakresie wywiązywania się z obowiązków określonych w *ucpg*.

(dowód: akta kontroli str. 491, 579-608)

⁷³ Wydane na okres do dnia 3 września 2024 r.

⁷⁴ Ewidencja tych deklaracji prowadzona była w Wydziale Finansowym Urzędu.

⁷⁵ Według stanu na dzień kontroli NIK, tj. na dzień 27 czerwca 2016 r.

⁷⁶ Nadawany przez Urząd.

⁷⁷ Przekazany Burmistrzowi Gogolina na podstawie art. 9n ust. 1 i ust. 5 *ucpg*.

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

1. Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3 *ucpg*, Gmina zobowiązana była do prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

W prowadzonej w Urzędzie ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, nie ujęto jednak niektórych podmiotów gospodarczych. Stwierdzono bowiem, że do ewidencji tej nie wpisano dwóch podmiotów gospodarczych, wykazanych w załączniku⁷⁸ do sprawozdania za IV kwartał 2014 r. podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, złożonego⁷⁹ Burmistrzowi przez Spółkę z o.o. z Opoła. Ponadto kontrola wykazów firm, z którymi Spółka KPWG zawarła umowy na odbiór odpadów komunalnych, załączonych do sprawozdania tej Spółki z odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za IV kwartał 2014 r. oraz za I i II półrocze 2015 r. wykazała, że na 16 podmiotów, z którymi ww. Spółka zawarła przedmiotowe umowy w wymienionym okresie sprawozdawczym, w prowadzonej w Urzędzie ewidencji umów nie ujęto 15 przedsiębiorstw.

Zgodnie z zakresem czynności inspektora ds. środowiska do jego obowiązków należała realizacja *ucpg*. Inspektor wyjaśnił, że nie ujął w ww. ewidencji umów podmiotów gospodarczych z powodu przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 492, 579-598)

2. Art. 4 ust. 3 *ucpg* nakładał na Radę Miejską w Gogolinie obowiązek dostosowania Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy do WPGO, w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. Gmina nie dotrzymała tego terminu w odniesieniu do wprowadzenia do Regulaminu celu szczegółowego nr 2 WPGO *zwiększenie udziału odzysku, w szczególności recyklingu w odniesieniu do szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury, jak również odzysku energii z odpadów zgodnego z wymogami ochrony środowiska*, który został wprowadzony do ww. Regulaminu, uchwałą Rady Miejskiej z dnia 25 kwietnia 2013 r.⁸⁰

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że ujęcie w Regulaminie czystości celu głównego nr 2 WPGO po wymaganym terminie, wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 164-195, 242-244, 253-264, 798-804)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Gminie Gogolin podjęto skuteczne działania w celu uregulowania zasad prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z wymaganiami wynikającymi zarówno z przepisów *ucpg*, jak i z WPGO. Stwierdzono jednak, że część odpadów komunalnych wytworzonych na terenie tej gminy nie została zagospodarowana w sposób określony w WPGO, na co jednak gmina nie miała bezpośredniego wpływu. Ponadto w I półroczu 2013 r. zmieszane odpady komunalne zostały przekazane bezpośrednio na składowisko, tj. poddano je procesowi unieszkodliwiania, stojącemu w dalszej kolejności hierarchii postępowania z odpadami, niż procesy odzysku.

⁷⁸ Wymaganym art. 9n ust. 5 *ucpg*.

⁷⁹ Złożonego na podstawie art. 9n ust. 1 *ucpg*.

⁸⁰ Nr XXX/316/2013 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy

2. Stworzenie warunków do budowy i eksploatacji regionalnych, ponadregionalnych lub zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w gminie

Opis stanu faktycznego

2.1. Gmina w okresie objętym kontrolą nie uczestniczyła w budowie, rozbudowie czy modernizacji RIPOK, instalacji ponadregionalnej lub zastępczej i nie ponosiła nakładów finansowych na tego rodzaju zadania.

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że *gmina nie podejmowała ww. inwestycji ze względu na brak uzasadnionych potrzeb w tym zakresie oraz zapewnienie odpowiedniego zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy, a także nieustalenia w WPGO obowiązku budowy, rozbudowy lub modernizacji ww. instalacji. Ponadto Gmina jest właścicielem Spółki KPWG, która utrzymuje i eksploatuje regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły protesty społeczne, dotyczące inwestycji w powyższym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str.437-450, 452, 453, 484-485)

2.2. Gmina w latach 2013-2016 (I kwartał) nie poniosła nakładów na utrzymanie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W umowach zawartych przez Gminę ze Spółką KPWG na świadczenie usług związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych zobowiązano ww. Spółkę do przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, odebranych odpadów zielonych i odpadów komunalnych ulegających biodegradacji do RIPOK lub instalacji zastępczej przewidzianej do obsługi tego RIPOK, wskazanych w uchwale *w sprawie wykonania WPGO.*

(dowód: akta kontroli str. 266-341, 451)

2.3. W latach objętych kontrolą Gmina podjęła następujące działania w celu poprawy gospodarki odpadami komunalnymi: a/ wydała w grudniu 2013 r. ulotkę dla mieszkańców Gminy informującą o zasadach gospodarki odpadami komunalnymi – nakłady na to zadanie wyniosły 332,10 zł i zostały pokryte z budżetu Gminy, b/ zamieściła w styczniu 2014 r. w „Tygodniku Krapkowickim” ogłoszenie o konieczności przedłożenia deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którego koszt wyniósł 68,88 zł i został pokryty z budżetu Gminy, c/ wydała w listopadzie 2013 r. ulotkę informacyjną dla mieszkańców Gminy o szkodliwości palenia odpadami w domowych paleniskach, ponosząc na to zadanie nakłady w kwocie 135,30 zł z budżetu Gminy, d/ przystąpiła do realizacji zadania pn. *Aktywna edukacja ekologiczna w gminie Gogolin*⁸¹, którego celem było podniesienie świadomości ekologicznej w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności właściwego postępowania z odpadami, wśród uczniów klas I-III szkół podstawowych na terenie Gminy. Zadanie zrealizowano w formie przedstawienia teatralnego⁸² dla 302 uczniów klas I-III z pięciu szkół podstawowych. Koszt zadania wyniósł 21 159,20 zł i został sfinansowany z dotacji WFOŚiGW w kwocie 19 000,96 zł i ze środków budżetu Gminy w kwocie 2 158,24 zł.

