



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.003.05.2023

Pan
Andrzej Nowakowski
Prezydent Miasta Płocka
Urząd Miasta Płocka
ul. Stary Rynek 1
09-400 Płock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/039 Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Płocka ¹ . ul. Stary Rynek 1, Płock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Nowakowski Prezydent Miasta Płocka ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. 2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. 3. Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 10 listopada 2023 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/49/2023 z 24 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Urząd” lub „Urząd Miasta”.

² Dalej: „Prezydent Miasta”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta zapewnił warunki prawne i organizacyjne dla recyklingu odpadów, natomiast w ograniczonym zakresie dla zapobiegania ich powstawaniu.

W strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta, określonej w regulaminach organizacyjnych obowiązujących w latach 2018-2023 (III kwartał) określone zostały komórki organizacyjne, którym przypisano realizację zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu, odbioru i segregacji odpadów na terenie Miasta Płocka.

W opracowanych w Urzędzie Miasta projektach uchwał w sprawie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka określono wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zgodnie z zakresem wynikającym z art.4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵. Jednak od 1 lipca 2020 r., w celu obniżenia kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, ograniczono możliwość przekazywania, w zamian za pobieraną od właścicieli nieruchomości opłatę, odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Wskazano także nową lokalizację Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK), oddaloną od Miasta Płocka o 20 km, co przyczyniło się do spadku ilości przekazywanych do PSZOK odpadów.

Prezydent Miasta posiadał informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, niezbędne do sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz rocznej analizy dotyczącej stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Jednak w związku z brakiem weryfikacji danych i informacji zawartych w sprawozdaniach podmiotów prowadzących punkty skupu oraz w sprawozdaniach sporządzonych przez Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami Sp. z o.o. (PGO), dane przekazywane w latach 2018-2022 w rocznych sprawozdaniach Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi były niezgodne ze stanem faktycznym.

Sporządzane w latach 2018-2022 „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi” nie zawierały wszystkich danych i informacji określonych w art. 9tb ust. 1 ucpq, a „Analiza Stanu Gospodarki Odpadami Komunalnymi za 2022 r.” została opublikowana w BIP z opóźnieniem 29 dni.

W latach objętych kontrolą osiągnięto poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Prezydent Miasta zapewnił selektywne zbieranie odpadów komunalnych zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ucpq, nie zapewnił jednak przekazania do recyklingu odpadów z opakowań wielomateriałowych, pomimo że były one zbierane selektywnie. Nie kwestionował bowiem podawanego w informacjach podmiotu odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne, sposobu klasyfikacji odpadów niezgodnej z katalogiem odpadów⁶, a także przetwarzania odpadów opakowań wielomateriałowych selektywnie zebranych. Nie zapewnił również właściwego klasyfikowania odpadów z papy oraz z wełny mineralnej, zbieranych w PSZOK. Ponadto PGO, które prowadziło PSZOK nie posiadało zezwolenia na zbieranie wełny mineralnej, a mimo to odpady te były w PSZOK zbierane.

Prezydent Miasta zlecał podmiotom zewnętrznym prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych, mających na celu m.in. zapobieganie powstawaniu odpadów komunalnych oraz sposobu postępowania z nimi. Dla oceny efektów tych działań określone zostały wskaźniki i mierniki. W wyniku szczegółowego badania 3

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

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, ze zm., dalej: „ucpq”.

⁶ Rozporządzenie Ministra Klimatu z 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów Dz.U. 2020 poz.10. Dalej: katalog odpadów.

umów na wykonanie działań informacyjnych i edukacyjnych ustalano, że jedna umowa, pomimo wypłaty dotacji w wysokości 4, 0 tys. zł nie została zrealizowana.

Prezydent Miasta nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłową realizacją umów przez podmioty odbierające odpady. W trakcie kontroli NIK ustalono, że wystąpiły przypadki selektywnego zbierania odpadów komunalnych w pojemnikach niespełniających wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁷, do dostarczenia których zobowiązano podmioty odbierające odpady.

W latach 2018-2020 (II kwartał) Prezydent Miasta nie planował oraz nie przeprowadził kontroli przestrzegania przepisów ucpg przez wykonawców umów dotyczących odbioru odpadów komunalnych z terenu Miasta Płocka, tym samym nie sprawował skutecznego nadzoru nad tymi podmiotami. Kontrole były prowadzone dopiero od 1 lipca 2020 r.

W Urzędzie Miasta nie wszczynano postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty podwyższonej w każdym przypadku niedopełnienia przez właścicieli nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co było niezgodne z art. 6ka ust. 2 ucpg. W latach 2018-2022 na 1136 zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach w segregacji odpadów przez właścicieli nieruchomości tylko w jednym przypadku zostało przeprowadzone postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zakończyło się określeniem przez Prezydenta Miasta Płocka w drodze decyzji wysokości opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero w 2023 (III kwartał) w Urzędzie Miasta wszczęto 14 postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W latach 2018-2022 w Mieście Płock uzyskiwane dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie równoważyły kosztów ponoszonych na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami. W okresie objętym kontrolą tylko raz zmieniono wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero w 2019 r. w Urzędzie Miasta zlecono wykonanie analizy kosztów ponoszonych na system gospodarowania odpadami komunalnymi. W listopadzie 2019 r. w wyniku przeprowadzonych analiz w sporządzonych projektach uchwał w sprawie dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaproponowano wyższą stawkę od dotychczas obowiązującej. Jednak wyższe stawki opłat w dalszym ciągu nie pokrywały kosztów ponoszonych na sfinansowanie systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych – w latach 2020 -2022 nadal występował niedobór środków na ww. cel.

NIK zwraca uwagę, że pomimo wzrostu kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi Prezydent Miasta nie aplikował do Rady Miasta o zwiększenie stawki opłaty za gospodarowanie tymi odpadami. Natomiast jak wskazał ze względów ekonomicznych podjął decyzję o utworzeniu PSZOK poza terenem Miasta. Tym samym utrudniono mieszkańcom oddawanie odpadów do PSZOK, co z kolei spowodowało spadek ilości odpadów selektywnie zbieranych.

Ustalono, że środki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpływały na wydzielony rachunek bankowy. Środki te na koniec każdego dnia były przekazywane na rachunek podstawowy dochodów.

⁷ Dz. U z 2021 r. poz. 906.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta obowiązywały 3 regulaminy organizacyjne⁹. Na ich podstawie określono zadania Wydziału Kształtowania Środowiska (WKŚ), do których należało prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych związanych m.in. z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie podnoszenia świadomości ekologicznej. Ponadto temu Wydziałowi przypisano nadzór nad realizacją zadań w zakresie odbioru i segregacji odpadów komunalnych na terenie Miasta Płocka przez podmioty zewnętrzne.

W strukturze WKŚ funkcjonował Referat Gospodarowania Odpadami, do którego zadań należała m.in. kontrola poprawności segregowania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych; sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Pracownicy posiadali wykształcenie adekwatne do wykonywanych zadań, a także legitymowali się świadectwami ukończenia kursów, szkoleń dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi¹⁰.

(akta kontroli str. 190-537, 754-968, 2536-2541)

W latach 2018-2023 (III kw.) w Mieście obowiązywały niżej wymienione regulaminy:

- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka przyjęty uchwałą nr 521/XXX/2017 Rady Miasta Płocka z dnia 28 marca 2017 r. obowiązujący od 1 lipca 2017 r.;
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka przyjęty uchwałą nr 261/XIV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 28 listopada 2019 r., obowiązujący od 1 lipca 2020 r.;
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka¹¹ przyjęty uchwałą nr 836/XLVIII/2022 Rady Miasta Płocka z dnia 24 listopada 2022 r. obowiązujący od 1 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 579-608)

Powyższe regulaminy określały zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka dotyczące m.in.:

- selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe oraz bioodpady;

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Zarządzenie nr 150/2018 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Urzędowi Miasta Płocka Regulaminu organizacyjnego; Zarządzenie Nr 1166/2019 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania Urzędowi Miasta Płocka Regulaminu organizacyjnego; Zarządzenie Nr 4121/2023 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 15 marca 2023 r. ze zmianami.

¹⁰ Pracownicy WKŚ ukończyli kursy, m.in.: „Sprawozdania o odpadach komunalnych analiza nowych wzorów obliczeniowych w kontekście zmian prawnych”; „Nowa sprawozdawczość w odpadach komunalnych 2018-skup surowców wtórnych i odbierających PSZOK i RIPOK”; „Praktyczne aspekty ewidencji odpadów BDO od 1 stycznia 2020 r.”; „Optymalizacja gminnych systemów gospodarowania odpadami”; „PSZOK – nowe wyzwania, nowe rozwiązania – organizacja, budowa i prowadzenie”.

¹¹ Dalej: „Regulamin”.

- selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez PSZOK;
- minimalnej częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości zabudowy jednorodzinnej oraz zabudowy wielorodzinnej;
- rodzaju minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym w zabudowie jednorodzinnej oraz w zabudowie wielorodzinnej.

W regulaminie obowiązującym od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.¹² zawarto zapisy dotyczące PSZOK, który został utworzony na terenie Miasta Płocka i działał od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. PSZOK był prowadzony przez wykonawcę umów dotyczących odbioru odpadów komunalnych z poszczególnych sektorów Miasta Płocka. W tych latach właściciele nieruchomości mogli oddawać wskazane w ww. regulaminie rodzaje odpadów komunalnych do PSZOK bez dodatkowych opłat.

(akta kontroli str. 579-601)

Uchwałę nr 261/XIV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 28 listopada 2019 r. wprowadzającą regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka od 1 lipca 2020 r., podjęto w związku z wejściem w życie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹³. Rada Miasta Płocka była zobowiązana dostosować dotychczasowe regulaminy utrzymania i porządku, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 6 września 2020 r. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka obowiązywał od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2023 r. Regulamin ten był 3 razy zmieniany¹⁴. Wprowadzono w nim obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta Płocka. Ponadto określono m.in. częstotliwości odbioru odpadów komunalnych należących do określonych frakcji lub grup odpadów; wprowadzono limity na odpady budowlane oraz rozbiórkowe. Od 1 lipca 2020 r. każdemu właścicielowi wnoszącemu opłatę za gospodarowanie odpadami przysługiwał jeden raz w roku kalendarzowym, w ramach tej opłaty, odbiór z posesji jednego worka big-bag o pojemności 1 m³ odpadów budowlanych i rozbiórkowych na nieruchomość. Każdy dodatkowy worek był płatny. Poza tym właściciele nieruchomości mogli przekazać te odpady bezpośrednio do PSZOK za dodatkową opłatą. Ograniczenie możliwości przekazania, w ramach ponoszonej przez mieszkańców opłaty, odpadów rozbiórkowych i budowlanych do jednego worka typu big-bag o określonej pojemności raz w roku i odpłatne przyjmowanie bez ustalonych limitów tych odpadów w PSZOK odległego o ok. 20 km od Miasta Płocka, znacznie utrudniło możliwość pozbycia się tego rodzaju odpadów przez właścicieli nieruchomości. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Właściciele nieruchomości niezamieszkałych, którzy nie zostali objęci systemem odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, zobowiązano do zawarcia umów na odbiór tych odpadów z podmiotami wpisanymi do prowadzonego przez Prezydenta Miasta rejestru działalności regulowanej.

(akta kontroli str. 579-601)

¹² Uchwała Nr 521/XXX/2017 Rady Miasta Płocka z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Płocka

¹³ Dz.U. poz. 1579 ze zm., dalej: ustawa zmieniająca ucpg”.

¹⁴ Uchwała Nr 354/XX/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 28 maja 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Płocka; Uchwała Nr 489/XXIX/2021 Rady Miasta Płocka z dnia 25 marca 2021 r.; Uchwała Nr 625/XXXIV/2021 Rady Miasta Płocka z dnia 25 listopada 2021 r.

W opracowanym w 2019 r. projekcie uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka, który obowiązywał od 1 lipca 2020 r., wskazano lokalizację PSZOK w odległości około 20 km od Miasta Płocka, na terenie innej gminy. Obsługę PSZOK powierzono PGO. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 553-593, 602-608)

Od 1 lipca 2023 r. wprowadzono kolejny regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka¹⁵, w którym zmieniono m.in. minimalną częstotliwość odbioru odpadów komunalnych¹⁶ z zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej, a także zlikwidowano pojemniki na odpady niebezpieczne i opakowania po środkach ochrony roślin.

(akta kontroli str. 602-608)

W okresie objętym kontrolą, nie skorzystano z możliwości odstępstwa od selektywnego zbierania odpadów określonego w art. 4b ust. 1 i ust. 2 ucpg.

