



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.17.2019

Krzysztof Marcinowicz
Wójt Gminy Juchnowiec Kościelny
Urząd Gminy w Juchnowcu Kościelnym
ul. Lipowa 10, 16-061 Juchnowiec Kościelny

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny, ul. Lipowa, 16-061 Juchnowiec Kościelny
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Marcinowicz, Wójt Gminy Juchnowiec Kościelny od 5 grudnia 2010 r. (Dalej: <i>Wójt</i>)
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 odpadami komunalnymi na terenie gminy.2. Nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad zadaniami powierzonymi podmiotom odbierającym odpady komunalne i podmiotom przetwarzającym takie odpady z terenu gminy.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
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Bielawski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/36/2020 z 20 lutego 2020 r.2. Beata Palinowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/45/2020 z 3 marca 2020 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Przyjęty w Gminie w latach 2017–2019 system segregacji odpadów komunalnych był zgodny z przepisami oraz uwzględniał regulacje wynikające z *WPGO*³. Nie funkcjonował on jednak skutecznie. Świadczy o tym znaczny wzrost masy odpadów komunalnych przypadających na mieszkańca Gminy, w tym odpadów zmieszanych, przy jednoczesnym niewielkim wzroście podstawowych frakcji zbieranych w sposób selektywny.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Systemem selektywnej zbiórki odpadów objęto niemal wszystkie nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe na terenie Gminy. Pomimo to w latach 2016–2019 nastąpił znaczny wzrost masy odpadów zmieszanych odebranych od mieszkańców (o 75,5%), przy jednoczesnym nieznacznym wzroście udziału frakcji zbieranych selektywnie, stanowiących podstawę wyliczenia wskaźnika recyklingu w całkowitej masie odpadów (z 8,2% do 9,7%). W latach 2016–2018, według wyliczeń Urzędu, Gmina osiągnęła wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Jednak sposób wyliczenia wskaźnika za lata 2016–2018, mimo że był zgodny z przepisami, nie pozwalał na wykorzystywanie go do rzetelnej oceny skuteczności działań podejmowanych przez Gminę w celu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. Do jego wyliczenia, oprócz masy odpadów selektywnie zebranych z terenu Gminy, wykorzystywano masę odpadów wysegregowanych w mechaniczno-biologicznej instalacji przetwarzania, obsługującej 10 gmin. W efekcie wyliczony przez Gminę wskaźnik faktycznie odzwierciedlał sprawność działania tej instalacji i skuteczność segregacji odpadów także w dziewięciu pozostałych gminach. Wyliczona w trakcie kontroli szacunkowa wartość tego wskaźnika za 2019 rok wskazuje, że istnieje ryzyko jego nieosiągnięcia⁴. Z kolei w 2018 roku o 29,36 punktów procentowych przekroczono wskaźnik ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania.

Nadzór nad podmiotem odbierającym odpady komunalne z terenu Gminy ograniczono do weryfikacji otrzymywanych od niego informacji dotyczących zagospodarowania odpadów oraz działań dyscyplinujących te podmioty, polegających na nakładaniu kar w przypadku naruszenia przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁵ lub umowy na odbiór odpadów.

Urząd terminowo wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych dotyczących realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Jednak dane wykazywane w sprawozdaniach statystycznych były nierzetelne. Podejmowano działania edukacyjne i informacyjne na temat funkcjonowania systemu gospodarki odpadami, które nie były skuteczne. Nie wpłynęły bowiem na ograniczenie masy odpadów generowanej przez mieszkańców oraz na poprawę ilości podstawowych frakcji odpadów zbieranych selektywnie. Wskazuje na to również liczba 27 miejsc nielegalnego składowania odpadów, które zlikwidowano w latach 2017–2019.

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

³ *Wojewódzki Plan Zagospodarowania Odpadami na lata 2016–2022*, wprowadzony uchwałą nr XXXII/281/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania *Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022* (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2016 r. poz. 4616).

⁴ Do zakończenia kontroli Urząd nie sporządził sprawozdania za 2019 r., w którym wskazywana jest wartość uzyskanego wskaźnika. Termin sporządzenia tego sprawozdania upływa 31 sierpnia 2020 r.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm. Ustawa zwana dalej: *ucpg*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe kontrolowanej działalności⁶

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Gminie stosowano trzy *regulaminy w sprawie utrzymania czystości i porządku*: [1] do 22 maja 2017 r. regulamin z 14 kwietnia 2014 r.⁷, [2] od 23 maja do 31 grudnia 2017 r. regulamin z 28 kwietnia 2017 r.⁸ oraz [3] od 1 stycznia 2018 r. regulamin z 22 września 2017 r.⁹ Zgodnie z wymogami art. 4 ust. 1 *ucpg*, wszystkie regulaminy przed ich uchwaleniem zostały pozytywnie zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku¹⁰. Stwierdzono jednak nieprawidłowość, polegającą na posługiwaniu się od 1 sierpnia 2016 r. do 22 maja 2017 r. regulaminem, który utracił moc, co szerzej opisano w części „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 7-12, 51-60)

W *regulaminach w sprawie utrzymania czystości i porządku w gminie* uwzględniono postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 1 *ucpg*. Na każdego właściciela nieruchomości nałożono obowiązek utrzymania czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości m.in. poprzez zbieranie w pojemnikach odpadów komunalnych zmieszanych i selektywnych, a następnie przekazywanie ich przedsiębiorcom w terminach wyznaczonych harmonogramem lub zagospodarowanie zgodnie z zapisami regulaminu, w tym przekazanie do punktu selektywnego zbierania odpadów (dalej: *PSZOK*). Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a *ucpg*, ustalono rodzaje worków i pojemników oraz minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych na terenie nieruchomości w zależności od rodzaju zabudowy mieszkaniowej lub prowadzonej działalności¹¹, rodzaje worków i pojemników oraz pojemność pojemników przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości i dysponujących lokalami¹² oraz wymagania dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, w tym pojemników na odpady.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 *ucpg*, w *regulaminach* ustalono minimalną częstotliwość pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego¹³. Natomiast w *uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu*

⁶ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Przyjęty uchwałą nr XXXVI/402/14 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Juchnowiec Kościelny* (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2014 r. poz. 1675).

⁸ Przyjęty uchwałą nr XXVIII/248/2017 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Juchnowiec Kościelny* (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego 2017 r. poz. 1873).

⁹ Przyjęty uchwałą nr XXXI/283/2017 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 22 września 2017 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Juchnowiec Kościelny* (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2017 r. poz. 3571).

¹⁰ Postanowienia z dnia 10 kwietnia 2014 r., 11 kwietnia 2017 r. oraz 13 września 2017 r.

¹¹ Budynki mieszkalne jednorodzinnych – co najmniej jeden pojemnik 110 l na każdą nieruchomość; budynki mieszkalnych wielorodzinnych – co najmniej jeden pojemnik 240 l na każdą nieruchomość zarządzaną przez jednego zarządcę; Szkoły, przedszkola i żłobki – 3 l/m-c na każdego ucznia i pracownika; lokale handlowe – 50 l na każde 10 m² powierzchni całkowitej, przy czym co najmniej jeden pojemnik 110 l na lokal; lokale gastronomiczne – 20 l na jedno miejsce konsumpcyjne; uliczne punkty szybkiej konsumpcji – co najmniej jeden pojemnik 110 l; zakłady przemysłowe, rzemieślnicze, usługowe – pojemnik 110 l na każdych 10 pracowników; domy opieki, hotele, pensjonaty itp. – 20 l na jedno łóżko; działki rekreacyjne – 60 l na działkę od 1 marca do 31 października każdego roku i 5 l poza tym okresem; miejsca publiczne (np. chodniki, place, zieleńce, przystanki autobusowe itp.) – kosze o pojemności min. 25 l.

¹² Minimalna pojemność pojemników 60 l, szkło – pojemnik koloru zielonego oznaczony napisem *Szkło*, papier pojemnik koloru niebieskiego oznaczony napisem *Papier*, tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe – pojemnik koloru żółtego oznaczony napisem *Metale i tworzywa sztuczne*, odpady biodegradowalne, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów – pojemnik koloru brązowego oznaczony napisem *Bio*.