(dowód: akta kontroli str. 455-458, 807-824, 835-854)

Ustalone nieprawidłowości

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

⁸¹ W ramach przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu, dalej: WFOŚiGW, na rok 2015, (część B.VII. Edukacja ekologiczna i komunikacja społeczna – poz. 4).

⁸² Pod tytułem „Afera Leśna”, w wykonaniu aktorów Teatru Kultureska z Trzemeśni.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad postępowaniem z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w gminie

3.1. Prowadzenie sprawozdawczości

Opis stanu faktycznego

3.1.1. W okresie objętym kontrolą odpady od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy odbierał jeden podmiot – Spółka KPWG, wybierany w trybie przetargu nieograniczonego. W latach 2013-2014, Gmina otrzymywała od tego podmiotu kwartalne *sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości*, przekazywane terminowo, tj. do miesiąca po upływie kwartału, którego dotyczyło to sprawozdanie, zgodnie z postanowieniami art. 9n ust. 1 *ucpg*⁸³. Sprawozdania kwartalne składały również podmioty, który nie działały na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1 *ucpg*, lecz zawierały indywidualnie umowy z właścicielami nieruchomości.

W związku ze zmianą brzmienia tego przepisu, wprowadzoną z dniem 1 lutego 2015 r. przez art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*⁸⁴, a dotyczącą wprowadzenia obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań za okresy półroczne, począwszy od I półrocza 2015 r. Spółka KPWG składała te sprawozdania zgodnie ze zmienionym brzmieniem tego przepisu za okresy półroczne⁸⁵. Również wszystkie podmioty wykazane w ewidencji działalności regulowanej, które zawarły umowy z właścicielami nieruchomości na odbiór odpadów komunalnych składały sprawozdania za poszczególne półrocza 2015 r. (również sprawozdania zerowe).

W ww. sprawozdaniach podano dane i informacje wyszczególnione w art. 9n ust. 3 *ucpg*, w tym m.in. masę i rodzaje odebranych odpadów komunalnych, w szczególności odpadów ulegających biodegradacji, sposób ich zagospodarowania ze wskazaniem instalacji, do których zostały przekazane odpady komunalne; masę pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, przeznaczonych do składowania; masę odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi, odpadów budowlanych i rozbiórkowych będących odpadami komunalnymi oraz liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne.

W żadnym z ww. sprawozdań nie wykazano właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 609-660, 941)

Gmina, w okresie objętym kontrolą, nie zawierała umów na przetwarzanie odpadów z przedsiębiorcami prowadzącymi RIPOK oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi regionu. W związku z powyższym do Gminy nie składano sprawozdań, o których mowa w art. 90a *ucpg*.

⁸³ Za kolejne kwartały 2013 r. w dniach: 29 kwietnia; 31 lipca; 31 października 2013 r. i 21 stycznia 2014 r., a za kolejne kwartały 2014 r. w dniach: 30 kwietnia; 30 lipca; 31 października 2014 r. i 28 stycznia 2015 r.

⁸⁴ Dz. U. poz. 87.

⁸⁵ Za I półrocze 2015 r. sprawozdanie złożono w dniu 30 lipca, a za II półrocze w dniu 29 stycznia 2016 r.

3.1.2. Gmina zgodnie z dyspozycją art. 9tb ust. 1 *ucpg*, wprowadzoną z dniem 1 lutego 2015 r. przez art. 1 pkt 37 ustawy o *zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, sporządzała analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2014, 2015, obejmujące zakres wskazany w tym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 747-770)

Analizy stanu gospodarki odpadami, zgodnie z zapisem art. 9tb ust. 3 *ucpg*, zostały podane do publicznej wiadomości poprzez udostępnienie ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu w dniu 28 maja 2015 r. (w zakresie analizy za 2014 r.) i w dniu 6 maja 2016 r. (w zakresie analizy za 2015 r.), po uprzednim ich przedłożeniu do akceptacji Burmistrza (co nastąpiło odpowiednio w dniach: 30 kwietnia 2015 r. i 29 kwietnia 2016 r.). Analiza za 2015 r. dodatkowo została przedstawiona radnym na sesji w dniu 23 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 571, 771, 776-779)

W analizach za lata 2014-2015 stwierdzono m.in. że: 1) moce przerobowe instalacji (zastępczych/RIPOK) funkcjonujących na terenie Centralnego RGOK, do którego należy Gmina, mają wystarczające moce przerobowe do obsługi wyznaczonego obszaru; 2) system odbioru i zbierania odpadów funkcjonujący na terenie Gminy jest dostosowany do systemu funkcjonujących w RGOK instalacji do przetwarzania odpadów; 3) potrzeby inwestycyjne Gminy związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi związane są z zapewnieniem funkcjonowania RIPOK oraz utworzonym PSZOK (funkcjonującym na składowisku w Gogolinie). Jak wskazano w tych dokumentach obecny stan instalacji zlokalizowanych na terenie Gminy nie wymaga nakładów inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Podane w ww. analizach koszty poniesione przez Gminę w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych wyniosły: a/ w 2014 r. 1 099,3 tys. zł, z tego 968,5 tys. zł (85,4%) stanowiły koszty związane z odbiorem odpadów komunalnych a 127,5 tys. zł – koszty utrzymania PSZOK, b/ w 2015 r. 1 113,9 tys. zł, z tego 936,7 tys. zł (84,1%) stanowiły koszty z tytułu opłat za odbiór odpadów a 148,4 tys. zł stanowiły koszty utrzymania PSZOK.

W analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi podawano ilości odebranych odpadów komunalnych w podziale na grupy wg kodów rodzajów odpadów oraz poziomy redukcji masy odpadów biodegradowalnych i recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Gmina osiągnęła wymagane poziomy recyklingu ww. grup odpadów i wyniosły one (odpowiednio w analizowanych latach): 20% i 37,4% oraz 82% i 71,7% (wymagane poziomy wynosiły odpowiednio: 14% i 16% oraz 38% i 40%), jak również osiągnięto założony 50% poziom masy odpadów biodegradowalnych kierowanych do składowania, przekazując do składowania w 2014 r. 23%, a w 2015 r. 10% masy zebranych odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 747-770)

3.1.3. Burmistrz wypełnił wymóg wynikający z art. 9q *ucpg*, wysyłając jednocześnie do Marszałka oraz do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Opolu przed końcem marca za rok poprzedni, sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2013; 2014 i 2015⁸⁶. Sprawozdania te przesyłano w formie papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 494-540)

⁸⁶ Sprawozdania przesyłano w dniach: 26 marca 2014 r.; 27 marca 2015 r. i 23 marca 2016 r.

Burmistrz na podstawie art. 9r ust. 2 *ucpg* wzywany był przez Marszałka do poprawienia sprawozdań za lata 2013 i 2014, w terminie 30 dni od daty otrzymania wezwań. Poprawione sprawozdania przesłane zostały do Marszałka z dochowaniem 30 dniowego terminu wynikającego z otrzymanych wezwań⁸⁷. Do dnia zakończenia kontroli nie wpłynęło wezwanie o uzupełnienie sprawozdania za 2015 r.

W wezwaniu o weryfikację sprawozdania za 2013 r. Marszałek zwrócił się o wyjaśnienie, uzupełnienie lub poprawienie sprawozdania w zakresie:

1) działu II: a) uwzględniania selektywnie zebranych odpadów ulegających biodegradacji; b) uwzględnienia wszystkich odpadów zebranych w PSZOK; c) wskazania w jaki sposób odpad o kodzie 10 01 01 jest przetwarzany na składowisku odpadów; d) podania sposobu przetwarzania odpadów na składowisku odpadów (wiersz 15-19); e) zweryfikowania sposobu przetwarzania odpadów o kodzie 15 01 04 na strzępiarce odpadów; f) podania ilości odpadów przetwarzanych oraz sposobu przetwarzania dla każdej z podanych instalacji; g) sumy odebranych odpadów 20 31 01 z obszarów wiejskich i miejskich, poddanych składowaniu, niespójnej z informacjami podanymi w części działu dotyczącego wykazu odpadów i sposobów zagospodarowania w poszczególnych instalacjach;

2) działu III i IV: ponownego obliczenia i przedstawienia osiągniętego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania oraz przedstawienia sposobu obliczenia tego poziomu, po zweryfikowaniu informacji niezbędnych do obliczenia poziomu;

3) działu V i VI: ponownego obliczenia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła odebranych z obszaru gminy;

4) działu X: a/ podania informacji, czy powstałe po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu odpady o kodzie 19 12 12 spełniają wymagania rozporządzenia Ministra Środowiska wydanego na podstawie art. 14 ust. 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁸⁸; b/ podania ilości odpadów o kodzie 19 12 12 spełniających wymagania oraz ilości odpadów nie spełniających wymagań.

W ogólnej uwadze sformułowanej w ww. wezwaniu podano, że ilości odebranych odpadów innych niż niebezpieczne należy podać z dokładnością do jednego miejsca po przecinku, natomiast w przypadku odpadów niebezpiecznych ilość można podać do trzech miejsc po przecinku (wykazywane przez gminy niewielkie ilości odpadów mogą okazać się znaczne dla systemu w skali całego województwa).

(dowód: akta kontroli str. 531, 532)

W wezwaniu dotyczącym sprawozdania za 2014 r. zwrócono się o poprawienie lub uzupełnienie następujących zagadnień:

- 1) w dziale II: a) wiersz 1 – należy zweryfikować informację dot. odpadu o kodzie 10 01 01 (żużle i popioły) wskazując, że odpad o kodzie 10 01 01 jest odpadem z grupy 10 01, tj. odpady z elektrowni i innych zakładów energetycznych spalania paliw (z wyłączeniem grupy 10), a więc nie są to odpady wytwarzane w gospodarstwach domowych); należy wskazać na czym polega sposób przetwarzania R3; w wezwaniu Marszałek wskazując na błędną kwalifikację ww. odpadu, nie podał jednocześnie który z kodów należy przypisać tej grupie odpadów; w poprawionym sprawozdaniu ten rodzaj i ilość tego odpadu pozostały niezmiennione;
- 2) w dziale V: a) w dziale V, zgodnie z objaśnieniem do sposobu wypełniania danych do sprawozdania, nie wykazuje się odpadów o kodzie 15 01 05;

⁸⁷ Za 2013 r. wezwanie wpłynęło do Gminy w dniu 19 maja, a poprawione sprawozdanie wysłano w dniu 11 czerwca 2014 r, zaś za 2014 r. odpowiednio: w dniu 16 czerwca i w dniu 6 lipca 2015 r.

