



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.14.2019

Jarosław Cukierman
Wójt Gminy Szumowo
Urząd Gminy Szumowo
ul. 1 Maja 50, 15-305 Szumowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/065 – Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Szumowie, ul. 1 Maja 50, 18-305 Szumowo (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Cukierman, Wójt Gminy Szumowo, od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy, w tym: <ol style="list-style-type: none">1. Organizacja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzenie regulacji dotyczących gospodarki tymi odpadami na terenie gminy.2. Nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad zadaniami powierzonymi podmiotom odbierającym odpady komunalne i podmiotom przetwarzającym takie odpady.3. Osiągnięcie założonych poziomów recyklingu, ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych z terenu gminy, w tym weryfikacja danych otrzymywanych od odbiorców odpadów komunalnych i podmiotów, do których zostały one przekazane.4. Prowadzenie przez gminę działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami komunalnymi, w tym promujących selektywne zbieranie odpadów komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Jakub Dąbrowa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/32/2020 z 10 lutego 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prawidłowość i skuteczność funkcjonującego na terenie Gminy systemu segregacji odpadów komunalnych.

W obowiązujących w Gminie aktach prawa miejscowego zawarto zasady selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wynikające z przepisów wykonawczych, a także Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022 (dalej: WPGO 2016). Mieszkańcom Gminy zapewniono możliwość deponowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych w PSZOK. Poprzez odpowiednią weryfikację informacji o nieruchomościach zamieszkałych, systemem gospodarki komunalnej objęto wszystkich mieszkańców Gminy. Urząd na bieżąco prowadził rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości, polegające na:

- uzgodnieniu przez Gminę regulaminu Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, którego zapisy nie były zgodne z uchwałami prawa miejscowego,
- wyliczeniu przez Gminę poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (dalej: poziom recyklingu) za 2018 rok na poziomie 25,46%, tj. o 4,54 punktu procentowego niższego od wówczas wymaganego (z wstępnych danych wynika, że w 2019 roku poziom recyklingu wyniósł 24,81%, co również oznacza nieosiągnięcie przez Gminę wymaganego 40% poziomu),
- tolerowaniu mieszania ze sobą różnych rodzajów selektywnie zebranych odpadów odebranych od mieszkańców, co było niezgodne z art. 9e ust. 2 *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*³ (dalej: *ustawa ucpg*),
- nierzetelnym wykorzystywaniu narzędzi nadzoru i kontroli uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi, poprzez nieprowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych, nieprowadzenie kontroli mieszkańców w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także przeprowadzeniu tylko jednej kontroli innych uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy,
- nieweryfikowaniu sprawozdań otrzymanych od podmiotów objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi,
- niesporządzaniu przez Gminę analizy stanu gospodarki odpadami, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 i art. 9tb *ustawy ucpg*,
- niewywiązywaniu się do września 2019 roku z obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu informacji wymaganych w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ustawy ucpg*.

Istotny wpływ na niski poziom recyklingu miało dopuszczenie do mieszania frakcji papieru oraz tworzyw sztucznych, metalu i opakowań przez podmiot odbierający odpady, brak należytego nadzoru nad uczestnikami systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz ustalenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi nieselektywnie w wysokości nieznacznie odbiegającej od opłaty za odpady zebrane selektywnie. Różnice między tymi opłatami wynosiły w 2017 roku od 3 zł do 8 zł miesięcznie, a w latach 2018–2019 – od 12 zł do 20 zł miesięcznie. W konsekwencji znaczna część mieszkańców Gminy zadeklarowała nieselektywną zbiórkę odpadów (aż 65,8% w 2017 roku i 25,7% w latach 2018–2019).

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

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Organizacja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzenie regulacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2017–2019 w Gminie obowiązywał regulamin ucpg uchwalony 27 listopada 2015 r. przez Radę Gminy Szumowo⁵. Zawierał on wszystkie elementy wymagane art. 4 ust. 2 ustawy ucpg, m.in. wymagania w zakresie: selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. W celu dostosowania do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁶, uchwałą z 30 czerwca 2017 r. wprowadzono zmiany w regulaminie ucpg⁷ w zakresie rodzajów pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Zmiany te pozytywnie zaopiniował⁸ Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Zambrowie.

W okresie objętym kontrolą nie zmieniano regulaminu ucpg w celu dostosowania go do WPGO 2016. Znajdowały się w nim jednak zapisy w zakresie: zapobiegania powstawania odpadów i ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko odpadów, przyporządkowania Gminy do regionu gospodarki odpadami komunalnymi, a także ustanowienia i funkcjonowania Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK). Regulamin ucpg umożliwiał mieszkańcom Gminy gromadzenie odpadów ulegających biodegradacji w przydomowych kompostownikach.

Regulamin ucpg zobowiązywał właścicieli nieruchomości do selektywnego zbierania 15 frakcji odpadów⁹, a także wyposażenia nieruchomości w specjalistyczne pojemniki o odpowiednim kolorze i pojemności (od 120 do 1.100 l). Wskazano, że przedsiębiorca odbierający odpady zapewnia worki do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w następujących kolorach: niebieski – na odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury; zielony – na odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła; żółty – na odpady z metali, w tym opakowaniowe z metali, odpady z tworzyw sztucznych, w tym materiały opakowaniowe z tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe; brązowy – na odpady ulegające biodegradacji. W regulaminie określono również minimalną częstotliwość pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości. W przypadku odpadów zmieszanych i zebranych selektywnie było to raz na miesiąc, a w przypadku mebli i odpadów wielkogabarytowych – dwa razy do roku. W latach 2017–2018 odpady zmieszane i segregowane odbierane były tego samego dnia, natomiast od 2019 roku wyznaczono odrębne dni na ich odbiór. W regulaminie nie wprowadzono elementów fakultatywnych, o których mowa w art. 4 ust. 2a ustawy ucpg, a także nie określono wymogów w zakresie elementów kontroli wizualnej odbieranych odpadów.

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

⁵ Uchwała Nr XII/64/15 Rady Gminy Szumowo z dnia 27 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2015 r., poz. 3984).

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

⁷ Uchwała NR XXVI/172/17 Rady Gminy Szumowo z 30 czerwca 2017 r. o zmianie uchwały w sprawie uchwalenie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szumowo (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2017 r. poz. 2763).

⁸ Opinia nr 3/HK Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Zambrowie z 22 czerwca 2017 r.

⁹ Niesegregowane odpady komunalne, papier i tektura, tworzywa sztuczne PET, tworzywa sztuczne typu plastik przemysłowo-gospodarczy, odpady opakowaniowe ze szkła, metale, opakowania wielomateriałowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, popiół i żużel z palenisk domowych, odpady komunalne ulegające biodegradacji, meble i inne odpady wielogabarytowe.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców Gminy został 30 października 2015 r. uchwalony przez Radę Gminy Szumowo¹⁰. Uchwała zawierała wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 6r ust 3 *ustawy ucpg*, w tym: częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, sposób świadczenia usług przez PSZOK, a także tryb i sposób zgłaszania przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub prowadzącego PSZOK. W uchwale wskazano, że odbiór odpadów z nieruchomości odbywa się zgodnie z harmonogramem dostarczanym mieszkańcom w formie ulotki i publikowanym na stronie internetowej Gminy. Akt ten nie wprowadzał ograniczeń w zakresie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez PSZOK od właścicieli nieruchomości.

Rada Gminy Szumowo 15 listopada 2019 r. uchwaliła¹¹ – obowiązujące od 1 stycznia 2020 r. i zastępujące dotychczasowe – regulamin *ucpg* oraz szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

Zmiany w tych dokumentach dotyczyły m.in.:

- wprowadzenia obowiązku segregacji odpadów przez wszystkich właścicieli nieruchomości,
- wprowadzenia dodatkowego rodzaju pojemnika/worka na odpady selektywnie zbierane, oznaczonego kolorem czarnym z przeznaczeniem na popiół,
- zwiększenia częstotliwości odbioru odpadów niesegregowanych i bioodpadów w zabudowie jednorodzinnej od 1 kwietnia do 30 września (z jednego do dwóch razy w miesiącu),
- ustanowienia limitów odbioru w PSZOK mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych¹² oraz zużytych opon¹³. (akta kontroli str. 5-28)

W Gminie funkcjonował PSZOK, zlokalizowany w Szumowie. W latach 2017–2018 za jego utworzenie i prowadzenie odpowiedzialne było PGK¹⁴, natomiast w 2019 roku – Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Szumowie¹⁵ (dalej: ZGK). Odległość i czas dojazdu do PSZOK ze skrajnych miejscowości gminy wynosiły¹⁶ 9,9 km i 9 min ze wsi Kaczynek, 11,4 km i 11 min ze wsi Łętownica i 17,4 km i 18 min ze wsi Paproć Duża. W trakcie oględzin PSZOK, przeprowadzonych 18 lutego 2020 r., stwierdzono, co następuje:

1. Do PSZOK prowadziła droga asfaltowa, teren obiektu był wybetonowany, a wygospodarowane miejsce umożliwiało swobodny wyładunek odpadów.
2. PSZOK był zabezpieczony w sposób uniemożliwiający wstęp osobom nieupoważnionym poprzez ogrodzenie terenu, z możliwością zamknięcia bramy wjazdowej na klucz. Teren obiektu objęty był monitoringiem.
3. Na ogrodzeniu PSZOK znajdowała się tablica informująca że punkt otwarty jest od 10.00 do 15.00, oprócz dni ustawowo wolnych od pracy. Prezes ZGK oświadczył,

¹⁰ Uchwała nr XI/50/15 Rady Gminy Szumowo z dnia 30 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2015 r., poz. 3566).