¹³ Zgodnie z postanowieniami *regulaminów*, odpady komunalne zmieszane powinny być usuwane nie rzadziej niż raz na miesiąc z zamieszkałych budynków zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej, nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady oraz koszy ulicznych i nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie z budynków użyteczności publicznej i zabudowy wielorodzinnej, placówek usługowo-handlowych oraz nieruchomości niezamieszkałych, na których zatrudnionych było powyżej 10 pracowników. Pojemniki przeznaczone na selektywną zbiórkę frakcji powinny być opróżniane, co najmniej raz w miesiącu.

świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁴ ustalono szczegółowy harmonogram odbioru poszczególnych odpadów. Stosownie do niego zmieszane odpady komunalne odbierane były [1] dwa razy w tygodniu z zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, [2] raz w tygodniu z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub z innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku, [3] raz na dwa tygodnie lub raz w tygodniu z nieruchomości, na których mieszkańcy nie zamieszkują, a powstają odpady komunalne i z nieruchomości, na których części zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz [4] raz na dwa tygodnie z budynków w zabudowie zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej. Odpady zebrane selektywnie były odbierane w zależności od rodzaju zabudowy i przeznaczenia nieruchomości: [1] dwa razy tygodniu (np. odpady biodegradowalne w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej), [2] raz w tygodniu (np. szkło, papier, tworzywa sztuczne i metale odbierane w zabudowie mieszkalnej wielorodzinnej), [3] raz na dwa tygodnie (np. szkło, papier, tworzywa sztuczne i metale z nieruchomości, na których znajdowały się domki letniskowe), [4] raz lub dwa razy w miesiącu (szkło, papier, tworzywa sztuczne i metale z nieruchomości w zabudowie zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej, na których zamieszkują mieszkańcy). Meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte opony, tekstylia i ubrania zbierane były dwa razy do roku (w terminie ustalonym przez Gminę w rocznym harmonogramie), z wyjątkiem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, z której zbierane były dwa razy w miesiącu, zgodnie ze zgłoszeniem zarządcy nieruchomości.

Regulaminy określały następujący sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów: w odrębnych pojemnikach, przekazywanych przedsiębiorcy objerającemu odpady, zbierane był papier, szkło, tworzywa sztuczne z metalami i opakowaniami wielomateriałowymi oraz odpady biodegradowalne¹⁵ (w tym odpady zielone). W PSZOK-u odbierane były także te grupy odpadów oraz przeterminowane leki¹⁶, odpady niebezpieczne – baterie i świetlówki¹⁷ oraz chemikalia, odpady budowlane i rozbiórkowe powstałe w wyniku prowadzenia drobnych robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu administracji (po uprzednim zgłoszeniu w Urzędzie faktu powstania takich odpadów).

W regulaminach uchwalonych w 2017 roku uwzględniono wymagania WPGO w zakresie podporządkowania Gminy do Centralnego Regionu Gospodarki Odpadami oraz ustanowienia i funkcjonowania PSZOK. Nie uwzględniono w nich natomiast – wynikających z WPGO – celów gospodarki odpadami i terminów ich osiągnięcia, selektywnej zbiórki odpadów oraz zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji na składowisku odpadów. Wójt poinformował, że zapisów takich nie wprowadzono do regulaminów, ponieważ WPGO jest dokumentem obowiązującym również na terenie Gminy, w związku z czym Gmina jest zobowiązana do przestrzegania jego zapisów. (akta kontroli str. 51-60)

Na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 4 *ucpg* i regulaminu z 14 kwietnia 2014 r. zezwolono na kompostowanie we własnym zakresie, z zachowaniem sztuki ogrodniczej, odpadów ulegających biodegradacji powstających na terenie nieruchomości w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej, pod warunkiem, że wielkość kompostownika pozwala na co najmniej dwuletni okres przetrzymywania w nim kompostowanego materiału przekładanego warstwą gleby i dojrzałego kompostu, w sposób nie powodujący uciążliwości dla otoczenia. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono innych elementów fakultatywnych do regulaminów, określonych w art. 4 ust. 2a pkt 1–3 i 5 *ucpg*, ponieważ – jak wskazał Wójt – przepis obowiązuje dopiero od 6 września 2019 r., a zmiana regulaminu zgodnie z jego treścią jest dopiero rozważana.

¹⁴ Uchwała nr XXXII/284/2017 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 22 września 2017 r.

¹⁵ Odpady ulegające biodegradacji, powstające na terenie nieruchomości, mogły być kompostowane we własnym zakresie z zachowaniem sztuki ogrodniczej w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej.

¹⁶ Przeterminowane leki zbierane były również w pojemnikach rozmieszczonych w aptekach i ośrodku zdrowia.

¹⁷ Odpady niebezpieczne takie, jak baterie, świetlówki zbierane były również w przeznaczonych do tego i oznakowanych pojemnikach, rozmieszczonych w punktach handlowych w miejscu zakupu baterii, świetlówek, na terenie Gminy.

Postanowienia regulaminów były zgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie *szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów*¹⁸ w zakresie zbieranych selektywnie frakcji odpadów oraz oznaczenia i kolorów opakowań na odpady zbierane selektywnie.

Regulaminy i *uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi* nie zawierały postanowień dotyczących kontroli wizualnej odpadów pozostawionych przez właścicieli, ponieważ – jak poinformował Wójt – obowiązkiem tym byli obarczeni przedsiębiorcy odbierający odpady.

(akta kontroli str. 51-60, 202-209)

Na podstawie porozumienia międzygminnego zawartego 12 lutego 2014 r. pomiędzy Wójtem a Prezydentem Miasta Białystok, Gmina powierzyła Miastu zadanie własne w zakresie utworzenia na terenie Gminy PSZOK, dostępnego dla mieszkańców Gminy. Zgodnie z porozumieniem, PUHP „LECH” Spółka z o.o. w Białymstoku (dalej: *PUHP LECH*) udostępniał mieszkańcom Gminy PSZOK, zorganizowany na terenie Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach (dalej: *ZUOK w Hryniewiczach*), celem dostarczenia selektywnie zebranych odpadów komunalnych. Gmina zobowiązała się do zapłaty miesięcznego wynagrodzenia, na które składały się koszty zagospodarowania odpadów przyjętych w ZUOK w Hryniewiczach oraz w innych instalacjach, jeżeli ZUOK w Hryniewiczach nie posiadał zezwolenia na zagospodarowanie odpadów. PUHP LECH zobowiązało się natomiast do prowadzenia ewidencji segregowanych odpadów przyjętych do PSZOK, pochodzących z terenu Gminy oraz sporządzania na koniec miesiąca sprawozdania z ich przyjęcia.

Zgodnie z regulaminem (dostępnym na stronie internetowej Urzędu), punkt otwarty był od poniedziałku do piątku w godzinach 7.00–18.00 oraz w soboty od 7.00 do 15.00. Do PSZOK przyjmowana była każda ilość selektywnie posegregowanych odpadów, w tym: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe, odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, odpady zielone, gleba, ziemia, w tym kamienie, drewno, przeterminowane leki, chemikalia, oleje i tłuszcze jadalne, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, zużyte opony, popiół i żużel z palenisk domowych, styropian opakowaniowy, tekstylia i odzież. Odpady rozładowywane były pod kontrolą, w miejscu wskazanym przez pracownika PSZOK. Warunkiem przyjęcia odpadów było okazanie dowodu tożsamości i złożenie oświadczenia, że odpady zostały wytworzone na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 61-77, 226-229)

Dojazd do punktu był prawidłowo oznakowany, zgodnie z *Rekomendacjami dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytycznych dotyczących minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów dla jednostek samorządu terytorialnego*, opracowanymi na zlecenie Ministra Środowiska. Teren PSZOK był ogrodzony, całodobowo monitorowany, posiadał zabezpieczenia przeciwpożarowe, a pracownicy mieli dostęp do ogrzewanego pomieszczenia i zaplecza sanitarnego. Obiekt był dostępny dla osób niepełnosprawnych, w widocznym miejscu zamieszczono informacje o godzinach otwarcia, regulamin oraz informację o telefonach alarmowych. Teren PSZOK posiadał nawierzchnię utwardzoną betonową, na której ustawione były zamykane i zabezpieczone przed wpływem warunków atmosferycznych:

- oddzielne oznakowane pojemniki, w których składowano: odpady niebezpieczne, leki, baterie, akumulatory, rozpuszczalniki, kwasy, środki ochrony roślin I i II klasy toksycznej, farby, tusze, kleje, lepiszcze i żywice, oleje i tłuszcze, detergenty zawierające substancje niebezpieczne,
- otwarte oznakowane metalowe kontenery na: szkło opakowaniowe, metal, odpady remontowe, gruz, opony, odpady zielone, plastik, popiół,
- zamykane oznakowane metalowe kontenery na: papier, tekstylia, meble, elektroodpady.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 2028.