⁸⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

b) należy zweryfikować ilość odpadów odebranych oraz poddanych recyklingowi (ilość powinna być zgodna z informacją z działu II i III); c) proszę o ponowne obliczenie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła odebranych z obszaru gminy, po zweryfikowaniu danych w dziale V i po uwzględnieniu wartości M_{WGU} właściwej dla roku sprawozdawczego oraz przedstawienie sposobu obliczenia ww. poziomu (należy podać wszystkie niezbędne informacje w celu dokonania właściwej weryfikacji poziomu);

- 3) w dziale VI: jeżeli odpady z grupy 17 były poddawane przetwarzaniu polegającemu na wykorzystaniu np. jako warstwy przekładowe na składowisku, drogi technologiczne ich ilości należy wpisać do kolumny 4.

(dowód: akta kontroli str. 512, 513)

Burmistrz skorygował sprawozdania za lata 2013-2014 zgodnie z uwagami Marszałka, za wyjątkiem braku korekty sprawozdania za 2014 r. w zakresie odpadu o kodzie 10 01 01 (żużle i popioły).

(dowód: akta kontroli str. 502-511, 522-530)

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem, a (...) uwagi Marszałka Województwa Opolskiego dotyczyły kwestii dyskusyjnych dotyczących wypełniania sprawozdania. Większość uwag Marszałka dotyczyło kwestii, których nie obejmował formularz sprawozdania, a były one dodatkowo wnioskowanymi informacjami nie wynikającymi z przepisów rozporządzenia. Formularz składanego sprawozdania jest precyzyjnie określony przez przepisy rozporządzenia. Do formularza sprawozdania zgodnie z przepisami rozporządzenia nie są wymagane żadne załączniki, w tym dołączanie obliczeń. Obliczenia załączono na wniosek Marszałka. Wzór sprawozdania nie przewiduje podawania informacji o odpadach o kodzie 19 12 12, spełniających wymagania i niespełniających wymagań rozporządzenia Ministra Środowiska wydanego na podstawie art. 14 ust. 10 ustawy o odpadach. Informacje zamieszczono na wniosek Marszałka. Sprawozdanie za 2014 r. w zakresie kwalifikacji odpadów żużli i popiołów o kodzie 10 01 01 nie zostało poprawione, ponieważ kwalifikacji rodzaju odpadu dokonuje podmiot świadczący usługę odbierania odpadów. Odpady o kodzie 15 01 05 zostały w Stacji Doczyszczania Odpadów Selektywnie Zbieranych należącej do KPW Gogolin Spółki z o.o. wyodrębnione ze zmieszanych odpadów opakowaniowych w ilości 4,3 Mg i były magazynowane co oznacza, że nie zostały przekazane następnemu posiadaczowi odpadów, docelowo do recyklingu. Po informacji Marszałka o braku możliwości ich uwzględnienia w dziale V odpady o kodzie 15 01 05 zostały włączone do sumy zmieszanych odpadów opakowaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 771, 772)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) może na podstawie art. 9p ust. 2 *ucpg* wezwać podmiot prowadzący odbieranie odpadów na terenie gminy, który przekazał nierzetelne sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni. Ponadto w oparciu o przepis art. 9p ust. 1 organy wykonawcze gmin uprawnione są do nałożenia na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości obowiązku okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Tym samym, zdaniem NIK, Burmistrz miał możliwość weryfikacji poprawności sporządzenia sprawozdania za 2014 r. w zakresie odpadów o kodzie 10 01 01.

Jednocześnie skala kwestionowanych przez Marszałka informacji zawartych w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2013-2014, zdaniem NIK wskazuje, że sprawozdania te nie były sporządzone w sposób w pełni rzetelny. Jednocześnie brak uwag uprawnionego organu do sprawozdania za rok 2015 może wskazywać na istotną poprawę działalności kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

Opis stanu faktycznego

3.1.4. W badanych latach 2013-2015, Gmina uzyskała poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami frakcje odpadów: 1) papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, uzyskując poziomy odpowiednio 17,74%; 19,7% i 37,4%, przy wymaganych rozporządzeniem w sprawie recyklingu w tych latach odpowiednio: 12%; 14% i 16% oraz 2) innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe, osiągając poziomy odpowiednio: 88,4%; 81,5% i 71,7%, przy wymaganych poziomach ww. rozporządzeniem odpowiednio: 36%; 38% i 40%; oraz 3) poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w latach 2014 i 2015, uzyskując poziomy 23,1% i 10% przy wymaganych rozporządzeniem w sprawie odpadów biodegradowalnych, w obydwu tych latach poziomach ograniczenia 50%.

(dowód: akta kontroli str. 775)

Gmina nie osiągnęła natomiast ustalonego na 2013 r. *poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania*, gdyż – jak stwierdził Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska – Gmina w 2013 r. przekazała do składowania 65,59% masy tych odpadów przy dopuszczalnym poziomie 50%. Postępowanie w tej sprawie opisano w pkt 3.2.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 100-117, 133, 146-151)

3.1.5. Wykazy lub informacje dotyczące wpisów lub wykreśleń z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzonego przez Burmistrza, wymagane przepisem art. 9c ust. 9 i ust. 10 *ucpg* wysyłane były do Marszałka terminowo, za wyjątkiem jednego przypadku opisanego w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 353-368, 739-746)