(akta kontroli str. 7-8)

W regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka, nie zawarto dodatkowych warunków dotyczących ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące, które Rada Miasta Płocka mogła określić w regulaminie zgodnie z art. 4 ust. 2a pkt 3 ucpg. W regulaminach tych nie uwzględniono także możliwości utworzenia oraz zasad funkcjonowania punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

(akta kontroli str. 3338-3339)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „W systemie selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie miasta Płocka nie są specjalnie określone warunki do selektywnego zbierania odpadów przez osoby z niepełnosprawnościami. Pojedyncze przypadki dotyczące jakichkolwiek problemów zgłaszane (telefonicznie) przez takie osoby zostawały załatwiane przez pracowników merytorycznych z obsługą odbioru odpadów, aby pomóc w ewentualnych trudnościach związanych, głównie z odbiorem odpadów od mieszkańca.” oraz „Ustawa ucpg nie nakłada obligatoryjnego obowiązku utworzenia punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Niemniej jednak planuje się obecnie stworzyć dla mieszkańców Płocka możliwość skorzystania z takiego miejsca po wybudowaniu nowego PSZOK na terenie miasta.”.

(akta kontroli str. 2586-2593, 3333-3364)

Projekty uchwał w sprawie przyjęcia regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka przekazano do zaopiniowania Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Płocku. Wszystkie zostały zaopiniowane pozytywnie.

(akta kontroli str. 577-578; 584-586; 590-592; 597-601)

W latach 2018-2023 (III kwartał) odpady komunalne odbierane z terenu Miasta Płocka były przekazywane do instalacji prowadzonej przez PGO. Instalacja ta posiadała status instalacji komunalnej w zakresie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku; składowania

¹⁵ Uchwała Nr 836/XLVIII/2022 Rady Miasta Płocka z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka.

¹⁶ Dotyczyło to odpadów komunalnych: papieru; szkła; bioodpadów; niesegregowanych (zmieszanych); zużytych opon od samochodów osobowych; mebli i odpadów wielkogabarytowych oraz wielkogabarytowego zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących z gospodarstw domowych; bioodpadów (odpady zielone) oraz bioodpadów (choinki).

odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych. Ponadto PGO prowadziło mechaniczne przetwarzanie odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki odpadów oraz biologiczne przetwarzanie odpadów zielonych i innych bioodpadów.

(akta kontroli str. 1192-1279)

W Urzędzie Miasta sporządzano roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi¹⁷, które zawierały informacje dotyczące: odebranych odpadów oraz osiągniętych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów; działalności PSZOK; umów zawartych z podmiotem odbierającym odpady; prowadzonej ewidencji umów zawartych przez przedsiębiorców na odbieranie odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych. Analizy te nie zawierały wszystkich danych określonych w art. 9tb ust. 1 ucp, (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1053-1230)

Analizy za 2020 r. oraz 2021 r. sporządzano i udostępniano w BIP Urzędu Miasta w terminach określonych art. 9tb ust. 2 i art. 12a ust. 4 ucp. Analiza za 2019 r. została udostępniona w terminie do 30 listopada 2020 r., w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁸.

Analiza za 2022 r. została udostępniona na stronie BIP Miasta Płocka z opóźnieniem, 29 dni. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1192-1230)

W latach 2018-2023 (III kw.) w Urzędzie Miasta zlecono realizację 15 działań informacyjnych i edukacyjnych, mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów komunalnych, prawidłowe gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in.: „Pogadanki ekologiczne na temat odpadów i ich prawidłowej segregacji wśród dzieci przedszkolnych z terenu miasta Płocka”¹⁹; Realizacja warsztatów pn. „Tropiciele odpadów” w miesiącach maj - czerwiec oraz wrzesień - październik 2018 r.²⁰ oraz pn. „Tropiciele odpadów” w miesiącach maj - czerwiec oraz wrzesień - październik 2019 r.²¹; „Ja segreguję, a Ty? Kampania edukacyjno-informacyjna”²²; „Zielony Płock 2”²³; „Drugie życie produktu – upcycling - edukacja ekologiczna w zakresie gospodarki odpadami”²⁴; „Ja segreguję, a Ty – kampania edukacyjno-informacyjna”²⁵.

W okresie objętym kontrolą, wydatki na te działania informacyjne i edukacyjne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły łącznie 199,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 2507-2508)

Miernikiem efektów działań informacyjnych i edukacyjnych była docelowa liczba odbiorców wydarzeń ekologicznych np. liczba dzieci i młodzieży, która weźmie udział

¹⁷ Dalej: „Analizy”.

¹⁸ Dz. U. 2020 poz. 875 ze zm.

¹⁹ Umowa nr I/WKŚ/Z/605/2018 z 09.03.2018 r. z [...] o realizację zadania publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Z 2016 r. poz. 1817 ze zm.).

²⁰ Porozumienie nr I/WKŚ-III/P/57/2018 z 16.04.2018 r. zawarte przez Gminę ze Związkiem Gmin Regionu Płockiego.

²¹ Porozumienie nr I/WKŚ-III/P/28/2019 zawarte 13.02.2019 r. ze Związkiem Gmin Regionu Płockiego.

²² Umowa nr 7/WKŚ-III/Z/1599/2021 z 21 października 2021 z [...] na realizację zadania publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Z 2020 roku poz. 1057 ze zm.).

²³ Umowa nr 6/WKŚ-III/Z/1564/2021 z 12 października 2021 z [...] na realizację zadania publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Z 2020 roku poz. 1057 ze zm.).

²⁴ Umowa nr 1/WKŚ-III/Z/773/2022 z 18 maja 2022 r.

²⁵ Umowa nr 7/WKŚ-III/Z/1599/2021 z 21 października 2022 r.

w wydarzeniach oraz liczba osób, do których miały trafić materiały edukacyjne. Ponadto w ofertach realizacji zadań publicznych, które stanowiły załączniki do zawartych umów określono sposób monitorowania poszczególnych etapów zadań zleconych do wykonania.

W okresie objętym kontrolą, w każdej z umów zawartych na realizację działań edukacyjnych określano obowiązki sprawozdawcze zleceńobiorców, tj. sporządzenie i przekazanie we wskazanym terminie sprawozdania końcowego rozliczającego otrzymaną dotację. W wyniku realizacji w latach 2018-2023 (III kwartał) 15 działań edukacyjnych i informacyjnych osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe:

- w ramach realizacji zadania pn. „Ja segreguję, a Ty – kampania edukacyjno-informacyjna” przygotowano spot, prezentujący tzw. dobre praktyki – jako zestaw porad jak należy segregować prawidłowo odpady.
- w ramach zadania pn. „Drugie życie produktu – upcycling- edukacja ekologiczna w zakresie gospodarki odpadami” przygotowano wystawy: Wehikuł Czasu i Trash art, warsztaty dla dzieci i młodzieży.
- sporządzono stronę internetową czysty.plock.eu. Strona ta powstała w 2020 r. i od tego czasu stale podlegała zmianom w zakresie zawartych treści.

(akta kontroli str. 2542-2552)

Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 3 dotacji²⁶ udzielonych w latach 2018-2021. Analiza wykazała, że w zawartych umowach określono m.in. wysokość dotacji i opis zakresu rzeczowego zadania, na które dotacja została przyznana, termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż 31 grudnia danego roku budżetowego); termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanych środków. Spośród 3 badanych umów dotacji jedna nie została zrealizowana. Prezydent Miasta, pomimo przekazywania przez wykonawcę zadania pn. „Zielony Płock 2” spotów sporządzonych niezgodnie z umową, nie skorzystał z możliwości jej rozwiązania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3664-3673; 4040-4113)

Na stronie internetowej Urzędu Miasta publikowano informacje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi wymagane art. 3 ust. 2 pkt 9 ucp, w tym dotyczące osiągniętych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu; firm odbierających odpady komunalne z terenu Miasta Płocka; informacji o PSZOK. Zamieszczano także informacje dotyczące harmonogramu odbioru odpadów komunalnych i selektywnego zbierania odpadów.

(akta kontroli str. 2586-2593)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W opracowanych w Urzędzie Miasta w 2019 r. projektach uchwał²⁷ ograniczono możliwość przekazywania, w zamian za ponoszoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odpadów rozbiórkowych i budowlanych do jednego worka big-bag o pojemności 1 m³, raz w roku kalendarzowym. Każdy następny worek, bez względu na ilość odpadów (poziom wypełnienia worka) był dodatkowo płatny. W PSZOK, tego rodzaju odpady, bez

²⁶ „Pogadanki ekologiczne na temat odpadów i ich prawidłowej segregacji wśród dzieci przedszkolnych z terenu miasta Płocka” - umowa nr I/WKŚ/Z/605/2018 z 09.03.2018 r. z [...]”; „Pogadanki ekologiczne na temat odpadów i ich prawidłowej segregacji wśród dzieci przedszkolnych z terenu miasta Płocka” - umowa nr 7/WKŚ-III/Z/1599/2021 z 21 października 2021 r. z [...]”; umowa nr 6/WKŚ-III/Z/1564/2021 z 12 października 2021 r. z [...].

²⁷ Przygotowane w 2019 r. projekty uchwał w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Płocka oraz w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

względem na przekazywaną ilość miały być przyjmowane wyłącznie odpłatnie. Nie przewidziano możliwości przekazywania mniejszych ilości ww. odpadów z większą częstotliwością. Przedłożone Radzie Miasta Płocka projekty uchwał w takim kształcie zostały przez organ stanowiący uchwalone. Tym samym ograniczono właścicielom nieruchomości możliwość pozbywania się odpadów budowlano-rozbiórkowych, w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1053-1191)

W 2019 r. Urzędzie Miasta zlecono²⁸ zewnętrznej firmie – Refunda Sp. z o.o. opracowanie dokumentu pn. „Obliczanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od osoby oraz od gospodarstwa domowego, a także stawek za pojemniki wraz z oszacowaniem ceny za usługi dodatkowe, tj. za worek big-bag przeznaczony na odbiór odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne ponad ustalony limit.”.

W powyższej analizie dokonano oszacowania ceny za usługę dodatkową dotyczącą worka big-bag, przeznaczonego na odbiór odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne ponad limit. Wykonawca opracowania proponując worek big-bag o pojemności 1 m³ brał pod uwagę szacowaną przeciętną gęstość gruzu na poziomie 1,4 Mg/m³ oraz informacje przekazane przez pracowników Urzędu Miasta o dostępności worków big-bag dla ww. objętości. Jednocześnie przedstawił warianty kalkulacji dla worków o pojemności 120 l; pojemników o wielkości 120 l; 240 l oraz 770 l dla odpadów komunalnych. Nie rozpatrywano alternatywnych rozwiązań w zakresie worków, pojemników dla zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych w mniejszej ilości niż 1 m³. Ponadto w tej analizie wskazano, że PSZOK będzie przyjmował odpady budowlane i rozbiórkowe wyłącznie odpłatnie.

(akta kontroli str. 4152-4153)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „Odpłatne przyjmowanie od mieszkańców odpadów budowlanych oraz rozbiórkowych przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) od 1 lipca 2020 r. zostało wprowadzone w celu obniżenia kosztów funkcjonowania systemu, zgodnie z możliwością prawną którą daje art. 6r ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [...]”.

(akta kontroli str. 3369-3371)

Zdaniem NIK w Urzędzie Miasta opracowując projekty uchwał dotyczących regulaminów utrzymania porządku i czystości na terenie Miasta Płocka wzięto pod uwagę wyłącznie obniżenie kosztów systemu, a nie stworzenie właścicielom nieruchomości warunków dla bezpiecznego, zgodnego z przepisami pozbycia się odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

2. Od 1 lipca 2020 r. uruchomiono PSZOK oddalony o około 20 km od Miasta Płocka, tym samym nie został spełniony wymóg określony w art. 3 ust. 2 pkt 6 ucpq, tj. utworzenia PSZOK w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom. Uzasadnieniem dla zmiany lokalizacji PSZOK było obniżenie kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „[...] Decyzja o utworzeniu w 2020 roku Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych na terenie Przedsiębiorstwa Gospodarki Odpadami w Płocku sp. z o.o. podyktowana była względami ekonomicznymi

²⁸ Umowa nr 1/WKŚ-III/Z/482/2019 z 26 lutego 2019 r. zawarta pomiędzy Miastem Płock a [...] *) na wykonanie usługi polegającej na pisemnym opracowaniu materiału na temat „Obliczanie stawek opłat za gospodarowania odpadami komunalnymi od osoby oraz od gospodarstwa domowego, a także stawek za pojemniki wraz z oszacowaniem wysokości ceny za usługi dodatkowe, tj. za worek big-bag przeznaczony na odbiór odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne ponad ustalony limit”.

i formalnymi. Teren instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w Kobiernikach należący do spółki miejskiej, spełniał w pełni warunki techniczne i formalne aby prowadzić tam PSZOK. Dlatego zdecydowano wówczas, o zorganizowaniu dla mieszkańców możliwości odbioru dodatkowych odpadów komunalnych w Kobiernikach. Niemniej jednak, mieszkańcy Płocka mieli zapewniony regularny odbiór wszystkich frakcji odpadów komunalnych prosto spod posesji. Obecnie, jak informowaliśmy we wcześniejszych odpowiedziach, prowadzone są działania aby zbudować PSZOK na terenie Miasta Płocka.”.