¹¹ Uchwała nr XII/78/19 Rady Gminy Szumowo z dnia 15 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szumowo (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019 r. poz. 5439). Uchwała nr XIII/79/19 Rady Gminy Szumowo z dnia 15 listopada 2019 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019 r. poz. 5440).

¹² Nie więcej niż 1 Mg rocznie na jedno gospodarstwo.

¹³ Nie więcej niż 0,2 Mg rocznie na jedno gospodarstwo.

¹⁴ Na podstawie umów z 5 grudnia 2016 r. i 27 października 2017 r. pomiędzy Gminą Szumowo a PGK. Jedynym udziałowcem spółki było Miasto Zambrów.

¹⁵ Na podstawie umowy z 7 stycznia 2019 r. pomiędzy Gminą Szumowo a ZGK. Jedynym udziałowcem spółki była Gmina Szumowo.

¹⁶ Na podstawie Google Maps: <https://www.google.pl/maps/>.

że: w rzeczywistości mieszkańcy gminy mogą korzystać z PSZOK od poniedziałku do piątku w godzinach 7.30–15.30 i w soboty 10.00–16.00, tj. w godzinach pracy ZKG.

4. PSZOK wyposażony był w metalową wiatę i dziewięć zamykanych pojemników na odpady. W wiacie gromadzono zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Znajdowała się tam również waga do ważenia przyjmowanych odpadów oraz dwa zamykane pojemniki na leki i chemikalia.
5. Bieżąca obsługa PSZOK prowadzona była przez pracownika zatrudnionego przez ZKG. Osoba ta prowadziła ewidencję dotyczącą odebranych odpadów, w której zapisywano: imię i nazwisko, adres, datę, rodzaj i ilość odpadów.
6. W PSZOK nie działał punkt napraw oraz punkt ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Nie przewidziano również miejsca na edukację ekologiczną w zakresie właściwego postępowania z odpadami.

Ponadto w toku oględzin stwierdzono, że część działań w zakresie organizacji PSZOK nie odpowiadała *Rekomendacjom dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytycznym dotyczącym minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla jednostek samorządu terytorialnego* (dalej: *Rekomendacje i wytyczne PSZOK*), opracowanych w listopadzie 2017 roku na zlecenie Ministerstwa Środowiska. Na drodze publicznej, przy której znajdował się PSZOK, brak było bowiem znaków drogowych lub innego oznakowania wskazującego jego lokalizację. Na terenie PSZOK nie umieszczono w widocznym i ogólnodostępnym miejscu regulaminu obiektu. Pięć (z dziewięciu) pojemników na odpady nie posiadało zaś oznaczenia dotyczącego rodzaju zbieranych w nich odpadów. Z kolei jeden pojemnik oznaczony był jako przeznaczony na odpady zmieszane (pomimo, że do PSZOKu nie można tego rodzaju odpadów zdawać). Na terenie PSZOK nie było też gaśnic. Wójt poinformował, że: *PSZOK tworzony był w bardzo krótkim czasie i nie wszystkie działania mogły być zrealizowane jednocześnie*. Dodał, że w trakcie kontroli NIK, PSZOK został dostosowany do *Rekomendacji i wytycznych PSZOK*.
(akta kontroli str. 29-46)

W regulaminie PSZOK, obowiązującym od 2019 roku, opisano zasady odbioru odpadów wskazując, że do punktu zdawać można tylko selektywnie zebrane odpady komunalne z gospodarstw domowych. Wskazano przyjmowane frakcje odpadów, tj.: odpady zielone, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony. Wskazano, że odpady muszą być posegregowane zgodnie z regulaminem ucpg. Zapisy regulaminu PSZOK zakazywały zdawania zmieszanych odpadów komunalnych. W regulaminie PSZOK wprowadzono limity na odbiór odpadów budowlanych i rozbiórkowych, które nie były zgodne z zapisami regulaminu ucpg, obowiązującego na terenie Gminy w 2019 roku, co szerzej opisano w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*.
(akta kontroli str. 5-11, 32-35)

Gmina prowadziła rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zawierający wszystkie elementy wymagane art. 9b ucpg. Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. w rejestrze tym wpisanych było osiem podmiotów. W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 9i *ustawy ucpg*, na wniosek dwóch podmiotów, wykreślono je z rejestru. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wykreślenia podmiotów z rejestru na podstawie decyzji organu wykonawczego Gminy o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem.
(akta kontroli str. 47-72)

Zgodnie z uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego w sprawie wykonania WPGO 2016 z 16 grudnia 2016 r.¹⁷ (obowiązującą do 6 września 2019 r.¹⁸), Gmina należała do Regionu Zachodniego, obszar Czerwony Bór, w którym funkcjonowała jedna instalacja komunalna – Zakład Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czerwonym Borze. Gmina

¹⁷ Uchwała Nr XXXII/281/16 z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022”, obowiązująca od 12 stycznia 2017 r., zmieniona z dniem 2 października 2018 r. uchwałą Nr LI/485/18 z dnia 10 września 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2016 r. poz. 4916 i z 2018 r. poz. 3722).

¹⁸ Data uchylenia art. 38 *ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach* (Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.)

nie posiadała informacji o mocach przerobowych w zakresie przetwarzania odpadów instalacji komunalnej. Wójt poinformował, że: *W latach 2017–2019 odpady komunalne z gminy były kierowane wyłącznie do ZPIUO. Dodał, że: zniesienie regionalizacji w gospodarowaniu odpadami komunalnymi jest krzywdzące dla gmin, w szczególności dla tych gmin, które ponosiły znaczne koszty na tworzenie instalacji do przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów. Zniesienie regionalizacji może spowodować znaczny wzrost cen za przyjęcie odpadów na wysypiska z uwagi na fakt, że duże miasta będą szukały nowych miejsc składowania odpadów i będą oferowały wyższe ceny za ich przyjęcie. Gminy, które tworzyły instalacje nie będą miały wpływu na ceny ustalane przez podmioty odbierające odpady. Dotychczas nie planowano kierowania odpadów na inne wysypiska ze względu na regionalizację i niewielką odległość do wysypiska, ale ze względu na drastyczny wzrost cen na wysypisku rozważana jest taka ewentualność.*

(akta kontroli str. 453-471)

W 2005 roku Gmina wraz z sześcioma innymi gminami zawarła porozumienie międzygminne, na mocy którego w latach 2005–2012 rozbudowano Zakład Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czerwonym Borze. Wójt poinformował, że: *Na mocy tego porozumienia Gmina Szumowo przekazała dla Miasta Zambrów dotacje na realizację tego przedsięwzięcia w łącznej wysokości 538,7 tys. zł. Udział gmin uzależniony był od liczby mieszkańców w poszczególnych gminach. Średni udział gminy wyniósł około 9% ogólnych kosztów realizacji inwestycji. Gmina nie ponosiła kosztów utrzymania i eksploatacji instalacji.*

(akta kontroli str. 453-471)

We wrześniu 2019 roku Delegatura Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łomży przeprowadziła w Gminie kontrolę przestrzegania przepisów ustawy ucpg. W jej wyniku stwierdzono m.in. że Gmina:

- nie osiągnęła w 2018 roku wymaganego poziomu recyklingu;
- nie sporządziła analizy gospodarki odpadami za lata 2012–2017, a analiza sporządzona za 2018 rok została sporządzona po terminie;
- nie prowadziła kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu Gminy, wpisanych do rejestru działalności regulowanej.

Na podstawie tych ustaleń Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ) wydał zarządzenie pokontrolne, w którym zarządził m.in.: sporządzać coroczną analizę gospodarki odpadami i terminowo umieszczać ją w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP), a także przeprowadzenie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu gminy Szumowo, udokumentowanej protokołem.