3.2. Wykonywanie kontroli gospodarowania odpadami

Opis stanu faktycznego

3.2.1. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie przeprowadzali z własnej inicjatywy kontroli podmiotów świadczących dla Gminy usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. W 2014 r. przeprowadzono natomiast kontrolę w Spółce KPWG, co było następstwem otrzymania przez Burmistrza wystąpienia Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska⁸⁹. Organ ochrony środowiska wskazał, aby ww. sprawdzeniem objąć: 1) spełnienie wymogów formalnych przez przedsiębiorcę do świadczenia tych usług, tj. posiadanie wpisu do rejestru w gminie i złożenie wraz z wnioskiem o dokonanie wpisu kompletnego oświadczenia; 2) spełnienie wymagań w zakresie posiadania w odpowiednim stanie technicznym wyposażenia umożliwiającego odbiór odpadów komunalnych, utrzymanie odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów, spełnienie wymagań technicznych dotyczących wyposażenia tych pojazdów oraz zapewnienie odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej; 3) kwestię tego, czy: a/ wszystkie odebrane odpady od właścicieli nieruchomości selektywnie zebrane przekazywane są do instalacji

⁸⁹ Pismem z dnia 2 kwietnia 2014 r. skierowanym do organów wykonawczych gmin o sprawdzenie podmiotów odbierających odpady komunalne w związku ze zmniejszaniem się ilości odpadów komunalnych kierowanych do unieszkodliwiania lub odzysku w RIPOK

odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami o której mowa w art. 17 ustawy *o odpadach*, b/ przekazuje do RIPOK wszystkie odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych; 4) przestrzeganie zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami; 5) osiągnięcie przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w roku kalendarzowym 2013 r., w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

W piśmie ww. organu zaznaczono, że w trakcie kontroli należy porównać krzyżowo dowody (faktury, rachunki, karty przekazania odpadów) dotyczące odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów (ich ilości i rodzaj), przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, z tymi, które zostały skierowane (dostarczone) do RIPOK-ów w danym okresie rozliczeniowym (miesiącu, kwartale, roku).

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 25-27)

Ustalenia przedstawione w protokole z kontroli ww. podmiotu, datowanym na dzień 24 czerwca 2014 r., a przeprowadzonej w okresie od dnia 19 maja do dnia 23 czerwca 2014 r. odnośnie zagadnień dotyczących spełnienia przez Spółkę KPWG wymagań ustalonych dla podmiotów odbierających odpady komunalne w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 stycznia 2013 r. w *sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości*⁹⁰, wynikały jedynie z odpowiedzi Dyrektora Technicznego Spółki KPWG⁹¹, na podstawie której stwierdzono, że *spełnione są wszystkie wymagania*. W trakcie czynności kontrolnych prowadzonych przez upoważnionego pracownika Urzędu nie dokonano oględzin terenu bazy, sprzętu transportowego i wyposażenia bazy.

Nie sprawdzono również przestrzegania przez Spółkę PKWG zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami (pytanie 4). Ograniczono się w tym zakresie do pobrania wyjaśnień od specjalisty ds. gospodarki odpadami komunalnymi w Spółce KPWG (na pytanie, czy od stycznia do maja 2014 r. przywożono na wysypisko odpady komunalne zmieszane o kodzie 20 01 03, ww. osoba stwierdziła, że nie było takich przypadków).

W odpowiedzi udzielonej Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska nie przedstawiono również wymaganej informacji o innych niż Spółka KPWG podmiotach, które odbierały odpady komunalne z terenu Gminy (m.in. Remondis Opole Spółka z o.o. w 2013 r. odebrał 42,93 Mg zmieszanych odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01). Nie odniesiono się też do poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2 *ucpg*.

⁹⁰ Dz. U. poz. 122.

⁹¹ Pytania: 1. Podać lokalizację bazy magazynowo-transportowej. 2. Czy i jak jest zabezpieczony teren ww. bazy przed dostępem osób postronnych 3. Czy i jak miejsca do parkowania pojazdów zabezpieczone są przed emisją zanieczyszczeń do gruntu 4. Czy na terenie bazy znajduje się punkt bieżącej i napraw pojazdów, miejsce do mycia samochodów 5. Jakie i ile pojazdów znajduje się w posiadaniu pojazdów do odbierania odpadów zmieszanych i zbieranych selektywnie 6. Czy i jakimi danymi przedsiębiorstwa są oznakowane pojazdy do odbierania odpadów 7. Czy i z jaką częstotliwością poddawane są myciu pojazdy.

W trakcie kontroli prowadzonej w Spółce KPWG nie dokonano również krzyżowego porównania dokumentów, na którą to potrzebę wskazywał Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 799-797)

Główny specjalista ds. kontroli zarządczej i wewnętrznej w wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn zaniechania przeprowadzenia oględzin bazy Spółki KPWG i posiadanego sprzętu oraz jego stanu technicznego i sanitarnego, podał że kontrolę przeprowadził w 2014 r. *zgodnie z zapisami ustawy Poś, ustawy ucpg oraz innymi standardami i procedurami dotyczącymi kontroli wewnętrznej.* Wskazał również, że z wyżej wymienionych regulacji nie wynika obowiązek przeprowadzania oględzin. Natomiast wyjaśniając przyczyny braku odniesienia się do wszystkich zagadnień wymienionych w piśmie Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wskazał, że *w trakcie kontroli odniosłem się do tych zagadnień zawartych w ww. piśmie WIOŚ, które były niezbędne do uzupełnienia informacji posiadanych przez Gminę, celem udzielenia odpowiedzi na pismo. Przeprowadzenie kontroli nie jest jedynym źródłem pozyskiwania informacji o działalności spółki KPGW. Źródłem informacji o działalności Spółki KPGW są m.in.: raportowanie i sprawozdawczość merytoryczna dla pracownika zajmującego się ochroną środowiska, sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Spółką, wyniki kontroli wewnętrznej. Informuję również, że moim zdaniem w trakcie kontroli Spółki KPWG uzyskałem wystarczające dowody i informacje pozwalające na pełne odniesienie się do pisma WIOŚ, gdyż odpowiedź udzielona na to pismo została przyjęta, zaakceptowana i nie wniesiono do niej zastrzeżeń ze strony WIOŚ.*

(dowód: akta kontroli str. 31-36, 73-76, 780-786)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z procedurami kontroli wewnętrznej Urzędu wprowadzonymi zarządzeniem nr WA-0152/11/2013 z dnia 19 czerwca 2013 r. w pkt IV. *Kontrolowanie, badanie, ocena* w celu zdobycia informacji potrzebnych do przeprowadzenia czynności kontrolnych stosuje się m.in. następujące techniki badawcze: *przeprowadzenie oględzin, w przypadku gdy należy zweryfikować stan lub istnienie zasobów kontrolowanej komórki organizacyjnej, zapoznanie się z dokumentami służbowymi, analiza sprawozdań i innych dokumentów przygotowanych dla kierownictwa kontrolowanej komórki, sprawdzenie rzetelności i przejrzystości informacji przez porównanie jej z informacją pochodzącą z innego źródła, zastosowanie procedur analitycznych.* Zdaniem NIK, jakkolwiek ustne lub pisemne wyjaśnienia kontrolowanych stanowią dowód w postępowaniu kontrolnym, to jednak dla zapewnienia rzetelności dokonanych ustaleń, zasadna jest weryfikacja takich wyjaśnień również innymi metodami (np. poprzez oględziny lub analizę dokumentów źródłowych).

(dowód: akta kontroli str. 67-72)

Opis stanu faktycznego

3.2.2. W dokumentacji będącej w posiadaniu Urzędu nie było dowodów świadczących o przeprowadzeniu kontroli Spółki KPWG przez upoważnionych pracowników WIOŚ. Natomiast z informacji uzyskanych od Prezesa Zarządu Spółki KPWG w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontrolnej*⁹² wynika, że w okresie od dnia 6 do dnia 13 marca 2014 r. przeprowadzona została w tym podmiocie przez upoważnionych pracowników WIOŚ kontrola przestrzegania przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska, w tym obowiązków wynikających z Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń. Prezes wyjaśnił, że Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie stwierdził naruszenia przepisów o których mowa w art. 9y ust. 1 lub ust. 2 *ucpg*. Jedynie podał, że *wizja lokalna przeprowadzona na*

⁹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

składowisku w dniu 6 marca 2014 r. wykazała, że część odpadów składowanych w dniach wcześniejszych pozostawała nieprzykryta warstwą izolacyjną. W dniu 13 marca 2014 r. stwierdzono, że składowane odpady zostały przykryte materiałem izolującym (poza odpadami z bieżącego dowozu). W wydanym zarządzeniu pokontrolnym wezwano podmiot do przesłania na adres WIOŚ w terminie do dnia 25 maja 2014 r. informacji po sposobie realizacji decyzji Nr Śr.III-HS-6610-1-10/07 z dnia 15 października 2014 r. Wojewody Opolskiego (zmienionej decyzjami DOŚ.MK.7636-25/10 z dnia 11 czerwca 2010 r. i DOŚ.7222.59.2012.JZ z dnia 21 stycznia 2013 r. Marszałka Województwa Opolskiego). Prezes wyjaśnił, że stwierdzone naruszenie zostało usunięte w trakcie trwania kontroli, co zostało zapisane w protokole z kontroli, jak również w odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie nakładał w drodze decyzji, kar pieniężnych w trybie art. 9zb, ust. 2 ucpq.

(dowód: akta kontroli str. 572)

3.2.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie dwukrotnie prowadzona była przez upoważnionych pracowników WIOŚ kontrola z zakresu ochrony środowiska. I tak, w 2013 r. m.in. w zakresie realizacji przez gminę zadań określonych w ucpq⁹³, wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz wypełniania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje⁹⁴ i w 2015 r. w zakresie realizacji zadań własnych gminy wynikających z ucpq.

W wyniku kontroli w 2013 r. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska stwierdził naruszenie przepisu, o którym mowa w art. 9z ust. 2 ucpq, tj. nieosiągnięcie w 2012 r. wymaganego poziomu (< 75%) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Gmina uzyskała poziom 130,46%. Kontrola przeprowadzona w 2015 r. przez upoważnionych pracowników WIOŚ potwierdziła przekroczenie poziomu ograniczenia masy odpadów, w odniesieniu do 2012 r. oraz stwierdziła przekroczenie poziomu w 2013 r., gdyż uzyskano poziom 65,59%, przy wymaganym ograniczeniu do 50%.

(dowód: akta kontroli str. 77-93, 110-117)

Z ww. kontroli pracownicy WIOŚ sporządzili protokoły⁹⁵, a w ich następstwie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wystosował do Burmistrza zarządzenie pokontrolne⁹⁶. W zarządzeniu wydanym w związku z kontrolą przeprowadzoną w 2013 r. organ ten zarządził: 1) dotrzymywać wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przeznaczonych do składowania określonego w rozporządzeniu w sprawie odpadów biodegradowalnych, wyznaczając termin realizacji – *na bieżąco*, 2) przekazać informacje i dane niezbędne do wyznaczenia opłat za korzystanie ze środowiska za pierwsze i drugie półrocze 2012 r. – w terminie do dnia 31 stycznia 2014 r. oraz 3) przesłać w ww. terminie informację o podjętych przez Burmistrza działaniach służących wyeliminowaniu wskazanego w zarządzeniu naruszenia prawa.