W dyspozycji obsługi były też puste pojemniki na odpady niebezpieczne.

Przywożone odpady ewidencjonowane były w systemie komputerowym, zawierającym informacje o wytwórcy odpadów, ich rodzaju i ilości (m³ lub kg), transportującym oraz informację wytwórcy odpadów i o ich wytworzeniu na terenie Gminy. Odpady znajdujące się w PSZOK były przekazywane do utylizacji w ZUOK w Hryniewiczach. W PSZOK nie organizowano żadnych dodatkowych usług, punktu napraw oraz nie prowadzono edukacji ekologicznej. (akta kontroli str. 13-38, 226-229)

PSZOK zlokalizowany był w północnej części Gminy i znacznie oddalony od miejscowości położonych w jej południowej części. Na przykład odległość do najbardziej oddalonej od PSZOK miejscowości Wojszki wynosiła 19,3 km¹⁹. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy zostało zlikwidowanych 27 nielegalnych składowisk odpadów²⁰, w tym jedno w okolicy miejscowości Wojszki²¹. Wójt poinformował, że w Gminie tylko takie frakcje odpadów, jak gleba, ziemia, drewno, chemikalia, oleje i tłuszcze jadalne, odpady budowlane i rozbiórkowe nie były odbierane przez odbiorców i wymagały dowiezienia do PSZOK. Ponadto wskazał, że od utworzenia PSZOK w 2013 roku nie było uwag mieszkańców dotyczących zbyt dużej odległości. (akta kontroli str. 13-38, 226-229)

Zgodnie z art. 9b ust. 2 *ucpg*, Wójt prowadził rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr ten zawierał informacje wymagane art. 9b ust. 4 *ucpg*, tj. oznaczenie wpisanego przedsiębiorcy, nr rejestrowy, nr identyfikacji podatkowej oraz określenie odpadów komunalnych. Wg stanu na 11 marca 2020 r. w rejestrze wpisanych było siedem podmiotów. W okresie objętym kontrolą dokonano pięciu wpisów do rejestru (dwa w 2017 roku i trzy w 2018 roku) oraz – na wniosek zainteresowanych – siedmiu wykreśleń²². Marszałkowi Województwa Podlaskiego terminowo przekazano, na podstawie art. 9c ust. 9 *ucpg*, informacje o podmiotach wpisanych oraz wykreślonych z rejestru. (akta kontroli str. 247-266)

Gmina – zgodnie z *uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego w sprawie wykonania WPGO z dnia 16 grudnia 2016 r.*²³ (obowiązująca do 6 września 2019 r.) – należała do regionu centralnego gospodarki odpadami komunalnymi²⁴. W myśl WPGO Juchnowiec Kościelny został przypisany do wydzielonego Obszaru Białostok, z którego odpady kierowane były do Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych Białostok lub ZUOK w Hryniewiczach. Urząd nie posiadał szczegółowych danych dotyczących mocy przerobowych tych zakładów zagospodarowania odpadów. Gmina nie partycypowała w ich budowie, utrzymaniu i eksploatacji. Zgodnie z porozumieniem zawartym 14 października 2010 r. przez Gminę z Miastem Białostok, w sprawie powierzenia zadania w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych w związku z realizacją przez Miasto Białostok projektu pn. *Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej*: [1] Gmina zobowiązała się do kierowania ze swego obszaru strumienia odpadów do wszystkich instalacji wytworzonych w ramach projektu, a Miasto zobowiązało się do przyjmowania odpadów komunalnych od Gminy w okresie obowiązywania porozumienia (począwszy od przekazania do eksploatacji wszystkich instalacji wytworzonych w ramach Projektu), [2] porozumienie zawarte zostało na 30 lat, od przekazania do eksploatacji instalacji wytworzonych w ramach projektu, [3] z tytułu przyjmowania odpadów pochodzących z terenu Gminy stosowane będą ceny takie, jak dla odpadów przyjmowanych z terenu Miasta, uwzględniające m.in. koszty budowy,

¹⁹ Dane według google maps.

²⁰ Podczas likwidacji składowisk zebrano m.in. następujące frakcje odpadów: 15 01 07 Opakowania ze szkła, 17 01 07 Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, 17 09 04 Zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03, 20 02 01 Odpady ulegające biodegradacji, 20 03 07 Odpady wielkogabarytowe.

²¹ W ramach kontroli sprowadzono cztery lokalizacje, w których zgodnie z Krajową Mapą Zagrożeń znajdowały się nielegalne wysypiska odpadów, ustalono że na dzień przeprowadzenia oględzin w żadnej nie były składowane odpady.

²² Rejestr był odstępny pod adresem: <https://www.juchnowiec.gmina.pl/index.php/gospodarka-odpadami/rejestr-dzialalnosci-regulowanej-w-zakresie-odbierania-odpadow-komunalnych-od-wlascieli-nieruchomosci>.

²³ 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. (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2016 r. poz. 4916, ze zm.), wygasta 6 września 2019 r. wskutek uchylenia art. 38 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.).

²⁴ Uchwała nr XXXII/281/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 19 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego poz. 4916, ze zm.).

eksploatacji i rekultywacji instalacji wytworzonych w ramach projektu. Jak wynika z informacji uzyskanych w Gminie, porozumienie to nie było zmieniane.

Według danych wskazanych w WPGO, moce przerobowe instalacji w centralnym regionie gospodarki odpadami na początku 2016 roku wynosiły 158.667 Mg/rok na jedną zmianę w zakresie odpadów zmieszanych, 54.500 Mg/rok na jedną zmianę w części biologicznej oraz 32,1 tys. Mg/rok w zakresie odpadów surowcowych. Ze sprawozdań wynika, że odpady z Gminy były kierowane poza teren regionu²⁵ (m.in. do firm położonych w województwie podlaskim oraz poza jego teren, do województwa mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i łódzkiego). (akta kontroli str. 267-269, 282-350)

W ocenie Wójta, zniesienie regionalizacji zamiast obniżenia cen wywozu odpadów spowodowało ich wzrost. Instalacje położone najbliżej nie chciały przyjmować odpadów, co spowodowane był obłożeniem instalacji regionalnych odpadami przywożonymi z innych części kraju. (akta kontroli str. 78-79)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na posługiwaniu się w Gminie od 1 sierpnia 2016 r. do 22 maja 2017 r. (przez 10 miesięcy) *regulaminem w sprawie utrzymania czystości i porządku*, który 1 sierpnia 2016 r. utracił moc. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*²⁶, dotychczasowe akty prawa miejscowego zachowywały moc przez 18 miesięcy po 1 lutego 2015 r., tj. do 1 sierpnia 2016 r. Tym samym do tego dnia powinien być uchwalony nowy regulamin w sprawie utrzymania czystości i porządku w gminie, czego nie uczyniono.

Wójt wyjaśnił, że: *w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzono wiele uregulowań i zmian przepisów nakładających na gminę nowe obowiązki, w wyniku czego osoby zajmujące się sprawami m.in. z zakresu ustawy miały nowe i liczne obowiązki związane z nadzorowaniem gospodarki odpadami w gminie. W wyniku wprowadzenia dużej ilości zmian doszło do przeoczenia zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 11 ustawy (...).* (akta kontroli str. 51-55, 278-280)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzenie regulacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy. Ustalono właściwe zasady selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wprowadzono regulamin utrzymania czystości i porządku, w którym uwzględniono zmiany wynikające z *ucpg* i przepisów wykonawczych oraz postanowień WPGO. Od 1 sierpnia 2016 r. do 22 maja 2017 r. (przez 10 miesięcy) posługiwano się jednak *regulaminem w sprawie utrzymania czystości i porządku*, który utracił moc. Mieszkańcom gminy zapewniono możliwość deponowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych w PSZOK, którego dostępność była zadowalająca. Na bieżąco Gmina prowadziła rejestr działalności regulowanej, dotyczący odbiorców odpadów komunalnych z terenu Gminy.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2016–2019 (wg stanu na 31 grudnia) w Gminie zameldowanych było odpowiednio 15.703, 15.878, 16.125 oraz 16.271 mieszkańców. Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właściciela nieruchomości nie wymagała podania informacji o liczbie osób faktycznie zamieszkujących w nieruchomości²⁷. Stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki za

²⁵ M.in. do firm położonych w województwie mazowieckim wywożono frakcje o kodach 15 01 01, 15 01 02, 19 12 02, kujawsko-pomorskim – frakcje o kodach 15 01 01, 15 01 02, łódzkim – 15 01 02, lubelskim – 15 01 01, 15 01 02, 20 01 35* i 20 01 36.

²⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 87.

²⁷ Wzór deklaracji określony został uchwałą nr XXXIV/320/2018 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 22 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Juchnowiec Kościelny (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2018 r., poz. 677).

pojemnik o określonej pojemności w okresie objętym kontrolą ustalane były dla gospodarstwa domowego na danej nieruchomości (niezależnie od jego liczebności) i wynosiły od 12 zł do 26 zł miesięcznie, jeżeli odpady zbierane i odbierane były w sposób selektywny, co stanowiło od 42,9% do 44,8% opłat za odpady zbierane i odbierane jako zmieszane, które wynosiły od 28 zł do 58 zł. W przypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których wytwarzane były odpady, wysokość opłaty uzależniona była od iloczynu liczby pojemników oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, wynoszącej w okresie objętym kontrolą, jeżeli zbiórka prowadzona była selektywnie od 12 zł do 32 zł w przypadku pojemnika o najmniejszej pojemności i od 576 zł do 1.384 zł w przypadku pojemników o największej pojemności. Opłaty za pojemniki, jeżeli zbiórka prowadzona była selektywnie, stanowiły od 60% do 61,5% opłat za pojemniki o najmniejszej pojemności, jeżeli odpady zbierane były jako zmieszane (wynosiły one odpowiednio od 20 zł do 52 zł) oraz od 57,6% do 62,6% opłat za pojemniki o największej pojemności (wynosiły one od 1.384 zł do 2.212 zł). Opłaty z nieruchomości zamieszkałej, tj. w części stanowiącej nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy i w części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a na której powstają odpady komunalne stanowiła suma wymienionych opłat. Systemem gospodarowania odpadami objęte zostały również domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jedynie przez część roku, dla których ustalono stawki w wysokości 55 zł rocznie w przypadku selektywnej zbiórki odpadów, co stanowiło 61,1% opłaty w przypadku zbiórki nieselektywnej, wynoszącej 90 zł.²⁸

W latach 2016–2019 (wg stanu na 31 grudnia) złożonych zostało odpowiednio 3.711, 3.841, 3.977 oraz 4.108 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy. Porównanie 68 zawiadomień o zakończeniu budowy, które od 14 stycznia do 9 lipca 2019 r. wpłynęły do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku (dalej: PINB) ze złożonymi deklaracjami o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazało, że wszyscy właściciele nowo wybudowanych nieruchomości mieszkalnych zostali objęci systemem gospodarowania odpadami.

Wójt wskazał, że wprowadzając system gospodarki odpadami dokonano szczegółowej analizy nieruchomości oraz liczby mieszkańców Gminy, wykorzystując dane z rejestru budynków, podatków, meldunków oraz informacje od sołtysów wsi. Ponadto na bieżąco weryfikowano dane otrzymywane z PINB, dotyczące zgłoszeń budowy lub ich zakończenia ze złożonymi deklaracjami. (akta kontroli str. 39-44, 48-50)

W latach 2017–2020 (do 28 lutego) Wójt nie skorzystał z uprawnienia do przeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów *ucpg* wobec podmiotów prowadzących gospodarkę odpadami na terenie Gminy. Wójt poinformował, że nadzór nad tymi podmiotami prowadzony była na bieżąco m.in. przez mieszkańców i przedsiębiorców, którzy zgłaszali nieprawidłowości przy odbiorach, które były weryfikowane przez pracowników Urzędu.

W okresie objętym kontrolą na przedsiębiorców prowadzących gospodarkę odpadami na terenie Gminy nałożono sześć kar w łącznej kwocie 4,5 tys. zł za naruszenie przepisów określonych w art. 9xaa ust. 1 i 2 *ucpg*, tj. przekazanie nierzetelnych rocznych sprawozdań przez podmioty prowadzące skup frakcji selektywnych na terenie Gminy lub przekazanie tych sprawozdań po terminie. Zadania w zakresie gospodarki odpadami w Urzędzie w okresie objętym kontrolą prowadził jeden pracownik, do którego zadań należało również prowadzenie sprawa z zakresu ustawy Prawo wodne. (akta kontroli str. 80-87, 138-138)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało pięć umów, których przedmiotem było świadczenie usług w zakresie odbioru i zagospodarowania stałych odpadów komunalnych do właścicieli nieruchomości: zamieszkałych, niezamieszkałych i tych, na których znajdowały się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku, położonych na terenie Gminy. Trzy umowy, obowiązujące od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2018 r., zawarto z Przedsiębiorstwem Usługowo-Asenizacyjnym „ASTWA” Sp. z o.o. (dalej: ASTWA), natomiast dwie –

²⁸ Uchwała nr XXXV/336/2018 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 20 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2018 r. poz. 961).

obowiązujące od 1 marca 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. – z Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Hajnówce (dalej: PUK). W umowach tych przedsiębiorcy zobowiązywali się do odbioru z lokalizacji wskazanych przez Urząd zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów i ich zagospodarowanie, poprzez przekazanie zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do RIPOK, wskazanej w WPGO w centralnym regionie gospodarki odpadami oraz do przekazywania selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy z 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*²⁹.

W umowach dotyczących odbioru zagospodarowanych odpadów Urząd zapewnił sobie możliwość dokonywania kontroli w zakresie stanowiącym przedmiot umowy, bez udziału przedsiębiorcy i bez uprzedniego powiadamiania o terminie i miejscu kontroli. W przypadku stwierdzenia nienależytego wykonywania umowy protokół z przeprowadzonej kontroli stanowił podstawę do naliczenia kar umownych. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej kontroli realizacji umowy. Jednak w związku z sygnałami od mieszkańców 3 września 2019 r. nałożono na PUK 2 tys. zł kary umownej za nienależyte wykonanie umowy, tj. dwukrotne nieodebranie odpadów z nieruchomości zgłoszonej przez Urząd. W okresie objętym kontrolą mieszkańcy zgłosili do Urzędu 249 uwag dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarki odpadami, w tym 78 w 2017 roku, 118 w 2018 roku, 40 w 2019 roku oraz 13 do 29 lutego 2020 r. Zgłoszenia dotyczyły niepozostawienia worków lub nieodebrania odpadów. Urząd zobowiązywał przedsiębiorców do podjęcia stosownych działań.

W umowach zawarto również zapis, który umożliwiał obciążenie przedsiębiorców karą za niedotrzymanie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, równoważną ewentualnym karom nałożonym na zamawiającego, a od 1 stycznia 2018 r. w wysokości 20 tys. zł za każdy nieosiągnięty procent recyklingu. W okresie objętym kontrolą nałożono jedną karę za nieosiągnięcie zakładanego poziomu recyklingu, co opisano szerzej w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 80-87, 95-140)

Na potrzeby sporządzania wymaganych prawem sprawozdań, które szczegółowo omówiono w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Urząd uzyskiwał od spółek ASTWA i PUK comiesięczne karty przekazania odpadów. Zawierały one ilości odebranych odpadów i wskazanie procesu, w jakim te odpady przetworzono. Poza tym Urząd otrzymywał dokumenty zawierające:

- informacje o odebranych niesegregowanych odpadach komunalnych (kod 20 03 01) oraz poziomach odzysku poszczególnych frakcji surowcowych z tych odpadów z podaniem ich rodzajów³⁰,
- informacje o odpadach budowlanych, wielkogabarytowych, biodegradowalnych, zużytych oponach, innych frakcjach zbieranych w sposób selektywny,
- zestawienia odpadów wytworzonych z odpadów o kodzie 20 03 01 (19 12 02, 19 12 03, 19 12 12),
- zestawienia odpadów wytworzonych w wyniku podczyszczenia frakcji odpadów zebranych selektywnie (tj. przetworzenia w procesie R12³¹),
- nazwy i adresy ostatecznych recyklerów odpadów. (akta kontroli str. 282-350)

W okresie objętym kontrolą Urząd podejmował ograniczone działania sprawdzające wobec mieszkańców z zakresu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przeprowadzono w tym okresie jedną kontrolę pojemników na odpady zmieszane w m. Klewinowo (nie stwierdzono nieprawidłowości) oraz jedno postępowanie wyjaśniające dotyczące wywożenia odpadów budowlanych do PSZOK. Wójt poinformował, że działania te były ograniczone, ponieważ mieszkańcy byli kontrolowani w zakresie prawidłowego

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.