(akta kontroli str. 73-92)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na uzgodnieniu przez Gminę – zgodnie § 2 ust. 7 umowy z 7 stycznia 2019 r., zawartej z ZGK – regulaminu PSZOK, którego zapisy nie były zgodne z uchwałami prawa miejscowego. W regulaminie tym, obowiązującym od 2019 roku, wprowadzono limity na odbiór odpadów budowlanych i rozbiórkowych – do 1 m³ jednorazowo oraz na zużyte opony – osiem sztuk na gospodarstwo domowe na rok, mimo że w regulaminie ucpg oraz w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy nie przewidziano takich limitów. Wójt wyjaśnił, że: *Limity niektórych rodzajów odpadów wprowadzono na PSZOK-u, ponieważ zdarzało się wiele sytuacji, że mieszkańcy gminy prowadzący działalność gospodarczą przywozili znaczną ilość odpadów argumentując, że są to odpady z gospodarstwa domowego (np. z zakładu wulkanizacyjnego opony, czy z firmy remontowo-budowlanej odpady budowlane). Prezes ZGK otrzymał jednak dyspozycję dostosowania regulaminu PSZOK-u do przepisów prawa miejscowego w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 5-11, 29-46, 472-475, 484-487)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie ustalono właściwe zasady selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W regulaminie ucpg uwzględniono zapisy dotyczące selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, wynikające z przepisów wykonawczych, a także WPGO 2016. Gmina

prowadziła na bieżąco rejestr działalności regulowanej dotyczący odbiorców odpadów komunalnych na jej terenie. Mieszkańcom zapewniono możliwość deponowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych w PSZOK, do którego odległość i czas dojazdu z najdalej położonych miejscowości w Gminie były porównywalne i nie wynosiły więcej niż 17,4 km i 18 min. Obowiązujący w 2019 roku regulamin PSZOK nie był jednak zgodny z uchwałami prawa miejscowego.

OBSZAR

2. Nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad zadaniami powierzonymi podmiotom odbierającym odpady komunalne i przetwarzającym te odpady z terenu gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2016–2019, wg stanu na 31 grudnia, liczba mieszkańców zameldowanych w Gminie wynosiła odpowiednio 4.978, 4.953, 4.902 i 4.863. Gmina nie posiadała informacji o liczbie mieszkańców objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi, ponieważ w składanych przez mieszkańców *Deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości znajdującej się na terenie gminy Szumowo* (dalej: deklaracja) wskazywano jedynie gospodarstwa domowe w podziale na: jednoosobowe oraz dwuosobowe i więcej. W latach 2016–2019 liczba złożonych deklaracji w Gminie wyniosła 1.058, 1.067, 1.049 i 1.069. (akta kontroli str. 93-97, 265-347)

Gmina podejmowała działania w celu objęcia wszystkich mieszkańców systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Wójt poinformował, że: *nieruchomości zamieszkałe weryfikowane były na podstawie danych z ewidencji ludności oraz w ramach dobrej współpracy z sołtysami, którzy jednocześnie są inkasentami opłaty za odpady. Z właścicielami nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji prowadzone były rozmowy telefoniczne przypominające o takim obowiązku lub za pośrednictwem sołtysów kierowane były wezwania do dopełnienia powinności.* (akta kontroli str. 472-475)

Analiza NIK wykazała, że spośród 13 budynków mieszkalnych oddanych do użytku w latach 2018–2019 (I półrocze)¹⁹ i zgłoszonych do opodatkowania w I półroczu 2019 roku Gmina posiadała deklaracje 12 właścicieli takich nieruchomości (92,31%). Wójt poinformował, że jedna z nieruchomości: *jest niezamieszkała, właściciele przebywają poza granicami kraju.* (akta kontroli str. 98-126)

W latach 2017–2019 Gmina nie wykorzystywała w pełni narzędzi nadzoru i kontroli wobec uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi na jej terenie, co szerzej opisano w *Stwierdzonych nieprawidłowościach.* (akta kontroli str. 127-133, 453-471)

Gmina przeprowadziła tylko jedną kontrolę²⁰ w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorcę warunków wykonywania działalności dotyczącej odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Kontrola ZGK przeprowadzona w listopadzie 2019 roku obejmowała m.in. zabezpieczenie i zagospodarowanie obiektów na terenie ZGK, oznaczenie i wyposażenie pojazdów wykorzystywanych do odbioru odpadów oraz przekazywanie odpadów do instalacji komunalnej i przestrzeganie zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszonymi odpadami komunalnymi. W wyniku kontroli sporządzono protokół, w którym nie stwierdzono nieprawidłowości. Tym samym nie wydano zaleceń pokontrolnych. (akta kontroli str. 127-133)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie stwierdziła przypadków naruszenia art. 9x ust. 1 *ustawy ucpg* przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

W okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw wynikających z *ustawy ucpg*, w tym kontrolowanie i realizacja obowiązków wynikających z przepisów prawa dotyczących funkcjonowania systemu odbierania odpadów komunalnych oraz regulaminu *ucpg* powierzone zostało pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku pomocy administracyjnej

¹⁹ Na podstawie wykazu budynków mieszkalnych oddanych do użytku latach 2018–2019 (I półrocze), sporządzonego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie.

²⁰ Kontrola przeprowadzona w listopadzie 2019 roku, w wyniku realizacji postanowień zarządzenia pokontrolnego Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wydanego po kontroli Gminy w zakresie przestrzegania przepisów *ustawy ucpg*.

ds. gospodarki odpadami komunalnymi w Referacie Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego. Ponadto osoba zatrudniona na tym stanowisku odpowiedzialna była za sprawy dotyczące podatku akcyzowego, transportu publicznego i dowożenia uczniów do szkół.

(akta kontroli str. 134)

W okresie objętym kontrolą umowy pomiędzy Gminą, a wykonawcami odbioru odpadów komunalnych obejmowały: [1] odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych na terenie Gminy²¹; [2] utworzenie i prowadzenie PSZOK; [3] wyposażenie nieruchomości, z których odbierane będą odpady w pojemniki i worki służące do ich zbierania na zasadach określonych w regulaminie ucpg. W umowach wskazano, że odbiór odpadów powinien odbywać się zgodnie z regulaminem ucpg, wskazującym miejsca, do których kierowane miały być odebrane odpady, tj. Instalację Regionalną w Czerwonym Borze i Instalację Zastępczą w Czartorii. Opis Przedmiotu Zamówienia (dotyczy umów zawartych na lata 2017 i 2018) oraz zaproszenie do negocjacji (dotyczy umowy na 2019 rok), na których zapisy powoływano się w zawartych umowach, zobowiązywały podmiot odbierający do odbioru zmieszanych odpadów komunalnych i zbieranych w sposób selektywny z podziałem na poszczególne frakcje. W umowach nie określono szczegółowych zasad w zakresie odbierania poszczególnych frakcji odpadów i możliwości ich mieszania²². Gmina w umowach zastrzegła sobie również prawo do kontroli ilości i należytej jakości wykonania usługi oraz dokumentów źródłowych u podmiotu odbierającego. Zapisy umów zobowiązywały podmiot odbierający do comiesięcznego przekazywania zestawienia wykonanych prac, zawierającego informacje dotyczące m.in.: ilość odpadów (w Mg) w rozbiciu na rodzaje odpadów odebranych z nieruchomości i PSZOK oraz wykaz nieruchomości, na których odpady są zbierane niezgodnie z regulaminem ucpg. Ponadto w umowach zobowiązano podmiot odbierający do zapłaty kar umownych m.in. za nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu – 10% ceny za wykonanie przedmiotu umowy.

W umowach nie zawarto postanowień w zakresie dostępu Gminy do systemu monitoringu pojazdów odbierających odpady, bazującego na systemie pozycjonowania satelitarnego, umożliwiającego trwałe zapisywanie, przechowywanie i odczytywanie danych o położeniu pojazdu i miejscach postoju. Wójt poinformował, że: *W latach 2017–2018 samochody przedsiębiorcy odbierającego odpady wyposażone były w system monitoringu bazujący na systemie pozycjonowania satelitarnego. (...) W 2019 r. pojazdy ZGK nie posiadały tych systemów, ponieważ spółka w bardzo krótkim czasie organizowała system odbioru odpadów i ze względów organizacyjnych i finansowych nie była w stanie spełnić tego wymogu. Na początku 2020 r. pojazdy zostały wyposażone w tego typu systemy. Kierownik Referatu Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego Urzędu Gminy Szumowo posiada możliwość monitorowania systemu w każdym czasie.* (akta kontroli str. 135-176, 476-478)

W latach 2017 i 2018 wykonawcy odbierający odpady komunalne w Gminie wyłaniani byli w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego. W tych latach usługi odbioru odpadów w Gminie świadczyło PGK, które złożyło oferty w wysokości 317,5 tys. zł i 417,3 tys. zł. Postępowanie na wykonawcę przedmiotu zamówienia na 2019 rok zostało unieważnione, ponieważ cena najkorzystniejszej oferty (jedynej, złożonej przez PGK w wysokości 548 tys. zł) przewyższała kwotę, którą Gmina zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (420 tys. zł). Gmina 7 stycznia 2019 r. zawarła więc umowę na kwotę 417,3 tys. zł²³, z własną jednostką, tj. ZGK, w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 *ustawy z dnia 29 stycznia*

²¹ Umowy nie obejmowały odpadów powstających na nieruchomościach niezamieszkałych (zakłady produkcyjne, placówki oświatowe, sklepy, banki, w Szumowie itp.) oraz odpadów ulicznych, z targowisk i powstających w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej.