(akta kontroli str. 2586-2593)

W „Analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi w 2022 r.” wykazano, że mieszkańcy Miasta Płocka interweniowali i zgłaszali potrzebę utworzenia PSZOK na terenie Miasta w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom. W kwietniu 2023 r. pracownicy Referatu Gospodarowania Odpadami opracowali analizę potrzeby utworzenia 2 PSZOK-ów oraz punktu napraw w Płocku z uwagi na zgłaszane przez mieszkańców niedogodności związane ze znaczną odległością PSZOK od miasta. Ponadto analiza rocznych sprawozdań sporządzanych przez prowadzącego PSZOK wykazała, że od 1 lipca 2020 r., tj. od utworzenia PSZOK oddalonego od Miasta Płocka o około 20 km zmniejszyła się ilość odpadów komunalnych przekazywanych do PSZOK.

Powyższe potwierdziła Dyrektor WKŚ w wyjaśnieniach wskazując, że „[...] Różnica w ilości przyjętych od mieszkańców w PSZOK w roku 2020 i w latach kolejnych, prawdopodobnie wynika z faktu, iż zlokalizowanie w połowie 2020 r. PSZOK w Kobiernikach, stało się dla mieszkańców mniej wygodne i nie cieszy się taką popularnością. Istotnym czynnikiem wpływającym na zmniejszenie ilości dostarczanych do PSZOK odpadów jest też fakt, iż w tym samym czasie wprowadzono również limit na odbiór odpadów remontowych.”.

(akta kontroli str. 1192-1238, 3486-3590)

3. Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi sporządzone w latach 2018-2023 nie zawierały wszystkich wymaganych informacji określonych w art. 9tb ust. 1 ucpq.

W okresie objętym kontrolą, w sporządzanych corocznie analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi nie zawarto informacji dotyczących: liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na odbiór odpadów; informacji o możliwości przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz informacji o przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych; potrzeb inwestycyjnych Miasta Płocka; wydatków dotyczących kosztów postępowania sądowego; zasądzonych odsetek; wydatków dotyczących druku ulotek oraz potrzeb inwestycyjnych Miasta Płocka²⁹.

(akta kontroli str. 1053-1191)

Prezydent Miasta odnośnie niewskazywania potrzeb inwestycyjnych dla Miasta Płocka wyjaśnił, że „[...] potrzeby inwestycyjne, były zgłaszane przez spółkę miejską Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o., powołaną w celu realizacji zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Płocka”.

(akta kontroli str. 2506-2507, 3440-3445)

²⁹ W Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi Miasto Płock przedstawiało potrzeby inwestycyjne tylko PGO.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2020-2023 (III kwartał) w sporządzanych przez pracowników Urzędu Miasta analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi wskazywano potrzeby inwestycyjne PGO, które nie były tożsame z potrzebami Miasta Płocka w zakresie lokalizacji PSZOK.

4. Na stronie internetowej BIP Urzędu Miasta opublikowano analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2022 r. 29 dni po terminie (29 maja 2023 r.), co było niezgodne z art. 9tb ust. 2 ucpq.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „[...] analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi podlega publicznemu udostępnieniu na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy. Opublikowanie 29 maja 2023 r. Analizy za rok 2022 wynikało z mnogości obowiązków jakie wykonują pracownicy Referatu Gospodarowania Odpadami.

(akta kontroli str. 2586-2590)

5. Prezydent Miasta, pomimo otrzymania od wykonawcy spotów sporządzonych niezgodnie z przedmiotem zawartej umowy na realizację zadania pn. „Zielony Płock 2”, nie podjął działań w celu rozwiązania tej umowy.

Realizację zadania pn.: „Zielony Płock 2” powierzono [...]*) na podstawie umowy nr 6/WKŚ/Z/1564/2021 z 12 października 2021 r. Wykonawca ww. zadania nie wywiązał się z warunków umowy, tj. przekazane w grudniu 2021 r. przez niego spoty nie spełniały warunków określonych w zawartej umowie. Prezydent Miasta, pomimo niezaakceptowania treści przekazanych spotów podpisał aneks do powyższej umowy, przedłużając termin realizacji zadania oraz zmienił termin przekazania sprawozdania końcowego z realizacji umowy do 30 stycznia 2022 r. Wykonawca nie przekazał poprawionych spotów.

(akta kontroli str. 4040-4113)

W § 14 ww. umowy określono możliwość rozwiązania umowy przez Zleceniodawcę, w przypadku: wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości lub nienależnie, tj. bez podstawy prawnej; nieterminowego oraz nienależytego wykonywania umowy.

(akta kontroli str. 1312-1320)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Z uwagi na to, że termin realizacji zadania określonego w umowie z [...]*) ustalony był do 31 grudnia 2021 r., po konsultacji z prawnikiem, nie zdecydowano się na rozwiązywanie umowy, zakładając, że spoty zostaną jeszcze poprawione tak aby były akceptowalne przez Zamawiającego.”.

(akta kontroli str. 1312-1320; 3886-3924; 4141-4145)

Do Urzędu Miasta nie wpłynęło do 30 stycznia 2022 r. sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego pt. „Zielony Płock 2”. Pismem z 14 lutego 2022 r. pracownicy Urzędu Miasta wezwali wykonawcę do złożenia sprawozdania w ciągu 7 dni od otrzymania pisma. Pismo zostało doręczone 22 lutego 2022 r., pomimo tego wykonawca nie przekazał sprawozdania. Niezastosowanie do tego wezwania skutkowało uznaniem dotacji za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem na zasadach, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co skutkowało wydaniem przez Prezydenta Miasta decyzji znak: WPK-I-RW.3153.1.7.2022 JD z 28 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia kwoty dotacji w wysokości 4,00 tys. udzielonej na podstawie umowy nr 6/WKŚ/Z/1564/2021 z 12 października 2021 r. podlegającej zwrotowi wraz z należnymi odsetkami do budżetu Miasta przez Fundację oraz określenia terminu naliczania odsetek od kwoty dotacji podlegającej zwrotowi, według stawki jak dla zaległości podatkowych od dnia 28 października 2021 r.

Wykonawca ww. zadania nie zwrócił dotacji wraz z odsetkami. W związku z tym wszczęto postępowanie egzekucyjne na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁰. Następnie został wystawiony tytuł wykonawczy na Wykonawcę i przekazany do Urzędu Skarbowego Poznań-Jeżyce.
(akta kontroli str. 3659-3729)

Zdaniem NIK, Prezydent Miasta nie sprawował skutecznego nadzoru nad realizacją umowy, co skutkowało wydatkowaniem środków w wysokości 4,0 tys. zł na przedsięwzięcie nie spełniające warunków umowy. Prezydent Miasta mógł rozwiązać umowę dotacji zawartą na realizację zadania „Zielony Płock 2” już w grudniu 2021 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta zapewnił warunki prawne i organizacyjne dla recyklingu odpadów, natomiast w ograniczonym zakresie dla zapobiegania ich powstawaniu.

W strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta, określonej w regulaminach organizacyjnych obowiązujących w latach 2018-2023 (III kwartał) wskazane zostały komórki organizacyjne, którym przypisano realizację zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu, odbioru i segregacji odpadów na terenie Miasta Płocka.

W opracowywanych projektach uchwał w sprawie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka określono wymagania dotyczące selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, zgodnie z zakresem wynikającym z art.4 ust. 2 ucp. Jednak od 1 lipca 2020 r., w celu obniżenia kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, ograniczono możliwość przekazywania, w zamian za pobieraną od właścicieli nieruchomości opłatę, odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Wskazano także nową lokalizację PSZOK oddaloną od Miasta Płocka o 20 km. Po podjęciu decyzji o usytuowaniu PSZOK w znacznym oddaleniu od Miasta zmniejszeniu uległa ilość przekazywanych do PSZOK odpadów. Ograniczono również możliwość przekazywania, w zamian za ponoszoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odpadów rozbiórkowych i budowlanych do jednego worka big-bag o pojemności 1 m³, raz w roku kalendarzowym. Każdy następny worek, bez względu na ilość odpadów (poziom wypełnienia worka) był dodatkowo płatny. W PSZOK, tego rodzaju odpady, bez względu na przekazywaną ilość miały być przyjmowane wyłącznie odpłatnie. Nie przewidziano możliwości przekazywania mniejszych ilości ww. odpadów z większą częstotliwością. Tym samym ograniczono właścicielom nieruchomości możliwość pozbywania się odpadów budowlano-rozbiórkowych, w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Sporządzane w latach 2018-2022 „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi” nie zawierały wszystkich danych i informacji określonych w art. 9tb ust. 1 ucp, a „Analiza Stanu Gospodarki Odpadami Komunalnymi za 2022 r.” została opublikowana w BIP z opóźnieniem 29 dni.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

Opis stanu faktycznego

Systemem gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Miasta Płocka objęte zostały nieruchomości zamieszkałe. Właściciele nieruchomości niezamieszkałych na których powstają odpady komunalne, mieli obowiązek podpisania umowy z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne wpisanym do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez Prezydenta Miasta Płocka.

W Urzędzie Miasta Płocka dokonywano corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie danych o odpadach komunalnych ze

³⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 2505.

sprawozdań przekazywanych przez podmioty odbierające odpady komunalne, podmiot zagospodarowujący te odpady, podmioty prowadzące PSZOK, 7 punktów skupu.

W latach 2018-2022 masa wytworzonych odpadów komunalnych wyniosła łącznie 284 847,56 Mg z czego: w 2018 r. – 52 828,69 Mg, w 2019 r. – 61 996,5704, w 2020 r. – 60 552,15 Mg; w 2021 r. – 56 314,39 a w 2022 r. – 53 155,76 Mg.

W 2022 r. zmniejszyła się masa wytworzonych odpadów w porównaniu z 2021 r. oraz 2020 r.

Dyrektor WKŚ odnośnie do zmniejszenia ilości odpadów wytworzonych w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. wyjaśniła, że „Zmiany występujące w ilości odbieranych odpadów komunalnych od mieszkańców są corocznie analizowane. Zmniejszenie w 2022 roku o 1 778,08 Mg ilości odebranych od mieszkańców odpadów, w stosunku do 2021 r., prawdopodobnie wynikało, z tzw. „kryzysu gospodarczego”, który spowodował spadek konsumpcjonizmu mieszkańców. O 487 Mg zmniejszył się odbiór odpadów wielkogabarytowych (wynika z tego, że znacznie mniej osób zdecydowało się na wymianę mebli i itp.), o około 80 Mg zmniejszyła się ilość odpadów budowlanych i remontowych. Ponad 20 Mg mniej odebrano również ZSEE³¹. Jednocześnie masa odebranych pozostałości po segregacji również zmniejszyła się o około 1 000 Mg. Różnica w ilości przyjętych od mieszkańców w PSZOK w roku 2020 i w latach kolejnych, prawdopodobnie wynika z faktu, iż zlokalizowanie w połowie 2020 r. PSZOK w Kobiernikach, stało się dla mieszkańców mniej wygodne i nie cieszy się taką popularnością. Istotnym czynnikiem wpływającym na zmniejszenie ilości dostarczanych do PSZOK odpadów jest też fakt, iż w tym samym czasie wprowadzono również limit na odbiór odpadów remontowych.”.

(akta kontroli str. 3486-3590)

W latach 2018-2022:

- W 2018 r. wytworzono 52 828,69 Mg odpadów komunalnych, z czego: 18 355,69 Mg zebrano selektywnie, tj. 34,74%.
- W 2019 r. wytworzono 61 996,57 Mg odpadów komunalnych, z czego: 26 176,80 Mg zebrano selektywnie, tj. 45,44%.
- W 2020 r. wytworzono 60 552,15 Mg odpadów komunalnych, z czego 32 475,95 Mg zebrano selektywnie, tj. 53,63%.
- W 2021 r. wytworzono 56 314,40 Mg odpadów komunalnych, z czego 27 564,56 Mg zebrano selektywnie, tj. 48,94%.
- W 2022 r. wytworzono 53 155,76 Mg odpadów komunalnych, z czego: 25 599,92 Mg zebrano selektywnie, tj. 48,16%.

Ilość zebranych selektywnie odpadów - metali w latach 2018-2022 wyniosła łącznie 2151,98 Mg, z tego: w 2018 r. – 366,86 Mg; w 2019 r. – 201,11 Mg; w 2020 r. – 323,59 Mg; w 2021 r. – 658,16 Mg oraz w 2022 r. – 602,25 Mg.