³⁰ M.in. 15 01 01, 15 01 02, 15 01 04, 15 01 05, 15 01 07.

³¹ To jeden z procesów odzysku, wskazany w załączniku nr 1 do *ustawy o odpadach*.

segregowania odpadów przez przedsiębiorców odbierających odpady, którzy nie odbierali nieprawidłowo posegregowanych odpadów do momentu dostosowania się do obowiązujących przepisów. Dodatkowo przy objazdach pouczano mieszkańców o właściwej gospodarce odpadami, niespalaniu odpadów oraz konieczności wystawiania odpadów w miejscach dostępnych dla przedsiębiorcy.

W latach 2017–2020 (do 29 lutego) do Urzędu wpłynęło 116 informacji od podmiotów odbierających odpady na terenie Gminy, dotyczących zaniedbań mieszkańców (odpowiednio 60, 23, 22 i 11), w tym o niemożliwości odbioru odpadów, nieprawidłowej segregacji odpadów, wystawianiu do odbioru odpadów budowlanych. Takie informacje były weryfikowane przez Urząd telefonicznie lub na miejscu, a w przypadku ich potwierdzenia właściciel nieruchomości był pouczany. W trakcie oględzin odbioru odpadów przeprowadzonych przez NIK 16, 17 i 23 marca 2020 r. sprawdzono odbiór odpadów zmieszanych w czterech lokalizacjach na terenie m. Kleosin (trzech w zabudowie jednorodzinnej oraz jednej wielorodzinnej), posegregowanych frakcji (w czterech lokalizacjach na terenie zabudowy wielorodzinnej w m. Kleosin) oraz mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, opon, ubrań i tekstyliów w m. Baranki. Stwierdzono dwa przypadki nieprawidłowej segregacji (w pojemnikach na szkło i papier znajdowały się opakowania plastikowe) oraz jeden przypadek wystawienia odpadów posegregowanych w dniu odbioru odpadów zmieszanych (odpady nie zostały przez przedsiębiorcę odebrane).

(akta kontroli str. 139, 141-142, 151-159, 238-243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował skuteczne działania w celu objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich mieszkańców Gminy. Nadzór nad podmiotem odbierającym odpady komunalne z terenu Gminy ograniczono do weryfikacji otrzymywanych od niego informacji dotyczących zagospodarowania odpadów oraz działań dyscyplinujących te podmioty, polegających na nakładaniu kar w przypadku naruszenia przepisów *ucpg* lub umowy na odbiór odpadów. Nie podejmowano kontroli w siedzibie tego podmiotu i miejscach przetwarzania odpadów.

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 przekazane odpady komunalne z terenu gminy

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Gmina sporządzała roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, wymagane art. 9q *ucpg*, i terminowo – do 31 marca każdego roku – przekazywała je marszałkowi województwa i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Białymstoku. (akta kontroli str. 282-350)

Sprawozdania wymagały korekt. Informacje o potrzebie dokonania zmian były przekazywane z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego telefonicznie (uwag do sprawozdań nie zgłaszał Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku).

Sprawozdanie za 2017 rok wymagało korekty w zakresie osiągniętego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Wskaźnik był wyliczony na podstawie wzoru obowiązującego do 21 grudnia 2017 r.³² (wynosił 24,58%), podczas gdy powinien być wyliczony według wzoru obowiązującego od 22 grudnia 2017 r., wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji³³ (14,38%).

³² Wskaźnik ustalony rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. poz. 678).

³³ Dz. U. poz. 2412.

Trzykrotnie korygowano sprawozdanie za 2018 rok. Spowodowane było to w szczególności korektami składanymi przez podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady (m.in. w zakresie sposobu zagospodarowania odpadów, podania błędnych danych dotyczących masy odpadów). Poprawiano m.in:

- w pierwszym przypadku: [1] masę odpadów powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych przekazanych do składowania do ZUOK w Hryniewiczach (kod 19 12 12) z 83 do 82 Mg, [2] masę odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi – wykazano 668 Mg, winno być 669 Mg, [2] poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z 55,45% na 55,49%, [4] masę odpadów ulegających biodegradacji zebranych, odebranych i przetworzonych ze strumienia odpadów komunalnych przekazanych do składowania z 581 na 526 Mg, [5] wskaźnik ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania z 76,72% na 69,36%;
- w drugim: masę odpadów przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z 669 na 615 Mg³⁴, tym samym wskaźnik poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru tworzyw sztucznych i szkła zmniejszył się z 55,49% do 51,02%;
- w trzecim: masę odpadów komunalnych odebranych od mieszkańców – z 9.403 Mg na 5.634 Mg (przyczyną było wykazanie zawyżonej masy odebranych odpadów z metalu – kod 15 01 04 – 3773 Mg, zamiast 3,773 Mg).

Wójt Gminy poinformował, że: *zmiany w sprawozdaniach rocznych były spowodowane poprawianiem i wyjaśnianiem rozbieżności w sprawozdaniach, które przedsiębiorcy byli zobowiązani składać. (...) w sprawozdaniach zdarzały się pomyłki, głównie błędy rachunkowe, polegające na niepoprawnym sumowaniu ilości przyjętych odpadów lub niepełnym wskazaniu nazwy instalacji, do których zebrane odpady zostały przekazane. Oprócz zmian dotyczących błędów liczbowych, korekty sprawozdań polegały m.in. na poprawie rozbieżności pomiędzy właściwym wprowadzeniem kodu magazynowania odpadów. Weryfikacja danych wykazanych w sprawozdaniach odbywała się m.in. poprzez sprawdzanie kart ewidencji odpadów i kart przekazania odpadów czy też na podstawie miesięcznych raportów przekazywanych do tut. organu.*

W sprawozdaniach za lata 2016–2018 Urząd wskazał, że Gmina osiągnęła poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości 19,77%, 20,01% i 51,02%. Wymagany poziom recyklingu w tych latach wynosił odpowiednio 18%, 20% i 30%, co oznacza, że według wyliczeń Gminy w każdym roku był osiągnięty³⁵. Należy jednak mieć na uwadze, że dane do obliczania poziomu recyklingu wyliczono – korzystając z jednej z możliwości ustalonych w przepisach³⁶ – na podstawie informacji o odsetku odzysku i zagospodarowaniu odpadów dla całej instalacji, która obsługiwała 10 gmin. W efekcie wyliczony przez Gminę wskaźnik faktycznie odzwierciedlał sprawność działania tej instalacji i skuteczność segregacji odpadów także w dziewięciu pozostałych gminach. Ponadto część selektywnie zebranych frakcji trafiała do PUK.

Skokowy wzrost wskaźnika pomiędzy latami 2017 i 2018 wynikał z wykazanej znacznie wyższej łącznej masy odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi w 2018 roku (w szczególności w skutek większego wysegregowania frakcji surowcowych z odpadów zmieszanych). (akta kontroli str. 232-234, 270, 282-350)

³⁴ Wynikało to z niewłaściwej masy odpadów przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z opakowań z papieru i tektury (kod 15 01 01).

³⁵ Wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami zostały wskazane 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 (Dz. U. poz. 2167). Dalej: rozporządzenie w sprawie recyklingu.

³⁶ Wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz sposób ich obliczania zostały wskazane w § 3 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu.

Obliczona w trakcie kontroli szacunkowa wartość wskaźnika poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła za 2019 rok wyniosła 39,17% przy wymaganym poziomie 40%³⁷. W 2019 roku 74% surowców odzyskanych pochodziło z selektywnej zbiórki, a pozostałe 26% z wysegregowania odpadów zmieszanych. W 2018 roku było to odpowiednio 47,1% i 52,9%, w 2017 roku odpowiednio 68,3% i 31,7%, a w 2016 roku 77,4% i 22,6%.