²² Jedynie w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącym załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dotyczy umów gminy z PGK) zastrzeżono, że: *w trakcie odbioru odpadów komunalnych nie może nastąpić zmieszanie poszczególnych frakcji odpadów, określonych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szumowo, tj. zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zbieranych w sposób selektywny, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów wielkogabarytowych, popiołu i żużlu.*

²³ W styczniu 2019 roku odbiór odpadów na terenie Gminy realizowało PGK, na warunkach umowy obowiązującej w 2018 roku. ZGK rozpoczął odbiór odpadów od mieszkańców Gminy od lutego 2019 roku.

2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴. Dodatkowo, 25 stycznia 2019 roku, Rada Gminy podjęła decyzję o podwyższeniu kapitału zakładowego spółki o 200 tys. zł.²⁵ Wójt poinformował, że: *Od 2019 r. Gmina zdecydowała się zlecić zadania odbioru odpadów na terenie gminy i prowadzenia PSZOK własnej jednostce ze względów finansowych. Po ogłoszeniu przetargu nieograniczonego na odbiór odpadów, ofertę złożyło tylko PGK w Zambrowie. Kwota zawarta w ofercie, zdaniem wójta i radnych była zbyt wysoka i zmuszałaby radę gminy do znaczącej podwyżki opłat ponoszonych przez mieszkańców. Ponieważ w gminie funkcjonuje spółka komunalna, po przeanalizowaniu kosztów, wójt zdecydował się na zlecenie zadania własnej spółce. To działanie pozwoliło na uniknięcie podwyżki opłat ponoszonych przez mieszkańców. Ponadto działania te umożliwiły uzyskanie wyższego poziomu recyklingu i zwiększenia nadzoru nad realizacją tego zadania.*

(akta kontroli str. 135-212, 479-481)

W okresie objętym kontrolą ZGK w miesięcznym raporcie odbioru odpadów za marzec 2019 roku zgłosił Gminie nieprawidłowości w zakresie zbierania przez właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych w sposób niezgodny z regulaminem ucpg. Poprzedni odbiorca nie zgłaszał w tym zakresie żadnych nieprawidłowości. Stwierdzone przez ZGK nieprawidłowości dotyczyły sześciu nieruchomości. Wójt poinformował, że: *(...) dotyczyły one wystawiania do odbioru odpadów z działalności rolniczej. Odpady te nie były odbierane z gospodarstw domowych. Nie nakładano jednak kar tylko pouczano mieszkańców. Apele w tej sprawie pojawiały się na każdej sesji Rady Gminy. Wójt dodał, że: W 2020 r. przez pierwsze dwa miesiące wystawiane są tzw. „żółte kartki ostrzegawcze” – pouczenia i informacja jak należy segregować odpady. Po tym terminie będą nakładane opłaty w podwójnej wysokości za każdorazowe niewłaściwe segregowanie.*

(akta kontroli str. 476-478)

W dniu 17 grudnia 2019 r. Gmina złożyła wniosek do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji w ramach programu priorytetowego nr 2.8 „Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej”. We wniosku wskazano, że masa zlokalizowanych na 196 gospodarstwach odpadów rolniczych m.in.: folii rolniczych, siatek i sznurków do owijania balotów, opakowań po nawozach wynosi 172,7 Mg. Koszt usunięcia takich odpadów oszacowano na 86,3 tys. zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK Gmina nie uzyska informacji o wyniku rozpatrzenia wniosku.

(akta kontroli str. 219-232)

Podczas oględzin odbioru odpadów zbieranych selektywnie, przeprowadzonych 26 lutego 2020 r., stwierdzono, że odbiór odpadów realizowany był dwoma pojazdami, tj. śmieciarką z funkcją zgniatania i samochodem dostawczym. Do śmieciarki wrzucano jednocześnie worki, w których znajdował się papier oraz tworzywa sztuczne, metale i opakowania. Odpady były zgniatane i przekazywane do komory śmieciarki. Na samochód dostawczy składowane były, w sposób umożliwiający ich odseparowanie, odpady ze szkła (po uprzednim opróżnieniu ich z worka, w którym się znajdowały), a także worki z bioodpadami (ustawiane na końcu skrzyni samochodu dostawczego). Spośród wystawionych przez mieszkańców worków z odpadami z 10 losowo wybranych gospodarstw domowych:

- w dziewięciu (90%) odpady były prawidłowo posegregowane, w jednym (10%) – szkło było zmieszane z plastikiem – pracownik ZGK zwrócił ustną uwagę właścicielowi posesji dotyczącą niewłaściwej segregacji, dodając, że następnym razem tak posegregowane odpady nie będą odbierane,
- w jednym (10%) przed nieruchomością wystawiono folie gospodarcze, które nie zostały odebrane przez pracowników ZGK,
- w sześciu (60%) posegregowane odpady znajdowały się w workach o odpowiednich kolorach, natomiast w pozostałych czterech: [1] wysegregowany plastik znajdował się w worku na szkło, [2] wysegregowane metale i tworzywa sztuczne były w worku

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

²⁵ Uchwała nr IV/25/19 Rady Gminy Szumowo z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego Zakładu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Szumowie.

na bioodpady, [3] wysegregowane szkło znajdowało się w worku na bioodpady, [4] wysegregowane szkło było w plastikowych reklamówkach. Pomimo użycia przez mieszkańców niewłaściwych kolorów worków na segregowane odpady, pracownicy ZGK we właściwy sposób umieścili odpady do pojazdów wykorzystywanych do odbioru odpadów.

Zebrane odpady zostały przetransportowane i zdeponowane w ZPiUO w Czerwonym Borze.

Mieszanie dwóch frakcji odpadów tj. papieru oraz tworzyw sztucznych, metali i opakowań przez wykonawcę zostało szerzej opisane w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*.

(akta kontroli str. 244-264, 482-487)

Podczas oględzin odbioru odpadów zmieszanych, przeprowadzonych 12 marca 2020 r., stwierdzono, że do odbioru śmieci wykorzystywano jeden pojazd, tj. śmieciarkę wyposażoną w funkcję zgniatania odpadów. Spośród wystawionych przez mieszkańców pojemników i worków z odpadami z 10 losowo wybranych gospodarstw domowych:

- w pięciu (50%) w odpadach zmieszanych znajdowały się prawidłowe rodzaje odpadów,
- w czterech (40%) w odpadach zmieszanych znajdowały się elementy, które powinny być umieszczane w innych frakcjach odpadów, tj. pojedyncze: opakowania tekturowe, butelki plastikowe, butelki szklane, drobne metale, fragmenty folii gospodarczych;
- w jednym (10%) przed posesją wystawiono posegregowane worki ze szkłem oraz tworzywami sztucznymi, metalami i opakowaniami, które nie zostały odebrane przez pracowników ZGK.

Zebrane odpady zostały przetransportowane i zdeponowane w ZPiUO w Czerwonym Borze.

(akta kontroli str. 233-243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina, pomimo wiedzy o mieszaniu frakcji papieru oraz tworzyw sztucznych, metalu i opakowań przez podmiot odbierający odpady, nie podejmowała działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości. Oględziny odbioru odpadów zbieranych selektywnie, przeprowadzone 26 lutego 2020 r., wykazały, że podmiot odbierający odpady mieszał dwie podstawowe frakcje, tj. papier oraz tworzywa sztuczne, metale i opakowania, co było niezgodne z art. 9e ust. 2 *ustawy ucpq*, który zakazuje mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą. Wójt wyjaśnił, że podczas odbierania odpadów papier mieszany jest z frakcją odpadów tworzywa sztuczne, metale i opakowania, ponieważ: *ZPiUO w Czerwonym Borze, do którego trafiają odpady kieruje je do jednej i tej samej komory zrzutowej, bez podziału na frakcje. Zbieranie każdej frakcji oddzielnie zwiększyłoby koszty ich zbierania, obciążając nimi mieszkańców bez faktycznego wpływu na poziom recyklingu i odzysku.*
(akta kontroli str. 244-264, 482-487)
2. Gmina w latach 2017–2019 nierzetelnie wykorzystywała narzędzia nadzoru i kontroli wobec uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi poprzez:
 - niepodejmowanie kontroli wobec mieszkańców Gminy w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - nieprzeprowadzenie do listopada 2019 roku kontroli innych uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy,
 - nieprowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych. Gmina nie egzekwowała także takiej informacji od PGK, które w sprawozdaniach przekazanych Gminie nie podało liczby podmiotów gospodarczych, od których odbierano odpady komunalne (sprawozdanie za 2017 rok) ani nie dołączyło wykazu podmiotów, z którymi zawarto lub rozwiązano umowę w danym okresie (sprawozdanie za lata 2017 i 2018). W sprawozdaniach za 2019 rok podano liczbę podmiotów, a także dołączono wykaz zawierający liczbę umów zawartych lub rozwiązanych w danym półroczu.