Masa zebranych odpadów ze szkła w latach 2018-2022 wyniosła łącznie 6 650,84 Mg, z tego: w 2018 r. – 789,58 Mg; w 2019 r. – 318,42 Mg; w 2020 r. – 728,56 Mg; w 2021 r. – 2863,79 Mg; w 2022 r. – 1950,49 Mg.

Masa zebranych odpadów z tworzywa sztucznego w latach 2018-2022 wyniosła łącznie 22 544,20 Mg, z tego: w 2018 r. – 2822,88 Mg; w 2019 r. – 3622,98 Mg; w 2020 r. – 6422,23 Mg; w 2021 r. – 4958,59 Mg; w 2022 r. – 4717,50 Mg.

Masa zebranych odpadów z papieru w latach 2018-2022 wyniosła łącznie 26 099,65 Mg, z tego: w 2018 r. – 2864,67 Mg; w 2019 r. – 3235,15 Mg; w 2020 r. – 2534,93 Mg; w 2021 r. – 3470,72 Mg; w 2022 r. – 3994,15 Mg.

³¹ ZSEE - powszechnie używany skrót dla zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W Urzędzie Miasta Płocka skrót ZSEE używano dla zużytego sprzętu przyporządkowanego do grupy 2001 36.

(akta kontroli str. 1272-1278)

Masa wytworzonych odpadów zielonych i poużytkowych³² w latach 2018-2022 wynosiła łącznie 34 812,92 Mg, z tego: w 2018 r. – 4337,66 Mg; w 2019 r. – 4806,88 mg; w 2020 r. – 7246,73 Mg; w 2021 r. – 8305,69 Mg; w 2022 r. – 7789,08 Mg.

Masa wytworzonych innych odpadów (w tym odpadów niebezpiecznych) w latach 2018-2022 wynosiła łącznie 421,77 Mg, z tego: w 2018 r. – 48,88 Mg; w 2019 r. – 37,78 Mg; w 2020 r. – 79,56; w 2021 r. – 143,41; w 2022 r. – 93,37 Mg.

(akta kontroli str. 1279)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta zawarł 22 umowy na świadczenie usług dotyczących odbioru odpadów komunalnych z poszczególnych sektorów Miasta Płocka oraz 6 porozumień z PGO dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta Płocka, a od 1 lipca 2020 r. prowadzenia PSZOK i zagospodarowania odpadów z terenu Miasta Płocka dostarczanych do niego.

(akta kontroli str. 14-154, 164-189, 1279)

Zgodnie z umowami dotyczącymi świadczenia usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, obowiązkiem wykonawców był odbiór odpadów z nieruchomości zgodnie z zatwierdzonymi harmonogramami, dostarczanie do wszystkich nieruchomości zamieszkałych pojemników bądź worków na odpady komunalne oraz przekazywanie odebranych odpadów do PGO – prowadzącego instalację.

(akta kontroli str. 43-154, 2274-2456)

Zgodnie z porozumieniami zawartymi na zagospodarowanie odpadów komunalnych obowiązkiem PGO, jako prowadzącego instalację, było m.in. przyjmowanie odpadów komunalnych od wykonawców umów odbierających odpady komunalne z terenu Miasta Płocka. Ponadto od 1 lipca 2020 r. PGO prowadziło na rzecz Miasta Płocka PSZOK i przyjmowało w nim odpady komunalne z nieruchomości zamieszkałych.

(akta kontroli str. 164-189, 2264-2273, 2457-2476)

Analiza porozumień zawartych w okresie objętym kontrolą przez Prezydenta Miasta z PGO, dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Płocka oraz rocznych sprawozdań sporządzanych przez PSZOK wykazała, że PGO nie posiadało zezwolenia na zbieranie wełny mineralnej (kod odpadu 17 06 04 Materiały izolacyjne inne niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03). W PSZOK niewłaściwie klasyfikowano także odpady: papę budowlaną i wełnę mineralną, które były przyjmowane pod kodem 17 01 07 - Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 164-189, 2264-2273)

Zapewniono selektywne zbieranie następujących rodzajów odpadów komunalnych: papier; szkło; metale; tworzywa sztuczne i sztuczne odpady opakowaniowe wielomateriałowe; bioodpady; odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych; meble i inne odpady wielkogabarytowe oraz wielkogabarytowy zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; odpady niebezpieczne; przeterminowane chemikalia; zużyte opony od samochodów osobowych; zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; zużyte baterie i akumulatory; przeterminowane leki; odpady tekstyliów i odzieży; odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie

³² W tym wielkogabarytowych.

iniekcji i prowadzenia monitoringu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki.

Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych uzależniona była od rodzaju nieruchomości, rodzaju odpadów i rodzaju zabudowy, i tak np.: metale i tworzywa sztuczne w zabudowie jednorodzinnej były odbierane 1 raz na 2 tygodnie, w zabudowie wielorodzinnej raz na tydzień; meble i inne odpady wielkogabarytowe oraz wielkogabarytowy zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny w zabudowie jednorodzinnej raz w miesiącu a w zabudowie wielorodzinnej raz na 2 tygodnie.

Właściciele nieruchomości mieli możliwość dostarczania i umieszczania frakcji odpadów stanowiących przeterminowane leki w przeznaczonym do tego celu i specjalnie oznakowanych pojemnikach ustawionych w wyznaczonych aptekach na terenie Miasta Płocka.

(akta kontroli str. 561-608)

Na etapie opracowywania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024³³ Miasto Płock nie zgłaszało potrzeb w zakresie budowy instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 2503-2505)

Na podstawie przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin miejsc zbierania odpadów komunalnych (3 ulic z zabudową wielorodzinną oraz jednej ulicy z zabudową jednorodziną) ustalono, że: 2 altany posiadały niewyraźny napis dla jakich wspólnot mieszkaniowych zostały przeznaczone; nieprawidłowo segregowano odpady, tj.: w pojemniku oznaczonym dla odpadów niesegregowanych (pozostałości po segregowaniu) znajdowały się tworzywa sztuczne (butelki oraz pojemniki plastikowe), papier, szkło (butelki szklane) oraz bioodpady; w niebieskim pojemniku przeznaczonym na papier znajdowały się pojemniki plastikowe, szkło; pojemniki na odpady nie spełniały wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie selektywnego zbierania odpadów³⁴, tj.: pojemnik w kolorze brązowym posiadał napis: papier; jeden pojemnik zielony nie był oznakowany (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3641-3656, 3869-3885)

Kontrola wykazała, że kierownik Referatu Gospodarowania Odpadami WKŚ przekazał 19 pouczeń właścicielom nieruchomości o tym, że podczas czynności sprawdzających poprawność segregacji odpadów komunalnych przeprowadzonych wraz z pracownikami firmy odbierającej odpady komunalne w dniach 27-28 lipca 2023 r. oraz 28 września 2023 r., stwierdzono nieprawidłowości w sposobie segregowania odpadów komunalnych.

W każdym z tych dokumentów pouczano, że z dniem 1 lutego 2020 r. wprowadzono obowiązek zbierania odpadów komunalnych wyłącznie w sposób segregowany oraz poinformowano w wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 26,00 zł za osobę, a także, że powtarzający się brak segregacji odpadów może spowodować naliczenie podwyższonej opłaty za odbiór odpadów komunalnych, która zgodnie z uchwałą Nr 289/XV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 30 grudnia 2019 r., stanowi dwukrotność wysokości stawki ustalonej, tj. 52,00 zł od osoby.

³³ Uchwała Nr 3/19 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów Dz. U. 2021 r. poz. 906, wcześniej Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz. U. 2018 poz. 2482.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „Właściciele nieruchomości wielorodzinnych na terenie których wykryto błędną segregację odpadów otrzymują pouczenia z informacją o tym, kiedy przeprowadzono czynności sprawdzające, jakie błędy w segregacji wykryto oraz o możliwych skutkach nieprzestrzegania przez mieszkańców zasad poprawności segregacji odpadów. Przepisy prawa nie regulują obecnie obowiązku oznaczania altan śmietnikowych przez właścicieli zabudowań wielorodzinnych, nie mniej jednak po przeprowadzonych czynnościach sprawdzających zarządcy w treści pouczenia zostają poinformowani o niewyraźnych lub brakujących oznaczeniach przynależności altan śmietnikowych do danych nieruchomości, co niejednokrotnie prowadzi do pomyłek w ustaleniu jej użytkowników [...] Właściciele nieruchomości jednorodzinnych, którzy niewłaściwie segregowali odpady komunalne, tak jak w przypadku zabudowań wielorodzinnych, po przeprowadzonych czynnościach sprawdzających i analizie materiałów dowodowych otrzymują pouczenie wraz z informacją o tym, kiedy przeprowadzono czynności sprawdzające, jakie błędy segregacyjne wykryto oraz o możliwych skutkach nieprzestrzegania zasad poprawności segregacji odpadów.”

(akta kontroli str. 3830-3832, 3886-3924)

Prezydent Miasta odnośnie do możliwości pozostawiania produktów spożywczych do wykorzystania wyjaśnił, że „W Mieście Płocku stworzono możliwość przekazywania produktów spożywczych przy Kościele Starokatolickim Mariawitów przy ul. Kazimierza Wielkiego 27 w Płocku i było to inicjatywa tamtejszego Biskupa.”

Ponadto Prezydent Miasta wyjaśnił, że „[...] w grudniu 2022 r. w ramach współpracy Rady Mieszkańców Osiedla Skarpa Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Płocku na Os. Skarpa stanęła lodówka społeczna, dająca możliwość mieszkańcom zapobiegania powstawaniu odpadów spożywczych z jednej strony, a innym korzystania z artykułów żywnościowych. O inicjatywie tej zostali poinformowani mieszkańcy na oficjalnym profilu Prezydenta Miasta Płocka na facebooku oraz na profilu Miasta Płocka. Ponadto, w dniu 23 grudnia 2022 r. Referat Informacji Miejskiej UMP poinformował lokalne media o ww. inicjatywie, czego efektem były informacje w lokalnej prasie i telewizji.”

(akta kontroli str. 6-8, 1053-1230, 4141-4145)

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ucp g w Mieście Płock od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2020 r. działał PSZOK, przy ul. Tartacznej 2, do którego mieszkańcy mogli przekazywać odpady zbierane selektywnie. Obsługa PSZOK została powierzona spółce [...]*). PSZOK przyjmował wyłącznie odpady określone w regulaminie o utrzymaniu czystości i porządku na terenie Miasta Płocka przyjętego uchwałą nr 521/XXX/2017 Rady Miasta Płocka z dnia 28 marca 2017 r., w tym odpady budowlane i rozbiórkowe.

Od 1 lipca 2020 r. działał PSZOK oddalony o około 20 km od Miasta Płocka, na terenie PGO w Kobiernikach.

(akta kontroli str. 1231-1279, 1057)

W okresie objętym kontrolą masa odpadów przyjmowanych do PSZOK wg danych ze sprawozdań podmiotów prowadzących PSZOK, złożonych zgodnie z art. 9na ucp g wyniosła odpowiednio: w 2018 r. – 635,9 Mg; w 2019 r. – 888,38 Mg; w 2019 r. – 991,42 Mg; 2020 r. – 991,42 Mg; w 2021 r. – 323, 32 Mg; w 2022 r. – 339,71 Mg; według stanu na 30 czerwca 2023 r. – 149,07 Mg.

(akta kontroli str. 3242-3247, 3256-3265)

Według sprawozdań Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, za poszczególne lata okresu objętego kontrolą, odpady zebrane w PSZOK trafiały m.in. do następujących instalacji:

- Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06 (odpady o kodzie 17 01 07) były zagospodarowywane przez PGO w procesie R5 – recykling lub odzysk innych materiałów nieorganicznych;
- Tworzywa sztuczne (o kodzie 20 01 39) zagospodarowane przez PGO w procesie R12 – wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11;
- Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki (odpady o kodzie 20 01 35*) trafiały do [...]*), proces R12- wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11;
- Papier i tektura zagospodarowane przez PGO (odpady o kodzie 15 01 01) w procesie R13 – magazynowanie odpadów poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R12;
- Odpady ulegające biodegradacji (odpady o kodzie 20 02 01) przez PGO w procesie R13 – magazynowanie odpadów poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R12;
- Zużyte opony (kod odpadu 16 01 03) do [...]*) zagospodarowane w procesie R1 – wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii.
(akta kontroli str. 1463-1564, 2718-3109)

Odpady wielkogabarytowe (kod odpadu 20 03 07) były przetwarzane przez PGO w procesie R12 – wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „[...] Proces zagospodarowania R12 (wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11) najczęściej prowadzony jest na liniach sortowniczych, na których doczyszczają się selektywnie zebrane odpady [...]”.