(akta kontroli str. 230, 270)

Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w latach 2016 i 2017, wyliczony przez Urząd, wynosił odpowiednio 4,761% i 14,38%, przy maksymalnym ustalonym 45%, co oznacza, że Gmina spełniła wymogi w tym zakresie. W 2018 roku natomiast wyniósł 69,36%, przy maksymalnym wynoszącym 40%, a zatem został przekroczony. Wynikało to z większej o 576 Mg masy odpadów zeskladowanych w roku 2018 w stosunku do roku 2017, co opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W związku z przekroczeniem tego wskaźnika, decyzją WIOŚ z 20 stycznia 2020 r., na Gminę nałożono karę, w wysokości 43,6 tys. zł (zawieszając następnie jej wykonanie do 31 grudnia 2020 r.).

Gmina natomiast nałożyła karę na podmiot odbierający i zagospodarowujący odpady komunalne (PUK) w wysokości 20 tys. zł, zgodnie z postanowieniami umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów. W myśl umowy zawartej z wykonawcą w przypadku niedotrzymania poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania wykonawca zobowiązany był do zapłacenia kary umownej w wysokości 20 tys. zł za każdy niedotrzymany poziom.

(akta kontroli str. 80-87, 282-350)

Na potrzeby niniejszej kontroli symulacyjnie wyliczono osiągnięty poziom recyklingu, przyjmując dane o masie odpadów na mieszkańca w Gminie, a nie w województwie. Przy takim założeniu za lata 2016–2018 poziom recyklingu w Gminie wyniósłby odpowiednio 22,16%, 14,33% i 34,25%.

Masa odpadów zebranych z terenu Gminy, wytworzonych zarówno przez mieszkańców, jak i podmioty gospodarcze, w latach 2016–2019 wyniosła odpowiednio 3.381, 5.434, 5.634 i 6.701 Mg. Masa odpadów zmieszanych (kod 20 03 01) wytworzonych tylko przez mieszkańców Gminy przyrastała i w latach 2016–2019 wyniosła odpowiednio 2.658, 4.051, 4.457 i 4.665 Mg. Z kolei masa odpadów zbieranych selektywnie³⁸ wyniosła w tym czasie odpowiednio 619, 1.285, 1.225 i 1.991 Mg, a udział tych odpadów w masie odpadów odebranych od mieszkańców wynosił odpowiednio 18,3%, 23,6%, 21,7% i 29,7%. Biorąc zaś jedynie cztery główne frakcje odpadów zbieranych selektywnie (papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło), ich masa w tym okresie wyniosła 279, 569, 496 i 649 Mg, a ich udział w masie odpadów odebranych od mieszkańców wyniósł odpowiednio 8,2%, 10,5%, 8,8% i 9,7%. Masa odpadów wytwarzana w Gminie przypadająca na mieszkańca wzrosła z 215 do 412 kg (wzrastała też liczba osób zameldowanych na terenie Gminy – z 15.703 do 16.271 oraz liczba złożonych deklaracji – z 3.711 do 4.054).

(akta kontroli str. 230, 270, 282-350)

Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi Urząd sporządzał na podstawie danych otrzymanych od podmiotów odbierających i przetwarzających odpady³⁹. Dane wykazane w sprawozdaniach weryfikowano poprzez ich porównanie z comiesięcznymi kartami ewidencji odpadów i przekazania odpadów.

³⁷ Wartość szacunkowa. Przy obliczaniu wskaźnika uwzględniono informację uzyskaną w trakcie kontroli z PUK oraz odpady zebrane selektywnie w PSZOK.

³⁸ Przyjęto masę wszystkich odpadów zebranych selektywnie, nie tylko tych ich rodzajów, które stanowią element wzoru do obliczenia wskaźnika poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami (Mr_{pmts}). Uwzględniono m.in.: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bio, zużyte opony, wielkogabarytowe, odpady z betonu, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne. Największą część stanowiły: w 2016 roku odpady o kodach 15 01 06 i 15 01 06 ex *Zmieszane odpady opakowaniowe* (20,5%); w 2017 roku odpady o kodzie 15 01 06 i 15 01 06 ex *Zmieszane odpady opakowaniowe* (37,1%); w 2018 roku odpady o kodzie 20 03 07 *Odpady wielkogabarytowe* (17,7%); w 2019 roku odpady o kodzie 17 01 07 *Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06* – 19,9%.

³⁹ ASTWA, PUK oraz LECH.

Rozbieżności i braki w sprawozdaniach były wyjaśniane i korygowane (dotyczyły m.in. błędów rachunkowych, braku kodu magazynowania odpadów komunalnych, niepełnej nazwy instalacji, do której przekazano odpady).

Urząd nie zlecał badania morfologii odpadów komunalnych. Wójt wyjaśnił, że wynikało to z braku przepisów nakładających taki obowiązek. (akta kontroli str. 232-234, 282-350)

W latach 2017–2018 Urząd sporządzał dokumenty pn. *Analiza stanu gospodarki odpadami dla Gminy Juchnowiec Kościelny* (dalej: *analiza*) za rok poprzedni. Zadanie to wykonywano terminowo, do końca kwietnia każdego roku, ujmując w analizach, elementy wskazane w art. 9tb ust. 1 pkt 1–7 *ucpg*. Analizy zawierały ponadto m.in.: [1] informację o tym, że wysokość ustalonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest wystarczająca do pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, [2] strukturę i masę odebranych odpadów, [3] ilość zmieszanych i segregowanych odpadów komunalnych odebranych w danym roku w porównaniu do lat poprzednich, [4] w analizie za 2017 rok – propozycję zwiększenia częstotliwości odbioru odpadów segregowanych w zabudowie wielorodzinnej⁴⁰ (zrealizowano w 2018 roku), [5] w analizie za 2018 roku – informację o przekroczeniu poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania oraz wskazano na konieczność wdrożenia kontroli poprawności segregacji odpadów, głównie monitoringu odpadów BIO (na podmiot odbierający odpady nałożono karę umowną za przekroczenie wskaźnika poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych; w 2019 roku wzrosła masa podstawowych frakcji odbieranych selektywnie w stosunku do roku 2018). (akta kontroli str. 160-201)

Wójt wyjaśnił, że *Wzrost ilości zmieszanych odpadów komunalnych w stosunku do 2016 roku nastąpił w roku 2017 i był porównywalny z ilością odpadów w roku 2018. Organ nie odniósł się do tego w przedmiotowej analizie, gdyż ustawa nie stanowi szczegółowej instrukcji wykonywania takiej analizy, a jedynie nakreśla główne zagadnienia – do czego organ się dostosował. (...) w 2016 roku ilość złożonych deklaracji wzrosła o 405. (...) wzrost odpadów następował w drugim półroczu 2016 r. Podobną tendencję wzrostową wykazywał 2017 rok. Zwiększona liczba deklaracji spowodowała wzrost liczby odpadów w następnych latach. Organ uczulił przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne w kwestii kontroli poprawności segregacji – czy odpady BIO nie przeważają w odpadach zmieszanych. Jednakże mimo wdrożenia kontroli, brak bezpośredniej wiedzy o zagospodarowaniu odpadów w ZUOK w Hryniewiczach (brak konkretnych danych i dowolność zagospodarowania odpadów ZUOK w Hryniewiczach i w Białymstoku) wdrożony monitoring nie przyniósł pożądaných efektów.* (akta kontroli str. 278-280)

Dane wykazywane przez Urząd w załącznikach do sprawozdań SG-01 statystyka gminy *Gospodarka mieszkaniowa i komunalna* oraz w sprawozdaniach przekazywanych marszałkowi województwa, oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego⁴¹ dla Gminy różniły się (wykazywane przez podmioty odbierające odpady w sprawozdaniach M-09). Kwestię niezgodności danych wykazywanych w sprawozdaniach sporządzanych przez Gminę szerzej opisano w części „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku danych GUS dla Gminy różnice występowały zarówno w 2017 roku, jak i w 2018 roku. Dane wykazywane przez Gminę były zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań otrzymanych od odbiorcy odpadów, natomiast odbiorca odpadów podawał inne dane w sprawozdaniach M-09.