Skutkiem opisanych zaniechań był brak wiarygodnych informacji o wypełnianiu obowiązku posiadania umowy na odbiór odpadów komunalnych przez przedsiębiorców, poprawności segregacji odpadów przez mieszkańców oraz właściwego wywiązywania się ze swoich obowiązków innych uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Uniemożliwiało to podjęcie przez Gminę skutecznych działań w celu właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi i osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (dalej: poziom TR).

Wójt wyjaśnił, że: *Do roku 2019 nie weryfikowano czy mieszkańcy gromadzą odpady w sposób zadeklarowany, ponieważ podmiot odbierający odpady nie przekazywał informacji o nieprawidłowościach. (...) W 2020 r. przez pierwsze dwa miesiące wystawiane są tzw. „żółte kartki ostrzegawcze” – pouczenia i informacja jak należy segregować odpady. Po tym terminie będą nakładane opłaty w podwójnej wysokości za każdorazowe niewłaściwe segregowanie. W latach 2017–2018 Gmina nie przeprowadzała kontroli w podmiotach odbierających odpady ze względu na problemy kadrowe. (...) W 2019 roku kontrole i analizy w zakresie gospodarki odpadami prowadzone były na bieżąco, ponieważ Gmina nie zawarła umowy z dotychczasową firmą i zleciła odbiór odpadów „swojej” spółce komunalnej. Celem analiz było ustalenie rzeczywistych kosztów zbiórki odpadów komunalnych. (...) Wójt dodał, że: ewidencja umów na odbieranie odpadów z nieruchomości niezamieszkałych prowadzona jest od 2020 roku.* (akta kontroli str. 127-133, 453-475, 490-522)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia nadzór gminy nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad zadaniami powierzonymi podmiotom odbierającym odpady komunalne i je przetwarzającym.

Gmina, pomimo wiedzy o mieszanii przez podmiot odbierający odpady frakcji papieru z tworzywami sztucznymi, metalem i opakowaniami, nie podejmowała działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości. Urząd nierzetelnie wykorzystywał narzędzia nadzoru i kontroli uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Nie prowadził bowiem ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych, nie prowadził kontroli mieszkańców w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także przeprowadził tylko jedną kontrolę innych uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy. Nie wszyscy mieszkańcy Gminy właściwie segregowali odpady.

OBSZAR

3. Osiągnięcie założonych poziomów recyklingu, ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych z terenu gminy, w tym weryfikacja danych otrzymywanych od odbiorców odpadów komunalnych i podmiotów, do których zostały one przekazane

Gmina sporządzała roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (dalej: sprawozdania). Zakres sprawozdań, a także terminy przekazywana ich marszałkowi województwa i WIOŚ, tj. 29 marca 2018 roku i 28 marca 2019 roku, były zgodne z art. 9q ustawy *ucpg*. W związku ze zgłoszonymi przez urząd marszałkowski uwagami, dotyczącymi m.in. sposobu wyliczania wartości poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz poziomu recyklingu, Gmina sporządziła korekty sprawozdań – odpowiednio 20 kwietnia 2018 r. i 28 czerwca 2019 r.

Wskazane w korektach sprawozdań, wyliczone przez Gminę w latach 2016–2018 poziomy TR, w wysokości kolejno 28,3%, 25,51% i 27,06%, były niższe od maksymalnych dopuszczalnych wartości tych wskaźników (odpowiednio 45%, 45% i 40%), określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji²⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych).

²⁶ Dz. U. poz. 2412.

W latach 2016–2017 wskazane przez Gminę poziomy recyklingu, w wysokości 19,2% i 20,78%, były wyższe od minimalnych dopuszczalnych wartości tego wskaźnika (odpowiednio 18% i 20%), określonych w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych*²⁷ (dalej: *rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu*). W 2018 roku wyliczony przez Gminę poziom recyklingu był niższy od minimalnego wymaganego poziomu, wynoszącego 30%, co szerzej opisano w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*. (akta kontroli str. 265-347)

Za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu WIOŚ, decyzją z 16 października 2019 r.²⁸, nałożył na Gminę karę pieniężną w wysokości 2,4 tys. zł. Gmina, powołując się na zapisy umowy z PGK, wezwała przedsiębiorstwo do opłacenia tej kary. PGK 19 listopada 2019 r. dokonało przelewu na konto Gminy. W trakcie trwania kontroli NIK, 19 marca 2020 r., Gmina, na podstawie § 9 ust. 1 pkt 10 umowy z dnia 27 października 2017 r., zawartej pomiędzy gminą Szumowo a PGK, wystawiła notę obciążeniową PGK z tytułu kary umownej za nieosiągnięcie w 2018 roku wymaganego poziomu recyklingu, w wysokości 10% wartości zlecenia, tj. 41,7 tys. zł. (akta kontroli str. 421-431)

Gmina wyliczała poziom recyklingu i poziom TR, przyjmując liczbę osób zameldowanych na jej terenie. Wykorzystywany do obliczeń współczynnik udziału odpadów papieru, metali i tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych, wynoszący 31,8%, wynikał z *Krajowego planu gospodarki odpadami 2022*²⁹. Wójt poinformował, że Gmina nie przeprowadzała własnych badań składu morfologicznego odpadów, ponieważ: *było to ekonomicznie nieuzasadnione*.

(akta kontroli str. 265-347, 479-481)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, Gmina nie posiadała ostatecznych danych od wszystkich podmiotów odbierających odpady, potrzebnych do wyliczenia poziomu recyklingu i poziomu TR za 2019 rok. Wyliczony na podstawie wstępnych danych poziom TR wyniósł 23,11% i był niższy od maksymalnego dopuszczalnego poziomu, wynoszącego 35%. Natomiast poziom recyklingu wyniósł 24,81%, co wskazuje na ryzyko nieosiągnięcia minimalnej wymaganej wartości tego wskaźnika, tj. 40%.

Przyjmując dane o masie odpadów na mieszkańca w Gminie (wg obowiązującego wzoru dane są wyliczane na podstawie masy wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca województwa), osiągnięty poziom recyklingu w latach 2017–2019 wynosiłby odpowiednio 24,41%, 27,20%, 34,11%. (akta kontroli str. 348-414)

Gmina corocznie otrzymywała od PGK, prowadzącego ZPiUO, informacje o ilości i sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z jej terenu. Ponadto przekazywano dane (nazwę i adres) recyklerów oraz ich procentowy udział w odbiorze poszczególnych frakcji odpadów. Wójt poinformował, że: *Gmina nie posiada informacji na temat odzyskiwania poszczególnych frakcji odpadów przez ZPiUP. ZPiUO w Czerwonym Borze posiada wydzielone jedno miejsce, gdzie zrzucane są odpady frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła ze wszystkich gmin, nie ma więc możliwości, aby w procesie segregacji wyodrębnić faktycznie odzysk dla poszczególnej gminy. Nie znamy sposobu w jaki ZPiUO w Czerwonym Borze przedstawia wskaźniki odzysku. Gmina otrzymuje dwa razy w roku pisemną informację od podmiotu odbierającego odpady o ilości odpadów przekazanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi. Przedsiębiorstwo odbierające otrzymuje z kolei taką informację z ZPiUO*. (akta kontroli str. 265-271, 482-487)

W latach 2016–2019 na terenie Gminy zebrano w sposób selektywny kolejno 340,22 Mg, 327,29 Mg, 403,5 Mg, 250,65 Mg odpadów, co stanowiło odpowiednio 36,1%, 31,66%, 37,02%, 28,01% łącznej masy wszystkich odpadów zebranych na terenie Gminy, wynoszącej 942,32 Mg, 1033,63 Mg, 1089,68 Mg, 895,01 Mg. Znaczący wpływ na spadek masy odpadów odebranych z terenu Gminy w 2019 roku miała masa odpadów odebranych przez PSZOK. W latach 2016–2019 w PSZOK odebrano 99,42 Mg, 102 Mg, 176 Mg,

²⁷ Dz. U. poz. 2167.

²⁸ DIŁ.7062.20.2019.PG.

²⁹ Krajowy plan gospodarki odpadami 2022, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 88 z dnia 1 lipca 2016 r.

11,43 Mg odpadów, w tym 86,8 Mg (89,12%), 93,9 Mg (92,06%), 141,7 Mg (80,51%) i 0 Mg zmieszanych budowlanych. Wójt poinformował, że: *Od 2019 roku gospodarkę odpadami przejął ZGK w Szumowie. Znaczący wpływ na całkowitą masę odebranych odpadów z terenu gminy miało zorganizowanie w sposób właściwy i zgodny z prawem PSZOK, z którego ilość odebranych odpadów znacząco spadła. (...) nie miało to wpływu na ilość nielegalnie zalegających śmieci w lasach. W latach 2016–2019 nie odnotowaliśmy takich zgłoszeń.*

W latach 2017–2018 masa odpadów odebranych z nieruchomości zamieszkałych Gminy wzrosła z 926,7 Mg do 1.042,76 Mg. W 2019 roku spadła zaś do 723,59 Mg. Masa odebranych podstawowych frakcji odpadów zbieranych w sposób selektywny z nieruchomości zamieszkałych, tj. papieru, szkła, tworzyw sztucznych, metali i opakowań (w tym zmieszane odpady opakowaniowe) wyniosła 55,6 Mg w 2017 roku, 65,49 Mg w 2018 roku i 116,36 Mg w 2019 roku, co stanowiło odpowiednio 6%, 6,28% i 16,08% masy odpadów zebranych z tych nieruchomości. Masa odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi wzrosła z 72,2 Mg w 2017 roku do 94,34 Mg w 2019 roku. Jej udział w masie wszystkich odebranych odpadów z nieruchomości zamieszkałych Gminy wzrósł w tym czasie z 7,8% w 2017 roku do 13,04% w 2019 roku. (akta kontroli str. 265-414, 488-487)

Równolegle prowadzona kontrola w PGK wykazała, że przedsiębiorstwo przekazywało gminom dane dotyczące masy odpadów opakowaniowych wielomateriałowych (kod: 15 01 06) lub poszczególnych frakcji tych odpadów (kod: 15 01 01, 15 01 02, 15 01 04 i 15 01 07), które zostały uzyskane w wyniku procesu podczyszczania w instalacji ZPiUO i zagospodarowane (tj. sprzedane do podmiotów będących recyklerem ostatecznym lub pośredniczącym w recyklingu odpadów), a nie rzeczywistą masę odpadów odebranych bezpośrednio od mieszkańców.

Otrzymywane przez Gminę sprawozdania od podmiotów odbierających odpady komunalne nie były weryfikowane, co szerzej opisano *Stwierdzonych nieprawidłowościach*. (akta kontroli str. 453-456)

Dane podawane przez Gminę w załączniku do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy gospodarka mieszkaniowa i komunalna nie były zgodne z danymi podawanymi w sprawozdawczości kierowanej do marszałka województwa, co szerzej opisano w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*. (akta kontroli str. 415-420, 482-487)

Różnice występowały również pomiędzy sprawozdaniami z realizacji zadań gminy z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, kierowanymi do marszałka województwa a sprawozdaniami M-09 o wywozie i przetwarzaniu odpadów komunalnych, sporządzanymi przez odbiorcę odpadów na potrzeby GUS. Niezgodność danych dotyczących masy poszczególnych frakcji odpadów wynosiła od 0,1 Mg (opakowania wielomateriałowe) do 110,3 Mg (odpady ulegające biodegradacji) w sprawozdaniach za 2017 rok, a także 5,92 Mg (metale) do 27,69 Mg (papier i tektura) za 2018 rok. Wójt poinformował, że: *Gmina nie sporządza sprawozdania MG-09 i nie posiadamy wiedzy jakie dane zawarte są w tym sprawozdaniu. Ten dokument sporządzany przez PGK nie tafia do gminy, dlatego gmina nie posiada wiedzy jakie dane przedstawione są w sprawozdaniu i nie ma możliwości ich porównania czy też weryfikacji.* (akta kontroli str. 415-420, 482-487)

Gmina nie sporządzała analizy stanu gospodarki odpadami, co szerzej opisano w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*. (akta kontroli str. 432-434, 472-475)

W latach 2016–2019 koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w Gminie (dział 90 rozdział 90002 Gospodarka odpadami) wynosiły odpowiednio 344,9 tys. zł, 344,8 tys. zł, 450 tys. zł i 459,3 tys. zł, w tym koszty zakupu usług odbioru i transportu odpadów kolejno 322,4 tys. zł, 321,2 tys. zł, 413,8 tys. zł i 419,3 tys. zł. Pozostałe koszty stanowiły m.in. wynagrodzenia osobowe pracowników i składki na ubezpieczenia społeczne. W latach 2017–2019 należności Gminy z tytułu miesięcznych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w wysokości 329,7 tys. zł, 418,2 tys. zł i 399,5 tys. zł, stanowiły odpowiednio 95,6%, 92,9% i 87% kosztów funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie.

W latach 2016–2019, wg stanu na 31 grudnia, zaległości mieszkańców z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami wynosiły 25,1 tys. zł, 37,4 tys. zł, 50,5 tys. zł i 43,3 tys. zł. Wójt poinformował, że: *W 2017 i 2018 r. pracownica prowadząca sprawy gospodarki odpadami przebywała na zwolnieniu lekarskim i urlopie macierzyńskim. Osoba zastępująca zaniedbała dochodzenie zaległych należności. Wystane zostały upomnienia, ale nie wystawiano tytułów wykonawczych. Dopiero po powrocie pracownika z urlopu, w 2019 roku zostały wystawione tytuły wykonawcze na wszystkie dotychczasowe zaległości. Działanie to spowodowało ściągnięcie części zaległości i zmniejszenie ich ogólnej sumy.*

(akta kontroli str. 434-445, 482-487)

Wysokość opłat za gospodarowanie odpadami w Gminie uzależniona była od liczby osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym, a także zadeklarowanego sposobu gromadzenia odpadów, tj. w sposób selektywny lub nieselektywny. W 2017 roku opłaty wynosiły: 12 zł miesięcznie – gospodarstwo jednoosobowe, gromadzące odpady w sposób selektywny; 15 zł miesięcznie – gospodarstwo jednoosobowe, gromadzące odpady w sposób nieselektywny; 23 zł miesięcznie – gospodarstwo dwuosobowe i więcej, gromadzące odpady w sposób selektywny i 30 zł miesięcznie – gospodarstwo dwuosobowe i więcej, gromadzące odpady w sposób nieselektywny. Gromadzenie odpadów w sposób selektywny zadeklarowało 365 gospodarstw³⁰, a w sposób nieselektywny – 702³¹, co stanowiło odpowiednio 34,2% i 65,8% wszystkich z 1.067 deklaracji złożonych przez mieszkańców Gminy.

W latach 2018–2019 opisywane opłaty wynosiły: 15 zł miesięcznie – gospodarstwo jednoosobowe, gromadzące odpady w sposób selektywny; 27 zł miesięcznie – gospodarstwo jednoosobowe, gromadzące odpady w sposób nieselektywny; 30 zł miesięcznie – gospodarstwo dwuosobowe i więcej, gromadzące odpady w sposób selektywny i 50 zł miesięcznie – gospodarstwo dwuosobowe i więcej, gromadzące odpady w sposób nieselektywny. Gromadzenie odpadów w sposób selektywny zadeklarowało 779 gospodarstw³², a w sposób nieselektywny 270 gospodarstw³³, co stanowiło odpowiednio 74,3% i 25,7% wszystkich z 1.049 deklaracji złożonych przez mieszkańców Gminy. Wójt poinformował, że duży odsetek osób deklarujących nieselektywną zbiórkę odpadów wynikał z: *małej różnicy pomiędzy opłatami za selektywną i nieselektywną zbiórkę odpadów, a także niekorzystnego podziału gospodarstw domowych, od których uzależniano tę cenę. Były tylko dwie kategorie gospodarstw: jednoosobowe oraz dwa i więcej. Duże gospodarstwa wolały więcej płacić i nie dokonywać selekcji odpadów. Po analizie postanowiono znacząco podnieść cenę dla gospodarstw, które nie segregowały śmieci, a dla tych, którzy zadeklarowali zmianę sposobu segregacji ze zmieszanych na selektywną cena pozostała bez zmian. To spowodowało znaczący wzrost gospodarstw deklarujących zbiórkę selektywną. Ze względów społecznych, to był pierwszy krok w kierunku zmniejszenia ilości gospodarstw, które zbierały śmieci w sposób nieselektywny. Większa różnica cenowa spowodowałaby duży opór społeczny i mogłaby skutkować odwrotnym efektem.*

(akta kontroli str. 446-448, 488-489)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2018 roku wyliczony przez Gminę poziom recyklingu w wysokości 25,46% był niższy o 4,54 punktu procentowego od poziomu wymaganego *rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych*. Za nieosiągnięcie wymaganego poziomu Gmina została ukarana przez WIOŚ karą w wysokości 2,4 tys. zł. Z wstępnych danych wynika, że w 2019 roku poziom recyklingu wyniesie 24,81%, co również oznacza nieosiągnięcie przez Gminę wymaganego poziomu przewidzianego na dany rok, tj. 40%. Przyczyną niskiego poziomu recyklingu było dopuszczenie do mieszania frakcji papieru oraz tworzyw sztucznych,

³⁰ W tym 42 gospodarstwa jednoosobowe i 323 gospodarstwa dwuosobowe i więcej.

³¹ W tym 99 gospodarstw jednoosobowych i 603 gospodarstwa dwuosobowe i więcej.

³² W tym 118 gospodarstw jednoosobowych i 661 gospodarstw dwuosobowych i więcej.

³³ W tym 42 gospodarstwa jednoosobowe i 228 gospodarstw dwuosobowych i więcej.

metal i opakowań przez podmiot odbierający odpady, nienależyty nadzór nad uczestnikami systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz mała różnica opłat za gospodarowanie odpadami pomiędzy mieszkańcami deklarującymi selektywną i nieselektywną zbiórkę odpadów, wynosząca od 3 zł do 8 zł miesięcznie w 2017 roku i od 12 do 20 zł miesięcznie w latach 2018–2019 (w zależności od wielkości gospodarstwa domowego). W konsekwencji w roku 2017 – 65,8%, a w latach 2018–2019 – 25,7% gospodarstw domowych zadeklarowało nieselektywną zbiórkę odpadów.

Wójt wyjaśnił, że: *Do stycznia 2019 r. (...) podmiot odbierający odpady odpowiedzialny był za poziom recyklingu. Gmina prowadziła akcje informacyjne na temat segregacji poprzez stałe przypominanie na sesjach Rady Gminy, spotkaniach z mieszkańcami i zebraniach wiejskich. Ponadto na workach do segregacji odpadów umieszczone zostały informacje o rodzajach odpadów, jakie należy gromadzić w workach poszczególnych frakcji, jak również o tym jakich odpadów nie należy w nich umieszczać. Pomimo tych starań, w 2018 roku firma nie osiągnęła wymaganego poziomu recyklingu i obciążona została karą nałożoną z tego tytułu na gminę. Ze względu na wysokie koszty odbioru odpadów wynikające z oferty przetargowej na 2019 rok, jak również niski poziom recyklingu, władze gminy zdecydowały się zlecić zadanie gospodarowania odpadami „własnej” spółce komunalnej. Wójt dodał, że: ZGK rozpoczął działalność związaną ze zbieraniem odpadów komunalnych dopiero w lutym 2019 r. Spółka nie miała żadnego doświadczenia w tej kwestii. Rok 2019 r. był czasem zdobywania doświadczenia i wypracowywania dobrych praktyk w tym zakresie. Na pewno należy położyć jeszcze większy nacisk na segregację odpadów, aby zminimalizować ilość odpadów zmieszanych. ZGK planuje w 2020 r. akcje dodatkowego zbierania szkła, złomu, odpadów wielkogabarytowych i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, akcje edukacyjne dla mieszkańców w celu podwyższenia poziomu recyklingu. Ponadto do wyliczenia wskaźnika recyklingu przyjmowana jest liczba mieszkańców na podstawie ewidencji ludności (czyli zameldowanych). Z weryfikacji przeprowadzonej przez sołtysów wynika, że liczba osób faktycznie zamieszkałych na terenie gminy jest dużo niższa niż zameldowanych (zameldowanych około 4 900, a zamieszkałych około 3 500). Trwają rozmowy w kierunku zmiany deklaracji, aby znalazła się w niej liczba osób faktycznie zamieszkałych w gospodarstwach domowych.* (akta kontroli str. 265-347, 482-487)

2. Dane podawane przez Gminę w załączniku do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy gospodarka mieszkaniowa i komunalna nie były zgodne z danymi podawanymi w sprawozdawczości kierowanej do marszałka województwa. W 2017 roku rozbieżność w podawanej masie odebranych odpadów dotyczyła 10 frakcji i wynosiła od 0,04 Mg w przypadku frakcji – baterie i akumulatory do 54,3 Mg w przypadku zmieszanych odpadów opakowaniowych. W 2018 roku różnice dotyczyły trzech frakcji, tj. papier i tektura – 0,06 Mg, baterie i akumulatory – 0,06 Mg i odpady ulegające biodegradacji – 17,01 Mg. Wójt wyjaśnił, że: *różnice wynikają przede wszystkim z nieuwagi pracowników. Sprawozdania sporządzają różni pracownicy i nie uzgodnili wzajemnie danych (...).* (akta kontroli str. 415-420, 482-487)
3. Gmina nie sporządziła analizy stanu gospodarki odpadami, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy ucp. Wprawdzie dokument o takiej nazwie został sporządzony 26 września 2019 roku, tj. 149 dni po terminie wynikającym z art. 9tb ust. 2 ustawy ucp (30 kwietnia), jednak nie zawierał żadnego z wymaganych zapisami art. 9tb ust. 1 ustawy ucp, elementów, tj.: [1] możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania; [2] potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi; [3] kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych; [4] liczby mieszkańców; [5] liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, przewidzianej w art. 6 ust. 1, w imieniu których Gmina powinna podjąć działania, określone w art. 6 ust. 6–12; [6] ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy; [7] ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych odbieranych z terenu Gminy oraz powstających z przetwarzania odpadów komunalnych pozostałości z sortowania i pozostałości

z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Wójt wyjaśnił, że: *Analiza gospodarki odpadami za rok 2018 została zamieszczona w BIP-ie dopiero po 26 września 2019 r. i nie zawierała wszystkich wymaganych elementów z powodu często zmieniających się przepisów i dużej ilości obowiązków. Po powrocie pracownicy z urlopu macierzyńskiego w lipcu 2018 r. nagromadziło się wiele zaległości z powodu nieodpowiedzialności pracownika zastępującego. (...) Podczas kontroli z Wydziału Ochrony Środowiska wskazano brak analizy. Sporządzona była ona w szybkim tempie i nie zawierała wszystkich niezbędnych elementów.* (akta kontroli str. 432-434, 472-475)

4. Gmina sporządzała roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie sprawozdań otrzymanych od podmiotów objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi. Gmina nie zwracała się do tych podmiotów o dokumentację źródłową, np. o kwity wagowe. Brak weryfikacji otrzymywanych danych zwiększał ryzyko sporządzenia sprawozdań niezgodnych ze stanem faktycznym. I tak: do rocznego sprawozdania za 2018 rok Gmina przeniosła błędne dane dotyczące masy odebranych odpadów. PGK zamiast rzeczywistą masę poszczególnych frakcji odpadów odebranych bezpośrednio od mieszkańców (kod: 15 01 01, 15 01 02, 15 01 04 i 15 01 07), wskazało masę frakcji uzyskanych w wyniku procesu podczyszczania w instalacji ZPiUO i przygotowanych do zagospodarowania. Powyższe nie miało wpływu na wysokość poziomu recyklingu i poziom TR. Wójt wyjaśnił, że: *W latach 2017–2018 nie weryfikowano sprawozdań (...), ponieważ (...) PGK prowadził ZPiUO, jak również odbierał odpady z terenu gminy. Jediną możliwością weryfikacji wiarygodności sprawozdań byłoby bezpośrednie obserwowanie zbierania odpadów i ich przekazywanie do ZPiUO. Fizycznie było to niemożliwe do wykonania. W 2019 r. sprawozdania weryfikowane były na podstawie zestawień i faktur przekazywanych przez spółkę komunalną gminy.* (akta kontroli str. 265-347, 453-456)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania podejmowane przez Urząd w badanym obszarze.

Wyliczony przez Gminę poziom recyklingu w 2018 roku był niższy o 4,54 punktu procentowego od minimalnego poziomu, wskazanego w *rozporządzeniu w sprawie poziomów recyklingu*. Z wstępnych danych wynika, że w 2019 roku poziom recyklingu wyniesie 24,81%, co również oznacza nieosiągnięcie przez Gminę wymaganego poziomu w tym roku. W Gminie odnotowano wysoki udział mieszkańców deklarujących nieselektywną zbiórkę odpadów, tj. 65,8% w 2017 roku i 25,7% w latach 2018–2019. Miało to wpływ na niski odsetek masy odebranych podstawowych frakcji odpadów zbieranych w sposób selektywny z nieruchomości zamieszkałych, tj. papieru, szkła, tworzyw sztucznych, metali i opakowań (w tym zmieszane odpady opakowaniowe), wynoszący od 6% do 16,08% w ogólnej masie odpadów zebranych z tych nieruchomości. Gmina nie sporządzała analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

4. Prowadzenie przez gminę działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami komunalnymi, w tym promujących selektywne zbieranie odpadów komunalnych

Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami, a także ich zakres i częstotliwość nie zostało w Gminie uregulowane. W Gminie występował wysoki odsetek mieszkańców deklarujących nieselektywną zbiórkę odpadów, co szerzej zostało opisane w pkt 3 wystąpienia. Gmina podejmowała wymienione niżej działania, w celu promowania selektywnego zbierania odpadów przez mieszkańców.

1. Przy zmianie cennika opłat za gospodarowanie odpadami obowiązującym od 2018 roku, Gmina pozostawiła bez zmian ceny odbioru odpadów od mieszkańców deklarujących zmianę sposobu segregacji ze zmieszanych na selektywną, przy jednoczesnym znaczącym podniesieniu ceny dla gospodarstw domowych, które nie segregowały śmieci.
2. Od 1 stycznia 2020 r. zachęcano mieszkańców Gminy do gromadzenia odpadów ulegających biodegradacji w przydomowych kompostownikach, poprzez obniżenie o 5 zł

miesięcznych opłat za gospodarowanie odpadami. Wójt poinformował, że: *ze względu na charakter gminy ilość odpadów biodegradowalnych jest stosunkowo niewielka. Gospodarstwa, które prowadzą hodowle zagospodarowywały większość odpadów biodegradowalnych we własnym zakresie. Gmina nie dostawała sygnałów dotyczących nieprawidłowości zakresie prowadzenia przez mieszkańców przydomowych kompostowników.*

3. Rozdawano ulotki dotyczące zasad segregacji odpadów komunalnych w Gminie, na których wskazano podstawowe frakcje zbieranych odpadów, tj. odpady komunalne zmieszane, a także odpady zbierane selektywnie, w podziale na szkło, plastik i drobny metal, papier, a także bio. Przedstawiono informacje, jakie odpady należy wrzucać do poszczególnych worków, a jakich odpadów nie powinno się tam umieszczać. Ponadto podano częstotliwość odbioru poszczególnych odpadów. Umieszczono również informacje na temat PSZOK w zakresie rodzajów odbieranych tam odpadów.
4. Na workach na odpady przekazywanych mieszkańcom zamieszczono odpowiednie nazwy frakcji odpadów wraz z ich przedstawieniem graficznym, a także szczegółowe informacje co należy wrzucać do worka i czego nie powinno się tam umieszczać.
5. Na stronie internetowej Gminy³⁴ udostępniono podstawowe informacje o gospodarowaniu odpadami na terenie Gminy.

Wójt poinformował, że dodatkowo: *Przy szkołach i przy budynku Urzędu Gminy Szumowo ustawione były pojemniki kolorowe na odpady segregowane: papier, plastik i szkło. Szkoły cyklicznie organizują akcje edukacyjne wśród uczniów polegające na zbieraniu np. makulatury, którą następnie szkoła sprzedaje i uzyskane pieniądze przeznacza na cele szkoły. Prowadzone są akcje zbierania zużytych baterii lub zużytego drobnego sprzętu elektronicznego. Bardzo dużą popularnością cieszą się akcje zbierania plastikowych zakrętek, ponieważ uczniowie nie tylko uczą się wykorzystywać odpady, ale też mają świadomość, że dzięki swoim działaniom pomagają osobom niepełnosprawnym w pozyskaniu niezbędnego sprzętu rehabilitacyjnego. Prowadzone były akcje „Sprzątanie świata”, w których brali udział również uczniowie. Wójt dodał, że: Informacje o konieczności segregacji i jej znaczeniu pojawiały się na wielu sesjach Rady Gminy, które już od 2014 roku są nagrywane i udostępniane mieszkańcom na stronie www.zambrow.org, a od 2018 r. również na stronie gminy Szumowo www.szumowo.pl. W 2020 r. zamierzaliśmy uruchomić w szkołach akcję edukacyjną wśród najmłodszych dzieci, ale ze względu na zamknięcie szkół nie udało się wdrożyć tego programu.*

Wymienione działania informacyjne i edukacyjne odpowiadały części z kierunków działań ujętych w WPGO 2016, w szczególności w zakresie promowania selektywnego zbierania odpadów komunalnych, wykorzystywania odpadów z pielęgnacji zieleni przydomowej do produkcji kompostu na własne potrzeby, właściwego postępowania z odpadami i korzyści z tego wynikających. Gmina nie podejmowała działań wskazanych w WPGO 2016 w zakresie unikania stosowania przedmiotów jednorazowego użytku, ponownego użycia przedmiotów, wykorzystywania pojemników i toreb wielokrotnego użycia, wdrażania w szkołach i urzędach Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS) oraz monitoringu ilości i rodzajów wytwarzanych odpadów w celu optymalizacji struktury zakupów.

Gmina, oprócz jednego przypadku opisanego w pkt 2 wystąpienia, nie otrzymywała od odbiorców odpadów sygnałów o nieprawidłowym postępowaniu mieszkańców z odpadami, w związku z czym nie podejmowała żadnych działań informacyjnych lub edukacyjnych w tym zakresie. Wójt poinformował, że mieszkańcy Gminy kilkakrotnie zwracali się z pytaniami do pracowników Urzędu o sposób segregacji poszczególnych odpadów. Przekazywano wówczas ulotkę informacyjną i udzielano wyjaśnień bezpośrednio zainteresowanym. (akta kontroli str. 446-451, 482-489)

Gmina prowadziła stronę internetową zawierającą informacje dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi na jej terenie. Udostępniona na stronie Urzędu analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi nie zawierała elementów, wynikających z art. 9tb ust. 3 ucpq, co szerzej opisano w pkt 3 wystąpienia. Spełniała natomiast wymagania, określone

³⁴ <http://www.szumowo.pl/czystosc-i-porzadek>.

w art. 3 ust. 2 pkt 9 ucp, w zakresie obowiązkowych informacji udostępnianych na stronie internetowej urzędu gminy, jednak została umieszczona na takiej stronie dopiero od 26 września 2019 r., co szerzej opisano w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*.

Ponadto na stronie internetowej Urzędu zamieszczono: [1] aktualną broszurę informacyjną, w której znajdowały się informacje dotyczące zasad segregacji odpadów komunalnych w Gminie, w tym podział na podstawowe frakcje zbieranych odpadów; [2] harmonogram odbioru odpadów z gospodarstw domowych i miejsc użyteczności publicznej; [3] wzór *Deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości*. (akta kontroli str. 432-434, 452)

Wg danych podawanych przez Gminę w załączniku do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy gospodarka mieszkaniowa i komunalna w latach 2017–2019 w Gminie nie występowały nielegalne wysypiska. Wg stanu na 12 marca 2019 roku, na prowadzonej przez Policję Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa, nie odnotowano zgłoszeń dotyczących dzikich wysypisk śmieci w Gminie. Powyższe potwierdził Wójt Gminy, wskazując, że: *w latach 2017–2019 na terenie gminy Szumowo nie stwierdzono istnienia dzikich wysypisk śmieci*. (akta kontroli str. 415-418, 453, 476-478)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezamieszczeniu do 26 września 2019 r. na stronie internetowej Urzędu informacji wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 9 ucp, dotyczących m.in.: danych podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy; miejsca zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania; osiągniętych przez Gminę wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Wójt wyjaśnił, że: *W 2017 i 2018 r. pracownica prowadząca sprawy gospodarki odpadami przebywała na zwolnieniu lekarskim i urlopie macierzyńskim. Pracownik zastępujący w niewystarczającym stopniu wdrożył się w temat odpadów*. (akta kontroli str. 432-434, 452-471)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina prowadziła działania informacyjne i edukacyjne dotyczące prawidłowego postępowania z odpadami, głównie w zakresie promowania selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Były one zbieżne z niektórymi kierunkami działań wskazanymi w WPGO 2016. Na terenie Gminy nie występowały dzikie wysypiska. Na stronie internetowej Urzędu udostępniono informacje na temat funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, których zakres był zgodny z art. 3 ust. 2 pkt 9 *ustawy ucp*. Upubliczniono je jednak dopiero we wrześniu 2019 roku. Gmina nie prowadziła natomiast działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów. Podejmowane działania informacyjne i edukacyjne nie były w pełni skuteczne. Wyliczone bowiem przez Gminę poziomy recyklingu były niższe od wymaganych oraz stwierdzono przypadki niewłaściwej segregacji odpadów.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie przestrzegania przez podmiot odbierający odpady art. 93 ust. 2 *ustawy ucp*, dotyczącego zakazu mieszania ze sobą selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad ustanawianiem regulaminu PSZOK, zgodnego z uchwałami prawa miejscowego.
3. Zapewnienie skutecznych działań w celu osiągnięcia poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, wymaganego *rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie poziomów recyklingu*.

4. Rzetelne sporządzanie sprawozdania SG-01 Statystyka gminy gospodarka mieszkaniowa i komunalna.
5. Rzetelne i terminowe sporządzanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 9tb *ustawy ucpg*.
6. Weryfikację sprawozdań otrzymywanych od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK*, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

Białystok, 11 maja 2020 r.

Kontroler:
Jakub Dąbrowa
Starszy inspektor kontroli państwowej

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko

.....
podpis

.....
podpis