(akta kontroli str. 1433-1564, 2718-3109)

W latach 2018-2020 osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów kształtował się odpowiednio 44,25%, 45,43% i 53,11%, tj. zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych³⁵ oraz art. 3aa upg za 2020 r. Poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wyliczane były w odniesieniu do czterech frakcji odpadów.

Do wyliczenia poziomów w każdym roku uwzględniano dane ujęte w sprawozdaniach przekazanych przez firmy odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Płocka, przedsiębiorców zbierających odpady, przez firmę prowadzącą PSZOK, spółkę prowadzącą instalację komunalną. Masa wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie województwa mazowieckiego wynikała z danych prezentowanych przez GUS. Udział łączny papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych wyliczano na podstawie danych z „Krajowego planu gospodarki odpadami”³⁶.

W 2021 r. i 2022 r. osiągnięto poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów odpowiednio: 27,69% oraz 32,58%, tj. wymagany art. 3b ust. 1

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 2167 uchylone z dniem 31 grudnia 2020 r., dalej: ; rozporządzeniem w sprawie poziomów recyklingu z 2016 r.”.

³⁶ Przyjęty uchwałą nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2022 r. poz. 1030).

pkt 1 i 2 ucpg. Wyliczenia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu za lata 2021-2022 dokonano zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu i odpadów komunalnych³⁷.

(akta kontroli str. 1053-1279)

W ramach nadzoru nad podmiotami odbierającymi odpady komunalne z nieruchomości zamieszkałych z terenu Miasta Płocka na podstawie zawartych umów Prezydent Miasta zobowiązał wykonawców do przekazywania dokumentów dotyczących m.in. wykazu każdego rodzaju (kod odpadu) i ilości (Mg) odebranych odpadów w danym miesiącu wykonywania usługi z nieruchomości; wykazu odebranych odpadów w ujęciu miesięcznym; wykazu sytuacji, w której właściciel nie dopełnił obowiązku wystawienia pojemnika/ worka/ oraz udostępnienia miejsc, w których ustawione były pojemniki w danym miesiącu; zbiorczego zestawienia (w ujęciu miesięcznym) nieprawidłowości wraz z kompletem zdjęć w wersji elektronicznej na płycie CD.

(akta kontroli str. 2274-2456)

Prezydent Miasta na podstawie zawartych porozumień w latach 2020-2023 (III kwartał) zobowiązał PGO do prowadzenia działań, w sposób zapewniający osiągnięcie przez Miasto Płock minimum 50% odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych zgodnie z przepisami ucpg. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku Prezydent Miasta mógł nałożyć karę umowną.

W latach 2018-2023 (III kwartał) Miasto Płock nie wzywało PGO – podmiotu prowadzącego instalację komunalną do przekazania dokumentacji, na podstawie której sporządzono dokumenty na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających przetworzenie tych odpadów.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „[...] Wymagane dokumenty i informacje były m.in. weryfikowane przez pracownika Referatu Gospodarowania Odpadami Urzędu Miasta Płocka na miejscu, na terenie instalacji. Miasto Płock wypracowało zasady współpracy z PGO Sp. z o.o. na podstawie wielu lat doświadczeń [...]”.

(akta kontroli str. 3671-3672)

Ponadto w zawartych porozumieniach z PGO w okresie objętym kontrolą, Prezydent Miasta w ramach nadzoru nie określił możliwości przekazywania informacji bądź potwierdzenia dokąd i jakiego rodzaju odpady zostały przekazane przez PGO do innych podmiotów, a także o sposobie postępowania i przetwarzania tych odpadów.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Gmina Miasto Płock nie narzucała na Spółkę sposobu zagospodarowania dostarczonych odpadów. Spółka zobowiązana jest zagospodarować odpady zgodnie z obowiązującym prawem i posiadanymi decyzjami, dbając jednocześnie o wynik ekonomiczny.”.

(akta kontroli str. 4114-4118)

Informacje o ilościach i rodzajach odpadów przyjętych do przetworzenia i zagospodarowania w poszczególnych latach 2018-2022 przekazywane przez PGO oraz sprawozdania Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi z poszczególnych lat 2018-2022 nie zawierały informacji dotyczącej odpadów opakowaniowych wielomateriałowych o kodzie 15 01 05, dla których obowiązek selektywnego zbierania został określony w art. 3 ust. 2 pkt 5 ucpg. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3925)

³⁷ Dz. U. poz. 1530, dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu z 2021 r.”.

Kontrola wykazała brak możliwości weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach Prezydenta Miasta, w części dotyczącej PGO, w zakresie zagospodarowania odpadów przekazanych z terenu Miasta Płocka, ponieważ były one niezgodne z ewidencją prowadzoną przez PGO w Bazie danych o produktach i opakowaniach (BDO). Ustalono, że prowadzona przez PGO ewidencja odpadów w BDO zawierała dane o odpadach bez podziału na gminy, z których te odpady zostały przekazane do PGO.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „[...] dane przekazane przez punkty skupu w jakimś procencie zawierały dane o odpadach komunalnych przekazanych przez mieszkańców z ościennych gmin.” (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3671-3672, 3675-3729, 4114-4118)

W dokumentacji Referatu Gospodarowania Odpadami WKŚ stwierdzono brak notatek i innych dokumentów potwierdzających dokonanie oględzin dokumentów w miejscu prowadzenia działalności podmiotów zbierających odpady komunalne (punkty skupu, PGO) przez pracownika Referatu Gospodarowania Odpadami WKŚ.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „W ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania w UMP funkcjonuje procedura P-I/Pr-4 *Nadzór nad udokumentowanymi informacjami*. Określa ona wytyczne co powinna zawierać udokumentowana informacja oraz jakie cechy identyfikacyjne powinna posiadać. Pracownik Referatu Gospodarowania Odpadami dokonujący w terenie pewnego rodzaju dodatkowych ustaleń w zakresie informacji przekazywanych w sprawozdaniach podmiotów zbierających odpady komunalne, traktował te czynności na roboczo. Były one działaniami dodatkowymi nie wymaganymi przez prawo. Nie stwierdzono wówczas żadnych nieprawidłowości które skutkowałyby dalszym postępowaniem. Działania te, mając na uwadze racjonalne wykorzystanie czasu pracy urzędników, nie wymagały udokumentowania. Katalog czynności które należy dokumentować nie jest precyzyjnie określony w procedurach. Wynika raczej z wewnętrznych ustaleń Referatu, który w tym przypadku składa się z kilku pracowników, wykonujących szereg działań pozwalających na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w mieście. Gdyby ustalenia pracownika w terenie wiązałyby się z koniecznością dalszego prowadzenia postępowania konieczność dokumentacji byłaby wówczas oczywista.”.

(akta kontroli str. 4139-4140)

Pracownicy Referatu Gospodarowania Odpadami WKŚ w 2019 r. oraz w latach 2021-2022 przeprowadzali kontrole poprawności segregacji odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych wraz z pracownikami firm odbierających odpady z nieruchomości, w tym: w 2019 r. w zabudowie jednorodzinnej – 88, a w zabudowie wielorodzinnej - 21; w 2021 r. w zabudowie wielorodzinnej – 798; w 2022 r. w zabudowie wielorodzinnej – 16, a w zabudowie jednorodzinnej – 2288.

O stwierdzonych nieprawidłowościach w segregacji odpadów Referat Gospodarowania Odpadami WKŚ informował pisemnie Wydział Podatków i Księgowości w Urzędzie Miasta Płocka, który następnie zawiadamiał właścicieli nieruchomości o ww. nieprawidłowościach. W 2020 r. nie prowadzono kontroli.

Odnosnie do nieprzeprowadzania kontroli sprawdzania poprawności segregacji odpadów przez właścicieli nieruchomości w 2020 r. Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „[...] W roku 2020 z uwagi na panującą pandemię COVID-19 czynności sprawdzające poprawność segregacji nie odbywały się. Dnia 15 lutego 2021 roku utworzono nowe stanowisko pracy, które dedykowane jest głównie do sprawdzania poprawności segregacji odpadów. W roku 2021 zatrudniony pracownik na w/w stanowisku w Referacie Gospodarowania Odpadami wraz z pracownikami firm wywozowych

rozpoczął stopniowo (w związku z cały czas istniejącym zagrożeniem zakażenia wirusem COVID-19) według wcześniej przygotowanego harmonogramu przeprowadzanie czynności sprawdzających poprawność segregacji odpadów na terenach zamieszkałych [...]”.

(akta kontroli str. 3638-3640)

W latach 2018-2022 na 1136 zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach w segregacji odpadów przekazanych właścicielom nieruchomości tylko w jednym przypadku zostało przeprowadzone postępowanie w sprawie podwyższenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi i Prezydent Miasta określił w drodze decyzji wysokość opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero w 2023 (III kwartał) w 14 przypadkach zostało przeprowadzone postępowanie w sprawie podwyższenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3730-3738)

Dopiero od II połowy 2020 r. pracownicy Referatu Gospodarowania Odpadami WKŚ planowali i przeprowadzali kontrole przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z terenu Miasta Płocka. Ogółem zostało przeprowadzonych 7 kontroli u przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z terenu Miasta Płocka, z tego: w 2020 r. - przeprowadzono 3 kontrole a w 2022 r. – 4 kontrole. W latach 2018-2020 (I półrocze) nie przeprowadzono kontroli u wykonawców umów odbierania odpadów komunalnych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3636-3640, 4040-4113)

W latach 2018-2023 (III kwartał) w Urzędzie Miasta naliczono wykonawcom umów dotyczących odbioru odpadów komunalnych 13 kar umownych za nierzetelne świadczenie usługi odbioru odpadów komunalnych w łącznej wysokości – 23,7 tys. zł. Kary te zostały naliczone w związku m.in.: niewykonaniem zaplanowanej dezynfekcji pojemników w zabudowie jednorodzinnej w sektorze 1 w obrębie Osiedla Imielnica; z brakiem odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałej położonej w Płocku przy ul. Norbertańskiej 9/1; ze zmieszaniem odpadów selektywnie zbieranych z pojemników znajdujących się przy nieruchomości wielorodzinnej położonej w Płocku przy ul. Batalionów Chłopskich 5; za brak zgłoszenia awarii GPS w pojeździe pyłoszczelnym WWL91052 (w terminie określonym w 2.6a Opisu Przedmiotu Zamówienia³⁸ dot. sektora 3; za użytkowanie pojazdu WP 1669J, tj. z naruszeniem warunków określonych w 2.6d) OPZ. dot. sektora 2; nieodebraniem odpadów wielkogabarytowych w terminie określonym w harmonogramie .

(akta kontroli str. 3333-3364)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta wpłynęła jedna skarga dotycząca wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pismo z 31 grudnia 2019 r. wpłynęło 2 stycznia 2020 r. i było zatytułowane „Skarga na obciążenie mnie zwiększoną opłatą za wywóz śmieci komunalnych z kwoty 11,00 zł na miesiąc do kwoty 26,00 zł na miesiąc”. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Płocka dokonała analizy formalnej i merytorycznej złożonego pisma i ustaliła, że pomimo zatytułowania przedmiotowego pisma jako skargi należało je zakwalifikować jako petycję w rozumieniu ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach³⁹ oraz wskazała, że według art. 3 tej ustawy, o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. W uchwale nr 315/XVII/2020 Rada Miasta Płocka z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 31 grudnia 2019 r. wskazała, że po analizie złożonej petycji, uznała jej żądanie za

³⁸ Dalej: „OPZ”.

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

nieuzasadnione. W uchwale tej wskazano m.in., że dotychczas obowiązująca stawka w wysokości 11,00 zł za miesiąc od osoby była niewystarczająca, aby pokryć rosnące koszty odbioru oraz zagospodarowania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 3404-3413, 3414-3439)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta akceptował niewłaściwą klasyfikację odpadów z wełny mineralnej oraz papy budowlanej jako zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, przyjmowanych przez PSZOK, co było niezgodne z klasyfikacją odpadów określoną w rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów oraz dopuszczono do zbierania odpadów wełny mineralnej, pomimo że PSZOK nie miał zezwolenia na zbieranie tego rodzaju odpadów.

Analiza porozumień zawartych w okresie objętym kontrolą przez Prezydenta Miasta z PGO dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Płocka oraz przekazywanych rocznych sprawozdań opracowanych przez PGO wykazała, że w PSZOK niewłaściwie klasyfikowano odpady: papę budowlaną i wełnę mineralną, które były przyjmowane pod kodem 17 01 07 - zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06.

Zgodnie z katalogiem odpadów, odpadową papę klasyfikują się pod kodem 17 03 80 a wełnę mineralną pod kodem 17 06 04 – materiały izolacyjne.

Ustalono, że PGO nie posiadało zezwolenia na zbieranie wełny mineralnej (kod odpadu 17 06 04).