Urząd w 2017 roku wykazał wyższe dane dotyczące łącznej masy odebranych odpadów (o 572 Mg, tj. o 11,17%) i odpadów zmieszanych (o 378 Mg, tj. o 9,08%), a niższe w zakresie odpadów odebranych selektywnie (o 64 Mg, tj. o 5,95%) niż podmiot odbierający odpady w sprawozdaniu M-09.

⁴⁰ O zwiększenie częstotliwości odpadów segregowanych wnioskowali administratorzy wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych.

⁴¹ Dalej: GUS.

W przypadku danych za rok 2018 Urząd wykazał dane dotyczące masy odebranych odpadów wyższe o 305 Mg (o 5,5%), a zmieszanych wyższe o 59 Mg (1,45%). Natomiast dane dotyczące odpadów odebranych selektywnie były niższe o 2 Mg (0,23%).

(akta kontroli str. 210-215)

W okresie objętym kontrolą w Gminie funkcjonował system odpłatności ryczałtowej za odbiór i zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych. Koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi sukcesywnie wzrastały – z 981,5 tys. zł w 2016 roku poprzez 1.198,3 tys. zł w 2017 roku, 2.115,4 tys. zł w 2018 roku i 2.453,2 tys. zł w 2019 roku.

W latach 2016–2019 na odbiór i zagospodarowanie odpadów wydatkowano odpowiednio 759,8 tys. zł, 939,4 tys. zł, 1.840,8 tys. zł i 2.163,1 tys. zł. Koszt funkcjonowania PSZOK wynosił w tych latach 34,2 tys. zł, 62,2 tys. zł, 73,7 tys. zł i 99,4 tys. zł. Pozostałe koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w latach 2016–2019 to w szczególności: wynagrodzenia z pochodnymi (605,3 tys. zł), wysyłka korespondencji (30,7 tys. zł), materiały biurowe (15,9 tys. zł), oprogramowanie do ewidencji gospodarki odpadami (5,5 tys. zł), szkolenia pracowników (2,9 tys. zł). W latach 2017 i 2019 Gmina ponosiła wydatki związane z likwidacją nielegalnych składowisk, w wysokości odpowiednio 8,8 tys. zł i 41,2 tys. zł.

W latach 2016, 2018 i 2019 suma przewidywanych opłat⁴² przekraczała koszty systemu gospodarki odpadami odpowiednio o 59,2 tys. zł, 399,6 tys. zł i 12,2 tys. zł (mieszkańcy zobowiązani byli do wniesienia opłat w łącznej wysokości kolejno 1.040,7 tys. zł, 2.515 tys. zł i 2.435 tys. zł). W 2017 roku suma przewidywanych opłat była niższa o 132,9 tys. zł niż koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami, a mieszkańcy byli zobowiązani do wniesienia opłat w łącznej wysokości 1.065,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 217-225)

Stawki opłat za gospodarowanie odpadami były ustalane od nieruchomości zamieszkałych, niezamieszkałych, od domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku. W latach 2016–2019⁴³ stawki opłat za nieruchomości, na których znajdowały się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku nie zmieniały się i wynosiły rocznie 55 zł za odpady segregowane i 90 zł za zmieszane. Stawki opłat za pozostałe nieruchomości wzrastały:

- za nieruchomości zamieszkałe z 12 zł do 26 zł za odpady segregowane i z 28 zł do 56 zł za odpady zmieszane;
- za nieruchomości niezamieszkałe (w zależności od częstotliwości odbioru i wielkości pojemników): za odpady segregowane w 2016 roku wynosiły od 12 zł do 576 zł, a za odpady zmieszane od 20 zł do 1.000 zł; w 2019 roku wynosiły od 32 zł do 1.384 zł za odpady segregowane oraz od 52 zł do 2.212 zł za odpady zmieszane.

Gmina, ustalając stawki opłat, nie przewidywała uzyskiwania dochodów z przekazywania do recyklerów odpadów selektywnie zebranych i faktycznie nie uzyskiwała dochodów z tego tytułu. Zdecydowana większość właścicieli nieruchomości wносиła opłaty za odpady segregowane. W latach 2016–2019 było to odpowiednio 3.254 (87,69%), 3.394 (88,36%), 3.603 (90,6%) i 3.694 (91,12%), za odpady niesegregowane natomiast kolejno 457, 447, 374 i 360.

(akta kontroli str. 160-209)

Zaległości mieszkańców z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami według stanu na koniec roku w latach 2016–2019 wynosiły odpowiednio 43,1 tys. zł, 49,6 tys. zł, 71 tys. zł i 109,4 tys. zł, co stanowiło od 4,3% do 5% ogółu opłat za te lata. Według stanu na 29 lutego 2020 r. zaległości wynosiły 324,6 tys. zł. Wójt wyjaśnił, że *Zaległości mieszkańców wzrastały z uwagi na to, że wzrastały co roku opłaty za odpady komunalne. Osoby, które nie regulują w terminie opłat za odpady komunalne powtarzają się w każdym kwartale w roku. W stosunku do zaległości pracownicy cyklicznie po każdym kwartale wysyłają przypomnienia, upomnienia oraz wystawiają tytuły wykonawcze. Jednakże komornicy w stosunku do osób, które nie są w stanie uregulować opłat często nie podejmują czynności egzekucyjnych lub zwracają tytuły i umarzają postępowanie ze względu na bezskuteczność*

⁴² Iloczyn stawki i liczby gospodarstw domowych stanowiący przypis należności.

⁴³ Stawki opłat nie zmieniły się wyłącznie w 2017 roku.

egzekucji. Monitorowanie opłat za odpady komunalne jest objęte kontrolą zarządczą i po każdym kwartale sprawdzane są stany i podejmowane działania.

(akta kontroli str. 221-223)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina przekroczyła, w 2018 roku o 29,36 punktów procentowych wskaźnik ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania. Wskaźnik wyniósł 69,36%, przy maksymalnym wynoszącym 40%. Wynikało to z większej o 576 Mg masy odpadów zeskladowanych w roku 2018 w stosunku do roku 2017.

(akta kontroli str. 80-87, 252-350)

2. Urząd przekazał, w załączniku do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy Gospodarka mieszkaniowa i komunalna za lata 2017 i 2018 dane, które były nierzetelne. Istniały bowiem rozbieżności pomiędzy tymi danymi oraz danymi wykazywanymi w sprawozdaniach kierowanych do marszałka województwa. Dotyczyło to zarówno łącznej masy odpadów komunalnych zebranych selektywnie i wysegregowanych z frakcji suchej w ciągu roku (od 7,1 do 21,2 Mg), jak i masy odpadów według poszczególnych frakcji:

- w 2017 roku odpadów niebezpiecznych, zużytego sprzętu elektronicznego i zmieszanych odpadów opakowaniowych (od 0,1 do 26,2 Mg);
- w 2018 roku papieru i tektury, tworzyw sztucznych, szkła, metali, odpadów niebezpiecznych, odpadów ulegających biodegradacji i pozostałych odpadów obejmujących m.in. inne frakcje zbierane w sposób selektywny – kod 20 01 99 (od 1,2 do 125,1 Mg).

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na nieznaczne różnice w danych jak również z uwagi na brak obowiązku ustawowego (...) Gmina ich nie korygowała. Ponadto w przypadku wypełniania formularza załącznika do sprawozdania SG-01 omyłkowo wprowadzono dane liczbowe (...).

(akta kontroli str. 210-215)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2018, według wyliczeń Gminy, osiągnęła ona założone wskaźniki recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych. Wyliczona zaś w trakcie kontroli szacunkowa wartość tego wskaźnika za 2019 rok (39,17% przy wymaganym 40%) wskazuje, że istnieje ryzyko jego nieosiągnięcia. W 2018 roku przekroczono z kolei o 29,36 punktów procentowych wskaźnik ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania. Pomimo objęcia niemal wszystkich mieszkańców selektywną zbiórką odpadów, w latach 2016-2019 nastąpił znaczny wzrost masy odpadów zmieszanych (o 75,5%), przy jednoczesnym nieznacznym wzroście udziału frakcji zbieranych selektywnie, stanowiących podstawę wyliczenia wskaźnika recyklingu w całkowitej masie odpadów (z 8,2% do 9,7%).