Pismem z dnia 14 stycznia 2014 r.⁹⁷ Burmistrz przesłał WIOŚ zbiorcze zestawienie informacji w zakresie korzystania ze środowiska za pierwsze i drugie półrocze 2012 r., a w dniu 31 stycznia 2014 r.⁹⁸ informację o podjętych działaniach służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu naruszeń, w której wskazał, że:

⁹³ Organizacja systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania.

⁹⁴ Klórzy uzyskali pozwolenie w zakresie poszczególnych komponentów środowiska.

⁹⁵ Nr 446/2013 (sygnatura WI.703.10.71.2013) i nr 241/2015 (sygnatura (WI.703.10.13.2015.MR).

⁹⁶ Z dnia 8 stycznia 2014 r., nr WI.703.10.71.2013.MR i z dnia 14 sierpnia 2015 r., nr WI.703.10.13.2015MR.

⁹⁷ Nr WG.VI.7021.14.2014.

⁹⁸ Nr WG.VI.7021,14.2014.

dotrzymanie w kolejnych latach wymaganych poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania będzie możliwe do osiągnięcia jeżeli: podjęte przez gminę Gogolin działania wynikające z ucpg okażą się skuteczne, a instalacja wskazana do obsługi CRGOK zapewni odpowiednio wysoki poziom ograniczenia masy odpadów przekazywanych do składowania.

(dowód: akta kontroli str. 94-99)

W zarządzeniu pokontrolnym z dnia 14 sierpnia 2015 r. po kontroli z 2015 r., Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ponownie wnioskował o dotrzymanie wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. W odpowiedzi z dnia 25 września 2015 r. na ww. zarządzenie, Burmistrz podał m.in., że Gmina prowadzi już od grudnia 2012 r. działania związane z ograniczeniem masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania, a po przejęciu od dnia 1 lipca 2013 r. przez Gminę obowiązków w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, Rada Miejska ustanowiła sposób selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz sposób i częstotliwość odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości, a także przyjmowania ich przez PSZOK⁹⁹. Ponadto Burmistrz wskazał, że zawarto umowę na odbieranie od dnia 1 lipca 2013 r. odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, z podmiotem wybranym w drodze przetargu, w której określono, że miejscem przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych jest RIPOK, osiągający najwyższy w regionie centralnym poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Według Burmistrza działania te pozwoliły w II półroczu 2013 r. oraz w 2014 r. osiągnąć wymagane poziomy ograniczenia masy ww. odpadów, odpowiednio do 23,59% i 23,14%.

(dowód: akta kontroli str. 130-132)

Pismem z dnia 14 sierpnia 2015 r.¹⁰⁰ WIOŚ zawiadomił Burmistrza o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej w trybie przepisów art. 9z ust. 2 pkt 2 *ucpg*, w związku z brakiem ograniczenia, do nie więcej niż 50% wagowo, ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanej do składowania w 2013 r. Burmistrz pismem z dnia 25 sierpnia 2015 r. wniósł do WIOŚ o umorzenie ww. postępowania w całości, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku, o zawieszenie zapłaty kary pieniężnej¹⁰¹. W uzasadnieniu wniosku podano, że ewentualne nałożenie kary pieniężnej nie ma podstawy prawnej, gdyż gminy były obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do 50% wagowo całkowitej masy tych odpadów od dnia 16 lipca 2013 r. W toku prowadzonego postępowania Burmistrz ponownie złożył w dniu 6 października 2015 r. pismo o wyjaśnienie zasadności wszczętego postępowania oraz o uwzględnienie wniosku o umorzenie postępowania o nałożenie kary. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w piśmie z dnia 27 października 2015 r. poinformował o nieuwzględnieniu argumentów dotyczących daty obowiązywania poziomu 50% ograniczenia masy odpadów i zakończył postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 133-136)

⁹⁹ Uchwała Nr XXX/317/2013 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

¹⁰⁰ Nr WI.7062.11.1.2015.MR.

¹⁰¹ Na podstawie art. 9ze *ucpg*.

Decyzją z dnia 17 listopada 2015 r.¹⁰² ww. organ nałożył na Gminę karę pieniężną w wysokości 24 118,84 zł za brak realizacji obowiązku wynikającego z art. 3c *ucpg*. W związku z nałożeniem ww. kary w planie finansowym Urzędu zwiększono budżet po stronie wydatków w dziale 900¹⁰³ rozdział 90002 Gospodarka odpadami § 4600¹⁰⁴ o kwotę 24 119 zł¹⁰⁵. Pismem z dnia 2 grudnia 2015 r. Burmistrz odwołał się do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od ww. decyzji WIOŚ, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania lub stwierdzenie jej nieważności, uzasadniając wniosek następująco:

– *nałożenie tej kary pozostaje w rażącej sprzeczności z przepisami art. 3c ust. 1 ucpg. Ww. ustawa w art. 3c ust. 1 mówi bowiem o tym, że gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Datą graniczą jest więc dzień 16 lipca 2013 r. natomiast przedmiotowa kara została naliczona za cały 2013 r. Przyjęcie rozszerzająco, że ww. obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania odnosi się do całego 2013 r. stanowi błędną wykładnię i wadliwe w konsekwencji zastosowanie art. 3c ust. 1 ucpg;*

– *przedmiotowa kara administracyjna nie znajduje również podstaw w przepisach rozporządzenia w sprawie odpadów biodegradowalnych. W załączniku nr 1 tego rozporządzenia bowiem, jako data obowiązywania 50% poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, został precyzyjnie określony dzień 16 lipca 2013 r. Nakładanie kary w odniesieniu do całego 2013 r., nie biorąc zupełnie pod uwagę daty 16 lipca 2013 r. jako daty realizacji obowiązku, jest naruszeniem przepisów określonych w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. (...) Dlatego metodologia i roczna sprawozdawczość nie mogą być wytyczną oraz nie mogą być pryncypialnie stawiane wyżej niż precyzyjnie określony termin wykonania obowiązku, a także w nieuzasadniony sposób wykorzystywane do stwierdzania braku realizacji obowiązku, a w konsekwencji nakładania kar za niedotrzymanie wymaganego poziomu. Nałożenie przedmiotowej kary wynika zatem z błędnej wykładni i wadliwego w konsekwencji zastosowania przepisów określonych w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia;*

– *błędną metodologię wyliczania tego czy gminy wypełniły obowiązek ograniczenia w 2013 r. do 50% masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania zarzuca również Ministrowi Środowiska Najwyższa Izba Kontroli w swojej „Informacji o wynikach kontroli” nr KAP-4101-006-00/2014 nr ewid. 38/2015/P/14/007/KAP. Zgodnie z podanymi w tym dokumencie informacjami wskazana przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu metodologia odnosi się do całego 2013 r. natomiast obowiązek – zgodnie z art. 3c ust. 1 pkt 1 ustawy – powstał od 16 lipca 2013 r. Minister Środowiska przyjął błędną, zdaniem NIK, interpretację, że obowiązek ten dotyczy całego 2013 r. a więc rozszerzająco także okresu przed 16 lipca 2013 r. (...) NIK zwraca uwagę, że bez uregulowania tej sprawy podobny problem może wystąpić w 2020 r., kiedy to od 16 lipca 2020 r. gminy będą zobowiązane osiągnąć wskaźnik 35%;*

– *Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Warszawie w swoim „Sprawozdaniu z realizacji II etapu „Ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września*

¹⁰² Nr WI.7062.11.2015.MR.

¹⁰³ Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

¹⁰⁴ Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

¹⁰⁵ Zarządzenie Nr Or.I.0050.186.2015 Burmistrza z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie dokonania zmian w planie finansowym dochodów i wydatków budżetowych Gminy Gogolin na 2015 r.

1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” w województwie mazowieckim”, grudzień 2014 r., stwierdził, że nie podejmował czynności w związku ze stwierdzonym nieosiągnięciem przez gminy w 2013 r. poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania z uwagi na brak jednoznacznej interpretacji w odniesieniu do jakiego poziomu obliczać wysokość kary;

– Gmina, po przejęciu od dnia 1 lipca 2013 r., obowiązków związanych ze zorganizowaniem systemu odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, osiągała od tego dnia wymagany poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Poziom ten, w przypadku odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania pochodzących z terenu gminy Gogolin, wyniósł w II półroczu 2013 r. – 23,59%. Biorąc pod uwagę powyższe Gmina Gogolin osiągnęła do dnia 16 lipca 2013 r. (art. 3c ust. 1 ustawy) oraz z dniem 16 lipca 2013 r. (załącznik nr 1 do rozporządzenia) wymagany przez przepisy poziom nie więcej niż 50% wagowo ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;

– odnosząc się jeszcze raz do zasadności wszczętego przez WIOŚ postępowania należy szczególną uwagę zwrócić na fakt, że jeżeli podmiot odbierający odpady komunalne nie odbiera odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na podstawie umowy zawartej ze zwycięzcą przetargu (art. 6f ust. 1 ucpg) lub w trybie zamówienia z wolnej ręki w okresie przejściowym do rozstrzygnięcia następnego przetargu (art. 6f ust. 2 ww. ustawy), to na mocy art. 9g ww. ustawy, to ten podmiot jest zobowiązany do osiągnięcia odpowiednich poziomów określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska, wydany na podstawie art. 3c ust. 2 ww. ustawy. W okresie I półrocza 2013 r. (tj. od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2013 r.) Gmina nie posiadała zawartej umowy ze zwycięzcą przetargu ani też nie zlecała odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w trybie zamówienia z wolnej ręki, a w związku z powyższym to na podmiotach odbierających odpady, w tym okresie spoczywał obowiązek osiągnięcia odpowiednich poziomów określonych rozporządzeniu w sprawie odpadów biodegradowalnych. W związku z powyższym zarzuca się brak zasadności wszczętego postępowania, a w konsekwencji wydanie wadliwej decyzji, ze względu na brak zastosowania art. 9g ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy przy tym szczególnie podkreślić, że przepisów prawa nie powinno się stosować w oderwaniu oraz braku ich powiązania z innymi przepisami prawa, zwłaszcza przepisami tej samej ustawy.

Pismem z dnia 25 stycznia 2016 r. Główny Inspektor zawiadomił Burmistrza, że przewidywany termin rozpatrzenia jego odwołania to dzień 29 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 146-151,152)

Do dnia zakończenia kontroli Gmina nie otrzymała rozstrzygnięcia Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dotyczącego ww. odwołania.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Burmistrz przekazał Marszałkowi z dwudniowym opóźnieniem informacje o wykreśleniu w czerwcu 2013 r. jednego podmiotu z rejestru działalności regulowanej. Informację taką, zgodnie z art. 9c pkt 10 ucpg, należało przesłać w terminie do dnia 31 lipca 2013 r., a faktycznie nastąpiło to w dniu 2 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 739-746, 943)

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił, że w tej chwili trudno mu wyjaśnić przyczynę tego opóźnienia. Wskazał natomiast, że w tym okresie prowadzone były intensywne prace związane z wdrażaniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 942)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o rzetelne prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych, w celu kontroli wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z *ucpg*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 22 lipca 2016 r.

Kontroler
Zbigniew Łupicki
główny specjalista k p


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu


.....
podpis