(akta kontroli str. 164-189, 2264-2274)

Zastępca Prezydenta Miasta oświadczył, że „[...] Przywożone do PSZOK przez mieszkańców odpady papy czy wełny mineralnej stanowią odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Przyjmowane są zatem pod kodem 17 01 07 zmieszane odpady budowlane [...]”.

(akta kontroli str. 3657)

Zdaniem NIK, Prezydent Miasta niewłaściwie nadzorował PSZOK w zakresie zapewnienia właściwego klasyfikowania odpadów z papy budowlanej oraz wełny mineralnej a także posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów z wełny mineralnej.

2. Prezydent Miasta nie kwestionując podawanego, w informacjach podmiotu odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne, sposobu przetwarzania odpadów opakowań wielomateriałowych – nie zapewnił przekazania selektywnie zebranych ww. odpadów do recyklingu, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 6b ucpq. Skutkiem powyższego odpady opakowań wielomateriałowych po przetworzeniu w procesie R12⁴⁰ w instalacji MBP, klasyfikowane były jako odpady o kodzie 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11, które nie były przekazywane do procesów recyklingu.

Analiza rocznych sprawozdań Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz rocznych sprawozdań sporządzanych przez PSZOK z poszczególnych lat 2018-2022 wykazała, że odpady opakowań wielomateriałowych zbierane selektywnie nie były przekazywane jako odpady

⁴⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), dalej ustawa o odpadach - proces R12 to wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1–R11.

surowcowe do recyklingu. Były natomiast klasyfikowane jako odpady o kodzie 19 12 12, tj. jako pozostałości po sortowaniu. Ponadto w rocznych informacjach dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych przez PGO niezgodnie z katalogiem odpadów klasyfikowano odpady opakowaniowe selektywnie zbierane i przyjmowane do instalacji przez PGO.

Zastępca Dyrektora WKŚ wyjaśnił, że „Zgodnie z tymi przepisami frakcję odpadów: metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe zbiera się w pojemnikach lub workach koloru żółtego, oznaczonych napisem „Metale i tworzywa sztuczne”. Odpady odebrane od mieszkańców z takiego pojemnika/worka trafiają do sortowni na instalację komunalną łącznie, głównie pod kodem 20 01 99. Dlatego informacje przekazywane przez PGO sp. z o.o. nie zawierały informacji o sposobie zagospodarowania odpadów o kodzie 15 01 05 (opakowania wielomateriałowe). Dopiero w przypadku gdyby na linii segregacji wydzielono frakcję o takim kodzie (choć zgodnie z katalogiem powinien to być wówczas odpad z grupy 19) prowadzący instalację przekazałby dane o masie tego odpadu poddanej procesowi recyklingu. Z uwagi na brak możliwości recyklingu tego rodzaju odpadów, odpady opakowaniowe wielomateriałowe zostały zagospodarowane w strumieniu odpadów 19 12 12.”.

(akta kontroli str. 3925-4049)

Zdaniem NIK w katalogu odpadów wskazano, że odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie klasyfikuje się w podgrupie 20 01 z wyłączeniem odpadów 15 01, tj. odpadów opakowaniowych. Oznacza to, że odpady opakowaniowe, w tym odpady opakowań wielomateriałowych klasyfikuje się jako odpady opakowaniowe, a nie w grupie 20 01 99 inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny.

Niewłaściwe zaklasyfikowanie odpadów opakowań wielomateriałowych na etapie ich selektywnego zbierania, a następnie zaklasyfikowanie, wydzielonych w procesie sortowania, pod kodem 19 12 12 nie służyło właściwemu, zgodnemu z hierarchią sposób postępowania z odpadami w zagospodarowaniu odpadów w szczególności nie przekazania ich do recyklingu.

Selektywne zbieranie odpadów służy przeznaczeniu tych odpadów do recyklingu.

3. Prezydent Miasta sporządzał roczne sprawozdania o odpadach komunalnych niezgodne ze stanem faktycznym, co było działaniem nierzetelnym.

Kontrola wykazała, że dane zawarte w sprawozdaniach Prezydenta Miasta w części dotyczącej PGO dotyczyły zagospodarowania odpadów przekazanych z terenu Miasta Płocka i nie były zgodne z ewidencją prowadzoną przez PGO w BDO. Prowadzona ewidencja odpadów przez tę spółkę w BDO zawierała dane o odpadach bez podziału na gminy, z których te odpady zostały przekazane do spółki.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „Zasady prowadzenia przez instalację komunalną ewidencji w BDO, wynikają z przepisów ustawy o odpadach. W zakresie ilości przyjętych do instalacji odpadów dane w rocznym sprawozdaniu gminy są spójne z prowadzoną ewidencją odpadów komunalnych w BDO dla poszczególnych gmin. Natomiast w zakresie m.in. ilości surowców wtórnych przekazanych do recyklingu, prowadzący instalację przekazuje poszczególnym gminom informacje wykorzystując średni procentowy wskaźnik osiągnięty w instalacji (zgodnie z art. 90a ucp). W tym zakresie ewidencja odpadów prowadzona przez spółkę zgodnie z ustawą o odpadach w BDO (karty przekazania odpadów i karty ewidencji odpadów) zawierają dane o sumarycznej masie odpadów przekazanych do firm recyklingowych, bez podziału na gminy ze strumieni których zostały odebrane/wytworzone.”.

(akta kontroli str. 3675-3729)

W latach 2018-2023 w sprawozdaniach Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi wykazywano dane przekazywane przez podmioty zbierające odpady komunalne, w tym punkty skupu. Pracownicy Referatu Gospodarowania Odpadami nie przeprowadzali kontroli punktów skupu oraz nie weryfikowali sprawozdań przekazywanych przez te punkty. Prezydent Miasta wyjaśnił, że obowiązek przekazywania ww. rocznych sprawozdań przez podmioty zbierające odpady komunalne wynikał z art. 9nb ucpg. Analiza sprawozdań Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi wykazała, że dane zawarte w tych sprawozdaniach nie były zgodne z ewidencją prowadzoną w BDO przez punkty skupu na terenie Miasta Płocka.

Prezydent Miasta poinformował, że „[...] dane przekazane przez punkty skupu w jakimś procencie zawierały dane o odpadach komunalnych przekazanych przez mieszkańców z ościennych gmin.”

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „[...] Niewielki odsetek ilości odpadów pochodzących z gmin ościennych, z uwagi na brak możliwości identyfikacji tego w ewidencji prowadzonej w BDO, jest akceptowalny przez Urząd Marszałkowski i dzięki temu w skali województwa i całego kraju nie zostanie pominięty (niewykorzystany). Pracownik Referatu Gospodarowania Odpadami prowadził weryfikację danych przekazywanych w sprawozdaniach przez podmioty zbierające odpady komunalne na podstawie danych w BDO oraz dokonując oględzin dokumentów w miejscu prowadzenia działalności. Nie prowadzono dokumentacji (notatek) z tych czynności.”

4. Prezydent Miasta nie zapewnił nadzoru nad prawidłową realizacją 4 umów przez 3 podmioty odbierające odpady komunalne w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia właściwie oznakowanych pojemników oraz w kolorach określonych w rozporządzeniu Ministra klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów i warunkach w zawieranych umowach z odbierającymi odpady komunalne.

W okresie objętym kontrolą w każdej umowie dotyczącej wykonania usługi odbioru odpadów komunalnych zawartych przez Prezydenta Miasta z firmami odbierającymi odpady komunalne określono, że Wykonawcy mieli zapewnić do bieżącej obsługi mieszkańców kontenery⁴¹, pojemniki⁴² o odpowiednich wielkościach do gromadzenia odpadów segregowanych oraz pozostałości po segregowaniu, w odpowiednich kolorach i opatrzonych odpowiednimi napisami sugerującymi gromadzenie danej frakcji. Ponadto w powyższych umowach określono wysokość kary za nie oklejenie pojemników odpowiednimi napisami, sugerującymi przeznaczenie pojemnika.

(akta kontroli str. 14-148, 2274-2456)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny miejsc gromadzenia odpadów komunalnych wykazały, że pojemniki w kolorze brązowym zostały oznaczone napisem: papier oraz nie oznakowano pojemnika w kolorze zielonym co było niezgodne z § 2 ust. 5 i ust. 6 rozporządzenia Ministra klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz z § 2 pkt 13 uchwały Nr 288/XV/2019 Rady Miasta Płocka z 30 grudnia 2019 r.⁴³.

⁴¹ Kontenery o otwarte o pojemnościach 4 m³; 7 m³ oraz 10 m³ na odpady zielone i choinki z terenów zabudowy wielorodzinnej.

⁴² Pojemniki o pojemnościach 120 l; 240 l; 440 l; 770 l; 1100l; 1,1 m³; 1,5 m³; 2,5 m³ oraz pojemniki na przeterminowane leki.

⁴³ Zmieniono uchwałę Nr 254/XIV/2019 z 28 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z decyzją Prezydenta Miasta Płocka, dodano do § 2 pkt 13 o następującej treści: „Gmina Miasto Płock przejmuje obowiązek właściciela nieruchomości w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki do gromadzenia odpadów oraz utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, dezynfekując je raz na kwartał”.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „[...] w przypadku wykrycia pojemników, które z jakiś powodów posiadają nieodpowiedni kolor i brak oznaczeń (naklejek z określeniem nazwy firmy odbierającej odpady na danym sektorze oraz przeznaczenie pojemników na dane frakcje odpadów) pracownik przeprowadzający czynności sprawdzające informuje o tym pracowników danej firmy i nakazuje uzupełnienie braków [...]

(akta kontroli str. 3831-3832)

5. W latach 2018-2022 Prezydent Miasta nie wszczynał postępowań (poza 1 przypadkiem), a w konsekwencji nie nakładał w drodze decyzji opłaty podwyższonej na właścicieli nieruchomości, na terenie których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co było niezgodne z art. 6ka ust. 3 ucpq.

Art. 6ka ust. 1 ucpq stanowi, że przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości. Zgodnie z art. 6ka ust. 2 i ust 3 ucpq wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3.

W latach 2019-2022 przeprowadzono ogółem 835 kontroli w zabudowie wielorodzinnej oraz 2288 w zabudowie jednorodzinnej. W protokołach z tych kontroli stwierdzono, że wielokrotnie ustalano nieprawidłowości w zakresie segregowania odpadów. W Urzędzie Miasta Płocka wystawiano pouczenia dla właścicieli nieruchomości, na terenie których stwierdzono nieprawidłową segregację odpadów, co w ocenie NIK nie było działaniem skutecznym, ponieważ jak wykazywano w protokołach z ww. kontroli nieprawidłowości powtarzały się wielokrotnie.

Od 2021 r. Referat Gospodarowania Odpadami przekazywał do Wydziału Podatków i Księgowości informacje o nieprawidłowościach w selektywnym zbieraniu odpadów. Na podstawie tych informacji Wydział Podatków i Księgowości kierował do zarządców nieruchomości wielorodzinnych oraz właścicieli jednorodzinnych nieruchomości zawiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach zwracając się z prośbą o właściwą organizację i zwiększony nadzór nad segregacją odpadów wskazując, iż powtarzający się brak prawidłowej segregacji spowoduje naliczenie podwyższonej opłaty. Ogółem w latach 2021-2022 przekazano 1136 takich zawiadomień.

W 2019 r. wszczęto jedno postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za nieselektywne zbieranie odpadów, w wyniku którego 19 września 2019 r. Prezydent Miasta wydał decyzję o wysokości opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi wg stawki 16,00 zł za miesiąc kwiecień 2019 r. łącznie za 3894 osoby.

Dopiero w 2023 (III kwartał) w 14 przypadkach zostało przeprowadzone postępowanie w sprawie podwyższenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „Po wnikliwej analizie otrzymanych materiałów z przeprowadzonych przez Referat Gospodarowania Odpadami wraz z podmiotami odbierającymi odpady komunalne kontroli poprawności właściwej segregacji odpadów komunalnych w latach 2018-2023 (III kwartał) po uprzednio skierowanych

zawiadomieniach do właścicieli nieruchomości o stwierdzonej nieprawidłowości w segregacji odpadów w stosunku do właścicieli nieruchomości na których powtarzała się niewłaściwa segregacja odpadów komunalnych wszczęto z urzędu 15⁴⁴ postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zakończonych wystawieniem decyzji określającej, co skutkowało naliczeniem podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały Nr 289/XV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 30 grudnia 2019 r. stanowi dwukrotność wysokości stawki ustalonej tj. 52 zł od osoby. Podjęto również działania w sprawie przeprowadzonej w dniach 04.04.2019 -18.04.2019 roku kontroli przez Wydział Kształtowania Środowiska poprawności właściwej segregacji w zasobach Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „Chemik” z siedzibą w Płocku przy ulicy 3 Maja 12.”

(akta kontroli str. 4141-4143)

Zdaniem NIK, niezgodnie z art. 6ka ust. 2 i 3 ucpg Prezydent Miasta nie wszczynał postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nie wydawał decyzji o naliczeniu opłaty podwyższonej w przypadkach niewłaściwej segregacji odpadów komunalnych przez mieszkańców Miasta Płocka.

6. W latach 2018-2020 (II kwartał) Prezydent Miasta nie sprawował skutecznego nadzoru nad podmiotami odbierającymi odpady komunalne z terenu Miasta Płocka, tj. nie planował oraz nie przeprowadzał kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu Miasta Płocka w zakresie przestrzegania zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka, co było działaniem nierzetelnym, niezgodnym ze Standardem kontroli zarządczej część II lit C Mechanizmy kontroli⁴⁵ pkt. 11, w których określono konieczność prowadzenia nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Dopiero od II połowy 2020 r., tj. od wejścia w życie obowiązku kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne Prezydent Miasta planował i przeprowadzał kontrole przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Ustawowy obowiązek kontroli przedsiębiorców wpisanych do RDR⁴⁶ jest dopiero od 2020 r. Wcześniej kontrole nie były wykonywane gdyż mnogość zadań i niewielka liczba osób zatrudnionych w Referacie Gospodarowania Odpadami pozwalała na takie dodatkowe działania.”

(akta kontroli str. 4114-4118)

NIK zwraca uwagę, że mnogość zadań i niewielka liczba osób zatrudnionych w Referacie Gospodarowania Odpadami nie powinny być przyczyną niewykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ucpg na terenie Miasta Płocka przez podmioty odbierające odpady komunalne z terenu Miasta Płocka szczególnie w sytuacji gdy Prezydent Miasta w latach 2018-2020 nałożył ogółem 13 kar umownych za nieprawidłową realizację umów dotyczących odbierania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 3985-3989)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta zapewnił selektywne zbieranie odpadów komunalnych zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5, nie zapewnił jednak przekazania do recyklingu odpadów z opakowań wielomateriałowych, pomimo że były one zbierane selektywnie. Nie

⁴⁴ W latach 2018-2023 (III kwartał) w 15 przypadkach (w tym: 14 w roku 2023) wszczęto postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - przypis kontrolera.

⁴⁵ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁴⁶ Rejestr działalności regulowanej – przypis kontrolera.

zakwestionował bowiem podawanego w informacjach podmiotu odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne, sposobu klasyfikacji niezgodnej z katalogiem odpadów, a także sposobu przetwarzania odpadów opakowań wielomateriałowych selektywnie zebranych. Nie zapewnił również właściwego klasyfikowania odpadów z papy oraz odpadów z wełny mineralnej, zbieranych w PSZOK. Kontrola wykazała, że PGO prowadzące PSZOK nie posiadało zezwolenia na zbieranie wełny mineralnej, a mimo to odpady te były w PSZOK zbierane.

Prezydent Miasta posiadał informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, niezbędne do sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz rocznej analizy dotyczącej stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Natomiast w Urzędzie Miasta nie weryfikowano danych i informacji zawartych w sprawozdaniach podmiotów prowadzących punkty skupu oraz w sprawozdaniach sporządzanych przez PGO. Skutkiem tego były nierzetelne dane przekazywane w latach 2018-2022 rocznych sprawozdaniach Prezydenta Miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Prezydent Miasta nie zapewnił nadzoru nad prawidłową realizacją umów przez podmioty odbierające odpady. Kontrola wykazała przypadki selektywnego zbierania odpadów komunalnych w pojemnikach niespełniających wymagań określonych w przepisach, do dostarczenia których zobowiązano podmioty odbierające odpady. W latach 2018-2020 (II kwartał) Prezydent Miasta nie planował oraz nie przeprowadził kontroli przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez wykonawców umów dotyczących odbioru odpadów komunalnych z terenu Miasta Płocka, tym samym nie sprawował skutecznego nadzoru nad tymi podmiotami. Kontrole zostały przeprowadzone dopiero od 1 lipca 2020 r.

W Urzędzie Miasta Płocka nie wszczynano postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty podwyższonej w przypadku niedopełnienia przez właścicieli nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie określono tym samym w drodze decyzji wysokości opłaty podwyższonej. W latach 2018-2022 na 1136 zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach w segregacji odpadów przekazanych właścicielom nieruchomości, tylko w 1 przypadku zostało przeprowadzone postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zakończyło się określeniem przez Prezydenta Miasta w drodze decyzji wysokość opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero w 2023 (III kwartał) w Urzędzie Miasta Płocka wszczęto 14 postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi.

OBSZAR

3. Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.

Opis stanu faktycznego

Miasto Płock uzyskało, w latach 2018-2023 (II kwartał), dochody z tytułu opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi łącznie w wysokości 172 017,0 tys. zł, w tym: w 2018 r.- 22 041,00 tys. zł; w 2019 r.- 21 810,0 tys. zł; w 2020 r.- 30 934,0 tys. zł; w 2021 r. - 30 551,0 tys. zł; w 2022 r.- 30 581,0 tys. zł; w 2023 r. (II kwartał) 36 100,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1846-1848, 2531-2535, 2480-2486, , 4119-4120)

Urząd Miasta posiadał wydzielony rachunek bankowy, na który były wpłacane opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości. Każdego dnia z tego rachunku ww. środki były przekazywane na rachunek podstawowy Urzędu Miasta .

Skarbnik Miasta Płocka wyjaśnił, że „W latach 2018-2023 środki finansowe pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które wpływają na wyodrębnione konto, były i są pod koniec każdego dnia roboczego przekazywane na konto dochodów Miasto Płock. Powodem przekazywania tych środków jest model rozliczania wszystkich rachunków, na których są gromadzone dochody Gminy – Miasto Płock pochodzące z różnych źródeł, zgodnie z zawartą umową z PKO BP. Środki z tych rachunków podlegają codziennej konsolidacji na rachunku zbiorczym dochodów Gminy-Miasto Płock. Dopiero od salda na tych rachunku są naliczane codziennie odsetki [...]”.

(akta kontroli str. 3730-3731)

Ponadto Skarbnik Miasta Płocka wyjaśnił, że „[...] środki z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gromadzone są na wyodrębnionym wyłącznie do tego celu rachunku bankowym, a wpłaty są księgowane na koncie analitycznym, co daje pełną wiedzę o wysokości wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rachunek ten nie został wyłączony z konsolidacji z pozostałymi dochodami, ponieważ stanowi część dochodów własnych Gminy, tak jak inne opłaty i podatki. Konsolidujemy dochody na jednym rachunku, ponieważ dzięki temu, że znajduje się na nim wyższa kwota środków finansowych uzyskujemy atrakcyjne oprocentowanie. [...]”.

(akta kontroli str. 3835-3837)

Od 6 września 2019 r.⁴⁷ wprowadzony został obowiązek gromadzenia przez gminy lub związki międzygminne środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na wyodrębnionym rachunku bankowym (art. 6r ust. 1ab ucpq).

Stosownie do art. 6r ust. 1aa ucpq środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jak ustalono w trakcie kontroli, utworzenie wyodrębnionego rachunku miało służyć przejrzystości gromadzenia wpływów i ich wydatkowania na cele zgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁸.

W praktyce sposób prowadzenia tego wydzielonego rachunku budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych.

W sytuacji, gdy środki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są na koniec każdego dnia przekazywane na rachunek podstawowy budżetu, odsetki od tych środków zasilają rachunek podstawowy (rachunek dochodów) jednostki samorządu terytorialnego. Wskazane wyżej rozwiązanie ogranicza również zarządzanie środkami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, m.in. poprzez możliwość terminowego lokowania wolnych środków. O ile uzyskane dochody z ww. tytułu i wydatki na system gospodarowania odpadami komunalnymi można zidentyfikować wg klasyfikacji budżetowej, to już środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgromadzonych na rachunku podstawowym jednostki nie można oznaczyć

Jednak wykonanie obowiązku określonego w art. 6r ust. 1ab ucpq nie może pozostawać bez związku z:

- art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁹, zgodnie z którym jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu,

⁴⁷ Zmiana dodana przez art. 1 pkt 17 lit. a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579).

⁴⁸ Pismo Ministerstwa Środowiska z 8 listopada 2019 r. znak DGO.VI.021.51.2019.MD – skierowane do prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

- art. 6 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁰, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;
- art. 7 ww. ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce;

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 2 uchwały⁵¹ Rady Miasta Płocka w sprawie ustalenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy czym tylko raz zmieniono wysokość opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych. W żadnej z uchwał obowiązujących w latach 2018-2023 (III kwartał) nie zawarto warunków selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące, które Rada Miasta Płocka mogła określić w regulaminie zgodnie z art. 4 ust. 2 a pkt 3 ucpg. Nie przewidziano także dla takich osób ulg.

Zmiany w wysokości opłat za odbiór odpadów komunalnych w okresie 2018-2023 (III kwartał) przedstawiały się następująco:

- Od 1 lipca 2015 r. do 31 stycznia 2020 r. obowiązywała opłata w wysokości 11,00 zł miesięcznie jeżeli odpady były zbierane i oddawane w sposób selektywny oraz obowiązywała opłata w wysokości 16,00 zł miesięcznie jeżeli odpady nie były zbierane w sposób selektywny.

(akta kontroli str. 1041-1043)

- Od 1 lutego 2020 r. obowiązywała opłata w wysokości 26,00 zł miesięcznie dla właściciela nieruchomości zamieszkałej jeżeli odpady były zbierane i oddawane w sposób selektywny oraz obowiązywała opłata w wysokości 52,00 zł miesięcznie jeśli nie wypełnia on obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, stanowiącej dwukrotność wysokości stawki

(akta kontroli str. 969-973)

Rada Miasta Płocka uchwaliła stawki opłat za odpady komunalne w wysokości zaproponowanej w projekcie uchwały, opracowanej w Urzędzie Miasta.

Z uzasadnienia projektu uchwały Rady Miasta Płocka, na podstawie której wnioskowano o zmianę wysokości stawki opłaty wynikało, że pracownicy Urzędu Miasta przy analizie wysokości ww. stawki opłaty brali pod uwagę takie czynniki jak: podwyższenie opłaty za korzystanie ze środowiska; wzrost kosztów odbioru odpadów po przetargu (dotyczy to zmian z 2019 r. na 2020 r.); coroczny wzrost kosztów płacy minimalnej. W analizie sporządzonej według stanu na 10 października 2019 r. oszacowano stawki opłaty dla 2 wariantów dla nieruchomości zamieszkałych, w tym w 1 wariantcie uwzględniono opcję wyposażenia nieruchomości zamieszkałych w pojemniki oraz worki na odpady komunalne. Ponadto w analizie szacowano wartość

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

⁵¹ Uchwała Nr 99/VI/2015 Rady Miasta Płocka z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty dla właścicieli nieruchomości zamieszkałej oraz stawki tej opłaty za pojemnik dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz Uchwała Nr 289/XV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wysokość stawki tej opłaty dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz stawki opłaty za pojemnik dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

zakupu worków big-bag w ilości odpowiadającej limitowi ilości przeznaczonych do odebrania i zagospodarowania odpadów budowlanych przyjętemu przez Miasto Płock w ramach systemu gospodarowania odpadami, tj. 1 worek big-bag na rok/ na nieruchomość, a następnie odpłatnie. Wykonawca analizy wskazał stawkę opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych w wysokości 26,0 zł oraz dla właścicieli nieruchomości, którzy prowadziliby kompostowanie bioodpadów zaproponował obniżenie ww. stawki o 1,0 zł czyli stawka wynosiłaby 25,0 zł. Zmiany były kierowane pod obrady komisji, w tym do Komisji Gospodarki Komunalnej, a następnie skierowane na sesję Rady Miasta Płocka. Według sporządzonej analizy dotyczącej ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do obliczenia stawki nie brano pod uwagę dodatkowych dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych ponieważ Miasto Płock nie podejmowało działań w celu uzyskania dodatkowych dochodów z tego tytułu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Podejmowanie działań w celu zapewnienia dodatkowych dochodów na finansowanie zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu odpadów, ze strony Urzędu Miasta Płocka nie było dotychczas konieczne [...]”.

(akta kontroli str. 561-567, 4139-4140)

W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wysokości stawki tej opłaty dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz stawki opłaty za pojemnik dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, przygotowanego dla Komisji Gospodarki Komunalnej na posiedzenie 25 listopada 2019 r., Dyrektor WKŚ wskazała m.in., że „[...] stawki opłaty dla mieszkańców oraz dla właścicieli nieruchomości niezamieszkałych objętych systemem nie zmieniały się od 1 lipca 2013 r., kiedy to zaczął funkcjonować gminny system gospodarowania odpadami [...]”. Ponadto w uzasadnieniu ww. projektu uchwały określono, że system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien się bilansować, tj. wpłaty uzyskane od właścicieli nieruchomości objętych systemem powinny pokrywać wszystkie koszty związane z funkcjonowaniem systemu „[...] poczynając od odbioru odpadów z miejsca wytworzenia, a na edukacji ekologicznej kończąc.”.

(akta kontroli str. 561-567)

Rada Miasta Płock podjęła uchwałę⁵² w sprawie zwolnienia w części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości kompostujących odpady, w której ustaliła częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym w wysokości 1 zł od obowiązującej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 974-976, 4114-4118)

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 10 listopada 2023 r. stawki opłat nie uległy zmianie.

(akta kontroli str. 561 -636, 2548-2552)

Prezydent Miasta wskazał, że nie chcąc narażać mieszkańców Płocka na dodatkowe koszty, korzystając z możliwości prawnej, decydował o dopłacaniu do systemu na co za każdym razem wyrażała zgodę Rada Miasta Płocka.

⁵² Uchwała Nr 293/XVI/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości kompostujących odpady.

Analiza projektów uchwał dotyczących regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Płocka wykazała, że Prezydent Miasta podejmował działania mające na celu ograniczenie wydatków ponoszonych na system segregowania odpadów komunalnych poprzez zmianę miejsca utworzenia PSZOK w odległości ok. 20 km od Miasta Płocka, co przyczyniło się do zmniejszenia ilości odpadów komunalnych oddawanych do PSZOK. Zdecydowano również o wprowadzeniu limitu 1 worka big-bag o pojemności 1 m³ na odpady budowlane oraz rozbiórkowe na rok kalendarzowy, na właściciela nieruchomości zamieszkałej oraz przekazywanie tych odpadów wyłącznie odpłatnie do PSZOK, nie uwzględniając możliwości przekazywania tych odpadów w mniejszej ilości, z większą częstotliwością.

(akta kontroli str. 2586-2593)

Od 1 lipca 2023 r. w Mieście Płock obowiązywały umowy na odbiór odpadów komunalnych z poszczególnych sektorów miasta, przed podpisaniem których pracownicy Urzędu Miasta Płocka nie sporządzali analiz propozycji nowych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że „Miasto Płock przed podpisaniem w 2023 r. nowych umów na odbiór odpadów komunalnych z poszczególnych sektorów, nie sporządzała analiz, kalkulacji dotyczących kosztów dzierżawy pojemników, kontenerów na odpady [...]”.

(akta kontroli str. 3376-3379)

W okresie objętym kontrolą dochody z tytułu opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie pokrywały kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Płocka, tj.:

- W 2018 r. wydatki na gospodarkę odpadami wyniosły 23 992,00 tys. zł i były wyższe od wpływów o 1 950,9 tys. zł;
- W 2019 r. wydatki na gospodarkę odpadami wyniosły 27 832,00 tys. zł i były wyższe od wpływów o 6 022,5 tys. zł;
- W 2020 r. wydatki na gospodarkę odpadami wyniosły 35 465,00 tys. zł i były wyższe od wpływów o 4 531,1 tys. zł;
- W 2021 r. wydatki na gospodarkę odpadami wyniosły 35 356,00 tys. zł i były wyższe od wpływów o 4 805,5 tys. zł;
- W 2022 r. wydatki na gospodarkę odpadami wyniosły 34 380,00 tys. zł i były wyższe od wpływów o 3 799,8 tys. zł.
- Według stanu na 30 czerwca 2023 r. wydatki na gospodarkę odpadami wyniosły 36 100,00 tys. zł i ich wysokość była taka sama jak dochodów (36 100,00 tys. zł).

(akta kontroli str. 1846-1848, 2480-2486)

W latach 2018-2022 niedobór środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania ww. odpadami komunalnymi pokryto z innych dochodów własnych Miasta.

(akta kontroli str. 1012-1015, 1038-1040; 2586-2593)

Skarbnik Miasta Płocka wyjaśnił, że „[...] zarówno Prezydent Miasta Płocka jak i Rada Miasta Płocka mieli pełną świadomość, że dochody nie pokrywają wydatków ponoszonych na organizację systemu gospodarowania odpadami i ze względów społecznych akceptowali fakt, co jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa [...]”.

(akta kontroli str. 3591-3633)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „W związku z tym, że w latach 2018-2023 r. wysokość wydatków poniesionych na gospodarowanie odpadami komunalnymi była większa niż dochody z tytułu opłat, dotychczas podejmowano głównie działania w celu obniżenia

kosztów funkcjonowania systemu w Mieście Płocku, aby nie doprowadzić do narażenia mieszkańców na dodatkowe koszty. Już w roku 2017 przygotowano i rozstrzygnięto przetarg na odbiór odpadów komunalnych na okres 3 lat, dzięki czemu uzyskano w 2018 roku obniżenie kosztów o ponad 3 mln, i tym samym znacząco zmalała kwota konieczna do dopłaty do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Tak więc obrany kierunek zmian w systemie, okazał się wówczas prawidłowy. Niestety rok 2019 przyniósł szereg zmian w przepisach dotyczących odpadów i tym samym ogromny wzrost kosztów zagospodarowania. Jednocześnie już na koniec roku 2018 zwrócono się do specjalistycznej firmy o wyliczenie nowej stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W 2019 roku powstawały zatem kolejne wersje opracowania, gdzie ostatecznie należało uwzględnić obligatoryjny obowiązek segregacji odpadów przez właścicieli nieruchomości oraz zdecydowano się na oddzielenie od systemu gminnego nieruchomości niezamieszkałych. Na koniec 2019 r. Rada Miasta Płocka przyjęła nową stawkę opłaty, która z założenia miała pokryć koszty funkcjonowania systemu. Późniejsza sytuacja gospodarcza związana najpierw z pandemią a później m.in. z kryzysem energetycznym, wzrost minimalnej płacy, powodowały ryzyko dalszego wzrostu cen za odbiór odpadów komunalnych [...].”

(akta kontroli str. 561 -636, 2548-2552)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „[...] w latach 2018-2022 w Mieście Płock różnicę między dochodami z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami a kosztami funkcjonowania systemu Gmina pokryła z pozostałych dochodów własnych, co odzwierciedlają zapisy w uchwałach budżetowych w poszczególnych latach. W latach 2021 i 2022 Rada Miasta Płocka podjęła dodatkowe uchwały w sprawie pokrycia części kosztów zagospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie ze zmianą ustawy o gospodarce odpadami.”

(akta kontroli str. 2501-2509)

Analiza wydatków poniesionych przez Urząd Miasta z opłat za gospodarowanie odpadów komunalnych na system selektywnego gospodarowania odpadami w latach 2018-2022 wykazała, że największy udział stanowiły wydatki poniesione na zagospodarowanie odpadów, i tak: w 2019 r. stanowiły 60,5% kwoty ogółem zrealizowanych wydatków na gospodarowanie odpadów; w 2020 r. – 61% kwoty ogółem zrealizowanych wydatków na gospodarowanie odpadów; w 2021 r. – 60% kwoty ogółem zrealizowanych wydatków na gospodarowanie odpadów.

Skarbnik Miasta Płocka wyjaśnił, że „[...] Analiza kosztów Spółki⁵³ w latach 2018-2022 wykazuje, iż łączne koszty Spółki wzrosły o ponad 62% w 2022 roku w stosunku do 2018 roku, tj. z poziomu 23,95 mln zł do 38,92 mln zł, natomiast wzrost kosztów po stronie Gminy Miasto Płock w tym samym okresie wynosił 45%. Najwyższy wzrost kosztów w Spółce miał miejsce w przypadku: opłat za składowanie odpadów i opłaty za korzystanie ze środowiska, nastąpił blisko 300% wzrost tych kosztów, z poziomu 924,4 tys. zł w 2018 roku do 3,69 mln zł w 2022 roku; kosztów wywozu odpadów - wzrost o ponad 95%, z poziomu 6,4 mln zł w 2018 do 12,5 mln zł w 2022 roku; kosztów wynagrodzeń - wzrost o 34%, z poziomu 6,3 mln zł do 8,5 mln zł, wynikający między innymi ze wzrostu płacy minimalnej. Powyższe koszty z roku na rok były wyższe, jednak ich wzrost był niezależny od Spółki, co pokazuje, iż wzrost kosztów ponoszonych na zagospodarowanie odpadów komunalnych przez Gminę Miasto Płock, w tym samym okresie, jest znacznie niższy niż wzrost kosztów ponoszonych przez Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami Sp. z o.o. [...].”

⁵³ PGO Sp. z o.o. - przypis kontrolera.

(akta kontroli str. 3365-3368)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Zarząd Spółki Przedsiębiorstwa Gospodarowania Odpadami w Płocku sp. z o.o. w dniu 14 lutego 2019 r. zwrócił się na piśmie do Prezydenta Miasta Płocka z informacją o konieczności podwyższania cen za odpady dostarczane do PGO Sp. z o.o. W załączeniu przekazano kalkulację kosztów oraz uzasadnienie. Niestety coraz bardziej nieprzychylnie uwarunkowania rynkowe spowodowały konieczność dalszych podwyżek cen za odpady dostarczone do PGO Sp. z o.o. Ostatecznie do kalkulacji stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi opracowanej w roku 2019 przez zewnętrzną specjalistyczną firmę, uwzględniono nowy cennik PGO Sp. z o.o. [...]”.

(akta kontroli str. 3835-3845)

W latach 2018-2023 (III kwartał) Prezydent Miasta nie występował o dodatkowe środki finansowe na finansowanie działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i na działania edukacyjne i informacyjne w tym zakresie.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Działania edukacyjne i informacyjne finansowano ze środków własnych gminy.”

(akta kontroli str. 2546-2547)

Dopiero w 2023 r. (I kwartał) pracownicy Referatu Gospodarowania Odpadami opracowali „Analizę zapotrzebowania utworzenia PSZOK na terenie Miasta Płocka” w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy PSZOK. W trakcie kontroli NIK, 28 sierpnia 2023 r. Miasto Płock złożyło do Marszałka Województwa Mazowieckiego deklarację uczestnictwa w projekcie finansowym z IF LIFE w zakresie transformacji gospodarki odpadami w województwie mazowieckim w kierunku GOZ jako partner kosztowy w zakresie utworzenia PSZOK na terenie Miasta Płocka.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Gmina Miasto Płock w latach 2018-2023 nie występowała o dodatkowe środki finansowe na finansowanie działań mających na celu zapobieganie powstawania odpadów i organizację selektywnego zbierania odpadów. Działania w tym zakresie realizowane były przez utworzoną m.in. w tym celu, spółkę miejską, Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o. [...]” oraz „[...] Planowane jest aplikowanie o środki zewnętrzne w ramach takich programów jak:

1. Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027,
2. Program Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027,
3. Programy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Pracownicy UMP monitorują na bieżąco harmonogramy naboru wniosków.”.

(akta kontroli str. 3835-3836)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2022 w Mieście Płock uzyskiwane dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie równoważyły kosztów ponoszonych na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami. W okresie objętym kontrolą tylko raz zmieniono wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero w 2019 r. w Urzędzie Miasta zlecono sporządzenie analizy kosztów ponoszonych na system gospodarowania odpadami komunalnymi. W listopadzie 2019 r. w wyniku przeprowadzonych analiz w sporządzonych projektach uchwał w sprawie dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi zaproponowano wyższą stawkę od dotychczas obowiązującej. Jednak wyższe stawki opłat w dalszym ciągu nie pokrywały kosztów ponoszonych na sfinansowanie systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych i w latach 2020 -2022 nadal występował niedobór środków na ww. cel. W latach 2018-2023 (III kwartał) Urząd Miasta prowadził rachunek bankowy, na który wpływały opłaty ponoszone przez właścicieli nieruchomości. Na koniec każdego dnia środki były przekazywane na rachunek podstawowy jednostki.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Utworzenie PSZOK na terenie Miasta Płocka, w sposób ułatwiający dostęp wszystkim mieszkańcom Miasta Płocka, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ucpg.
2. Weryfikacja danych źródłowych na podstawie których Prezydenta Miasta sporządza sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi do Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz opracowuje analizy.
3. Wszczywanie postępowań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w selektywnym zbieraniu odpadów przez właścicieli nieruchomości.
4. Opracowywanie rocznych „Analiz stanu gospodarki odpadami na terenie Miasta Płocka” zgodnie z art. 9tb ust. 1 ucpg i terminowe ich publikowanie.
5. Zapewnienie właściwego i zgodnego z przepisami prawa zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym właściwego klasyfikowania odpadów z papy i wełny mineralnej w PSZOK.
6. Korzystanie z uprawnień wskazanych w umowach na działania informacyjne i edukacyjne w przypadku niezrealizowania umowy przez wykonawcę.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 19 grudzień 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Agnieszka Kołakowska
p.o. Wicedyrektor

Kontroler
Izabella Krawczyk
główny specjalista kontroli
państwowej

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.