Gmina podejmowała działania w zakresie weryfikacji danych przekazywanych przez podmioty odbierające odpady. Corocznie terminowo sporządzano analizy funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na terenie Gminy, uwzględniając w tych dokumentach wszystkie elementy wymagane przepisami prawa. Stwierdzono jednak, że dane wykazywane przez Gminę w sprawozdaniach statystycznych (SG-01) nie były rzetelne.

OBSZAR

4. Prowadzenie przez gminę działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym promujących selektywnie zbieranie odpadów komunalnych

Opis stanu
faktycznego

Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w Gminie w zakresie gospodarki odpadami nie zostało szczegółowo uregulowane. Jednym z elementów takich działań było publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy m.in. danych o sposobie i zakresie świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów, stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów wraz z wyjaśnieniem dotyczącym ich zmiany, podmiotach odbierających i skupujących złom, surowce wtórne (w tym zbędną folię pozostałą

z działalności rolniczej), odpady budowlane i rozbiórkowe, rodzajach odpadów, jakie można przekazywać do PSZOK (m.in. papier i makulatura, szkło, tworzywa sztuczne, metale, opakowania wielomateriałowe, przeterminowane leki, zużyte akumulatory i baterie, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble, posegregowane odpady budowlane) oraz odpady, które nie są do PSZOK przyjmowane: zmieszane odpady komunalne, odpady zawierające azbest, materiały izolacyjne: styropian, wata mineralna, papa, szyby samochodowe, dane dotyczące segregacji odpadów. Wskazywano rodzaje odpadów, jakie należy umieszczać w pojemnikach/workach w kolorach zielonym, niebieskim, żółtym i brązowym, a które odpady nie powinny być do nich wrzucane.

Informowano również o bezwzględnym zakazie spalania odpadów w piecach grzewczych i na terenie nieruchomości wraz z wykazem odpadów, których nie można w nich palić (odpady plastikowe i butelki po napojach, worki plastikowe, zabawki, kolorowe gazety, opony, odpady z tworzyw sztucznych, płyty wiórowe) oraz o realizacji programu usuwania azbestu.

Podejmowano również działania edukacyjne związane z segregacją odpadów, poprzez informowanie i zachęcanie dzieci do uczestnictwa w konkursie ekologicznym pn. *Mistrz recyklingu Maks porządkuje odpady*, organizowaną pod patronatem Marszałka Województwa Podlaskiego. (akta kontroli str. 271-275)

W związku z otrzymywanymi od mieszkańców oraz od podmiotu odbierającego odpady sygnałami i informacjami (telefonicznymi i pisemnymi) o nieprawidłowym postępowaniu z odpadami⁴⁴ m.in.: niesegregowaniu, spalaniu odpadów w instalacjach grzewczych, zamiast ich gromadzenia i segregowania, niewystawianiu pojemników przed posesję, prowadzono działania informacyjne i edukacyjne. Do mieszkańców wysyłano informacje, rozdawano ulotki, które również umieszczano na tablicach ogłoszeń (m.in. w siedzibie Urzędu, szkołach i innych jednostkach organizacyjnych Gminy). Podczas prowadzonych działań sprawdzających informowano ustnie o zasadach gospodarowania i segregowania odpadów, wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa i *regulaminu utrzymania porządku i czystości w Gminie*, skutkach niewłaściwej gospodarki odpadami, zakazie spalania odpadów, obowiązku wystawiania odpadów w miejscach dostępnych dla podmiotów odbierających odpady. (akta kontroli str. 140-142)

Podejmowano również działania w celu zapobiegania i powstawaniu odpadów komunalnych w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy, związane z treścią *WPGO* w rozdziale 6 ppkt 6.1, działanie 6.1.2. Umieszczono pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów, ograniczono zużycie papieru m.in. poprzez stosowanie obiegu elektronicznego dokumentacji, stosowano artykuły wielokrotnego użytku, na bieżąco prowadzono zakupy niezbędnych artykułów. Nie prowadzono innych działań wskazanych w tym rozdziale takich, jak: [1] promowanie przestrzegania terminów przydatności produktów do spożycia w celu zapobiegania ich marnotrawieniu, [2] wdrożenie Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS), [3] edukacja w zakresie umożliwiania wyboru wielkości porcji żywieniowych w zakładach gastronomicznych i [4] edukacja w zakresie przekazywania potrzebującym niewykorzystanej i pozostającej dobrej jakości żywności z zakładów gastronomicznych. (akta kontroli str. 216)

Na stronie internetowej Urzędu⁴⁵ zamieszczono informacje zgodne z wymaganymi art. 3 ust. 2 pkt 9 *ucpg* o:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres;
- miejscach zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy;

⁴⁴ Nieprawidłowości dotyczyły m.in. spalania odpadów komunalnych w instalacjach grzewczych zamiast ich zbierania, niewystawiania pojemników przed bramę wjazdową, niesegregowania odpadów.

⁴⁵ <http://www2.juchnowiec.gmina.pl/infopage.php?id=188>.

- osiągniętych przez Gminę⁴⁶, w danym roku kalendarzowym, wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- PSZOK oraz nazwie, siedzibie i adresie firmy go prowadzącej;
- zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. *o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*⁴⁷, zawierające: [1] nazwę firmy, siedzibę i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, [2] adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie Gminy;
- adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów⁴⁸.

Opublikowano⁴⁹ również informację o sposobie segregowania odpadów komunalnych na poszczególne frakcje (odpady biodegradowalne, tworzywa sztuczne z opakowaniami wielomateriałowymi i metalami, szkło, papier i odpady zmieszane), kolory pojemników/worków, w jakich należy je umieszczać oraz rodzaje odpadów, których nie należy wrzucać do tych pojemników (była ona zgodna z opublikowaną na stronie Ministerstwa Środowiska). (akta kontroli str. 271-275)

W latach 2017–2019 w Gminie zidentyfikowano i zlikwidowano 27 miejsc nielegalnych składowisk⁵⁰. Największe znajdowały się w miejscowościach Wojszki i Folwark Koplany (zlikwidowane w 2017 roku) i Klewinowo (zlikwidowane w 2019 roku). Z tytułu likwidacji dzikich wysypisk Gmina poniosła wydatki na kwotę 50 tys. zł, w tym 39,2 tys. zł stanowiły koszty wywozu i zagospodarowania odpadów, a 10,8 tys. zł koszty wyrównania i zagospodarowania terenu.

Na prowadzonej przez Policję stronie internetowej Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa⁵¹ w Gminie zidentyfikowano cztery miejsca nielegalnego składowania odpadów – w miejscowościach Klewinowo, Wojszki, Baranki i Lewickie. Właścicielem dwóch działek była Gmina. Na dzień oględzin wszystkie działki były uprzątnięte.

(akta kontroli str. 45-47, 210-215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował działania informacyjne i edukacyjne w zakresie systemu gospodarowania odpadami oraz publikował na stronie internetowej wszystkie informacje wymagane przepisami prawa. Podejmowane działania nie były jednak w pełni skuteczne, ponieważ nie wpłynęły na ograniczenie masy odpadów generowanej przez mieszkańców. Nie poprawiał się również odsetek podstawowych frakcji zbieranych selektywnie. Działania te nie zapobiegły także powstawaniu miejsc nielegalnego składowania odpadów (w latach 2017–2019 w Gminie zlikwidowano 27 takich miejsc).

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu osiągania wymaganych wskaźników recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania.
2. Wykazywanie rzetelnych danych w załączniku do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy *Gospodarka mieszkaniowa i komunalna*.

⁴⁶ Według danych Urzędu na terenie Gminy nie było podmiotów odbierających odpady komunalne na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości.

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1895.

⁴⁸ <http://www2.juchnowiec.gmina.pl/infopage.php?id=170>.

⁴⁹ <http://www2.juchnowiec.gmina.pl/uploads/download/GO2018/Aktualnosci/sposob%20gromadzenia%20odpadow.pdf>.

⁵⁰ W latach 2016–2018 według danych wykazanych w załącznikach do sprawozdań złożonych przez Gminę SG-01.

⁵¹ <https://mapy.geoportel.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html> dostęp z 16 marca 2020 r.

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 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.

Kontrolerzy:

Beata Palinowska
starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

Marcin Bielawski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis