



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.08.2019



Pan Jan Joka
Wójt Gminy Jaświły
19-124 Jaświły 7

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Jaświły, 19-124 Jaświły 7 (dalej: <i>Urząd</i>)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Joka, Wójt Gminy Jaświły od 20 czerwca 1990 r.	(akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	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 realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne i podmiotom przetwarzającym te odpady z terenu gminy. 3. Osiąganie 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 te odpady. 4. Prowadzenie przez gminę działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami komunalnymi, w tym promujących selektywne ich zbieranie.	
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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Wojciech Zambrzycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/21/2020 z 23 stycznia 2020 r.	(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Wprowadzone w Gminie regulacje dotyczące systemu segregacji odpadów komunalnych są zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz z WPGO 2016³. Nie funkcjonują one jednak skutecznie, o czym świadczą nieprawidłowości wykazane przez NIK. Powstały bowiem nowe, w tym ujawnione w trakcie kontroli NIK, miejsca nielegalnego składowania odpadów komunalnych, a część mieszkańców Gminy niewłaściwie segregowała te odpady.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Gminie systemem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych objęto wszystkie nieruchomości mieszkalne. W rezultacie w latach 2016–2019 systematycznie wzrastała masa i odsetek odpadów zbieranych w sposób selektywny (z 263 Mg do 452 Mg, tj. z 35% do 49% ogółu zebranych odpadów). Selektywne zbieranie i segregowanie odpadów (w tym w PSZOK⁴) – według wyliczeń *Urzędu* – przyczyniło się w latach 2016–2018 do osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania odpadów do ponownego użycia i odzysku innymi metodami⁵. Do obliczania tego wskaźnika za 2018 r. przyjęto jednak dane ustalone w sposób sprzeczny z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska⁶. W konsekwencji zamiast na 37,86% ustalono go na 60,99% (o 23,13 punkty procentowe więcej niż wynikało to z prawidłowego obliczenia)⁷. 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 wyliczania, oprócz masy odpadów selektywnie zebranych z terenu Gminy, wykorzystywano masę odpadów wysegregowanych w mechaniczno-biologicznej instalacji przetwarzania, obsługującej 19 gmin. W efekcie wyliczony przez Gminę wskaźnik faktycznie odzwierciedlał sprawność działania tej instalacji i skuteczność segregacji odpadów także w 18 pozostałych gminach.

Nadzór nad podmiotem odbierającym odpady komunalne z terenu Gminy ograniczono do weryfikacji otrzymywanych od niego informacji dotyczących zagospodarowania odpadów. Nie podejmowano kontroli w siedzibie tego podmiotu i miejscach przetwarzania odpadów. W przypadku przedsiębiorców wytwarzających odpady komunalne, *Urząd* prowadził działania związane z ustaleniem, czy zawarli umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Ograniczone były one jednak tylko do wybranych rodzajów działalności.

Pracownicy *Urzędu* prowadzili działania informacyjne i edukacyjne na temat funkcjonowania systemu gospodarki odpadami, m.in. poprzez stronę internetową *Urzędu*, ulotki i rozdawane książki. Część informacji na stronie internetowej była jednak nieaktualna, a działania informacyjne i edukacyjne były nieskuteczne. Nie przyczyniły się one bowiem do ograniczenia miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych. Dwa takie miejsca na terenie Gminy zostały zlokalizowane i zlikwidowane w latach 2018–2019, a kolejne wykazała kontrola NIK. Mieszkańcy niewłaściwie prowadzili też segregację odpadów. W rezultacie ich część nie została odebrana przez podmiot prowadzący zbiórkę.

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

³ Wojewódzki Plan Gospodarowania Odpadami za lata 2016–2022.

⁴ Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.

⁵ 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.

⁶ Wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz sposób ich obliczania 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).

⁷ Wskaźnik poziomu recyklingu wymagany do osiągnięcia w 2018 r. wynosił 30%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności⁸

OBSZAR	1. Organizacja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzenie regulacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy
Opis stanu faktycznego	Zadania związane z gospodarowaniem odpadami należały w Urzędzie do kompetencji Referatu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej. (akta kontroli str. 17-21) Wg stanu na 1 stycznia 2017 r. w Gminie obowiązywał <i>Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaświły</i>⁹, uchwalony 27 sierpnia 2015 r. i zmieniony 30 czerwca 2017 r. Utracił on moc 1 stycznia 2020 r., w związku z uchwaleniem 26 listopada 2019 r. regulaminu¹⁰, który z kolei został zmieniony 30 grudnia 2019 r. Projekty uchwał wprowadzających i uchwał zmieniających regulaminy zostały pozytywnie zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mońkach. Regulaminy określały obowiązek prowadzenia segregacji odpadów z podziałem na 14 frakcji¹¹, będącej kontynuacją obowiązku wprowadzonego od 1 stycznia 2005 r.¹² W okresie objętym kontrolą organizacja selektywnego zbierania odpadów komunalnych zakładała system odbierania bezpośredniego od mieszkańców (tzw. system odbioru <i>u źródła</i>) wyselekcjonowanych frakcji¹³, w terminach określonych w harmonogramie odbierania odpadów lub zapewnienie PSZOK odbierającego frakcje nieodebrane <i>u źródła</i>¹⁴. Regulaminy nie zawierały zapisów dotyczących sposobów weryfikacji przez <i>Urząd</i> lub inny podmiot prawidłowości segregacji odpadów przez właścicieli nieruchomości. (akta kontroli str. 34-76) W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów¹⁵, regulamin z 27 sierpnia 2015 r. został znowelizowany 30 czerwca 2017 r. Były to wyłącznie zmiany redakcyjne. Doprecyzowano nazewnictwo <i>odpadów ulegających biodegradacji</i>, ze szczególnym uwzględnieniem <i>bioodpadów</i>, które wcześniej miało brzmienie: <i>odpady komunalne ulegające biodegradacji</i>, w tym <i>odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji</i>. Dodano również rozróżnienie kolorystyczne worków, do których zbierany był selektywnie popiół (worki bezbarwne z napisem oznaczającym tę frakcję odpadów). Zmiana regulaminu nie obejmowała dodania w jego postanowieniach kolorów i oznaczeń pojemników lub worków innych frakcji odpadów. Wójt poinformował, że nie powielał w aktach prawa

⁸ 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.

⁹ Uchwała Nr VI/39/15 Rady Gminy Jaświły z dnia 27 sierpnia 2015 r. o *regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły*.

¹⁰ Uchwała Nr IX/61/19 Rady Gminy Jaświły z dnia 26 listopada 2019 r. o *regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły*.

¹¹ [1] papier i tektura, [2] tworzywa sztuczne, [3] szkło i odpady opakowaniowe, [4] metal – drobny złom, [5] opakowania wielomateriałowe, [6] bioodpady, [7] meble i inne odpady wielkogabarytowe, [8] zużyty sprzęt elektroniczny i elektryczny, [10] materiały budowlane i rozbiórkowe, [11] zużyte opony, [12] popiół, [13] styropian opakowaniowy, [14] odpady zmieszane, niewymienione w pkt 1–13.

¹² Uchwała Nr XVIII/91/04 Rady Gminy Jaświły z dnia 16 grudnia 2004 r. o ustaleniu regulaminu ochrony środowiska przed odpadami komunalnymi Gminy Jaświły.

¹³ Papier i tektura, popiół, tworzywa sztuczne, szkło i odpady opakowaniowe, metal i drobny złom, odpady wielkogabarytowe.

¹⁴ [1] przeterminowane leki i chemikalia, [2] zużyte baterie i akumulatory, [3] zużyty sprzęt elektroniczny i elektryczny, [4] meble i inne odpady wielkogabarytowe, [5] zużyte opony, [6] odpady zielone, [7] odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a w regulaminie z 26 listopada 2019 r. dodano również [8] odpady niebezpieczne, [9] odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, [10] tekstylia i odzież, [11] papier, [12] metale, [13] tworzywa sztuczne, [14] szkło, [15] odpady opakowaniowe wielomateriałowe.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028, ze zm.

miejscowego zapisów aktów wyższego rzędu¹⁶. Z tego samego powodu regulaminy nie zawierały informacji o celach gospodarki odpadami i terminów ich osiągnięcia. Zmiana regulaminu z 30 czerwca 2017 r. nie odnosiła się do zapisów WPGO 2016 o zapobieganiu postawiania odpadów i ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych na składowisko odpadów oraz przyporządkowania gminy do regionu gospodarki odpadami komunalnymi. Takie zapisy znajdowały się bowiem w regulaminie z 27 sierpnia 2015 r. (akta kontroli str. 34-76, 131-134)

Zmiana regulaminu z 26 listopada 2019 r. obejmowała m.in. zmiany wynikające z nowelizacji z 6 września 2019 r.¹⁷ ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*¹⁸, w tym obowiązek zapewnienia od kwietnia do października odbierania odpadów z większą niż dotychczas częstotliwością oraz z podziałem na budynki jedno i wielorodzinne. (akta kontroli str. 34-76)

W okresie objętym kontrolą w mocy była również uchwała o *szczegółowym sposobie i zakresie świadczenia usług dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowaniu tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*¹⁹. Wskazano w niej lokalizację PSZOK oraz rodzaj przyjmowanych w nim odpadów. (akta kontroli str. 77-84)

Dojazd do PSZOK z najdalej oddalonej miejscowości w Gminie (Szpakowo) wymagał pokonania 15,6 km w jedną stronę, co szacunkowo powinno trwać ok. 15 minut. Liczba miejscowości, z których dotarcie do PSZOK wymagało pokonania więcej niż 10 km w jedną stronę wynosiła dziewięć. Z 11 miejscowości dystans ten wynosił od 5 do 10 km, a z pięciu miejscowości była to odległość nie większa niż 5 km. PSZOK przyjmował odpady od poniedziałku do piątku, od 7⁰⁰ do 15⁰⁰. Wójt poinformował, że nie rozpatrywał otwarcia PSZOK również w sobotę. Dodał, że Zakład Recyklingu spółki BIOM Sp. z o.o., na terenie którego znajduje się PSZOK, był czynny w soboty i dotychczas nie zdarzyło się, aby odmówiono przyjęcia odpadów w tym dniu. Z informacji wskazanych na stronie internetowej BIOM wynika jednak, że Zakład Recyklingu jest czynny od poniedziałku do piątku w godzinach 7⁰⁰–15⁰⁰. (akta kontroli str. 88-91, 135-137)

PSZOK położony był na działce ogrodzonej siatką, z możliwością wjazdu jedną bramą wjazdową. Teren był monitorowany przez 16 kamer. Na działce znajdował się Zakład Recyklingu spółki odbierającej odpady z terenu Gminy Jaświly oraz innych gmin w regionie. Zapewniony był swobodny dojazd do każdego z kontenerów lub boksów, w których gromadzone były odpady zbierane w PSZOK. Część miejsc gromadzenia odpadów była zadaszona. Na wjeździe do punktu zainstalowana była waga, co umożliwiało prowadzenie ewidencji przyjmowanych odpadów. Ewidencja następowała w dedykowanym systemie informatycznym. Na terenie PSZOK nie funkcjonował punkt napraw drobnych sprzętów gospodarstwa domowego. (akta kontroli str. 93-112)

Gmina miała zawartą umowę ze spółką BIOM Sp. z o.o. na prowadzenie PSZOK. Według zapisów tej umowy, miesięczny zryczałtowany koszt prowadzenia punktu wynosił 500 zł netto. Zagospodarowanie odpadów odbywało się za dodatkową opłatą. Za 2019 rok *Urząd* sporządził szczegółową analizę kosztów zagospodarowania odpadów dostarczonych do PSZOK. Wyniosły one 6 tys. zł, z czego 3,5 tys. zł odpady wielkogabarytowe, 1 tys. zł zmieszany beton i gruz ceglany, 0,5 tys. zł zużyte narzędzia elektryczne i elektroniczne. (akta kontroli str. 92, 365-369)

¹⁶ Na podstawie § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

¹⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579).

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2020 ze zm. Dalej: *ucpg*.

¹⁹ Uchwała nr VI/44/15 Rady Gminy Jaświly z dnia 27 sierpnia 2015 r., zmieniona uchwałą nr XXIII/157/17 Rady Gminy Jaświly z dnia 30 czerwca 2017 r., zastąpiona uchwałą nr IX/63/19 Rady Gminy Jaświly z dnia 26 listopada 2019 r. w tej samej sprawie, zmieniona uchwałą nr XI/80/19 z dnia 30 grudnia 2019 r.

Regulaminy odnosiły się (odpowiednio § 34 i § 33) do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców. Wskazano w nich, że odbierane będą one w zależności od potrzeb:

- odpady zmieszane i segregowane – nie rzadziej niż raz w miesiącu – do 31 grudnia 2019 r., a od 1 stycznia 2020 r. – nie rzadziej niż raz w miesiącu do listopada do marca, a do kwietnia do października – raz w tygodniu z budynków wielolokalowych i raz na dwa tygodnie – z jednorodzinnych (w harmonogramach odbioru odpadów z lat 2017–2019 każdorazowo dni odbioru odpadów zmieszanych i segregowanych nie pokrywały się),
- popiół – przynajmniej raz w miesiącu w okresie grzewczym – od początku września do końca kwietnia,
- odpady wielkogabarytowe – raz w roku przed sezonem letnim lub przed sezonem zimowym (mogą też być odbierane w PSZOK),
- odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe oraz odpady zielone z pielęgnacji ogrodów – odbierane na indywidualne zgłoszenie. (akta kontroli str. 34-76)

Harmonogramy odbioru odpadów w latach 2017–2019 ustalane były drogą e-mailową przez pracownika Urzędu zajmującego się gospodarowaniem odpadami oraz pracownika firmy odbierającej odpady. Ustalenia były następnie akceptowane przez Wójta lub jego zastępcę. W latach 2017–2019 odbiór odpadów segregowanych i popiołu *u źródła* ustalano na dni przypadające na początek drugiej dekady miesiąca, a odpadów zmieszanych i bio – na ostatnią dekadę miesiąca. Bieżący harmonogram odpadów zamieszczony był na stronie internetowej Gminy. (akta kontroli str. 113-130)

Regulaminy wskazywały miejsce dostarczenia innych odpadów, w tym:

- zużyty sprzęt elektroniczny i elektryczny – specjalistyczne punkty lub PSZOK,
- przeterminowane leki – w odpowiednio oznaczonych pojemnikach w przychodniach, aptekach, lecznicach lub PSZOK,
- zużyte baterie i akumulatory – PSZOK lub punkt sprzedaży baterii i akumulatorów.

Regulaminy nie ograniczały ilości odbieranych frakcji odpadów. Zostały one zaś wprowadzone w PSZOK od 1 stycznia 2020 r. i dotyczyły zużytych opon do samochodów osobowych w ilości do 100 kg rocznie z jednego gospodarstwa domowego oraz w takiej samej ilości odpadów wielkogabarytowych. Wójt poinformował, że wprowadzono te limity ze względów ekonomicznych oraz aby sprawować kontrolę nad liczbą przywożonych opon, żeby pochodziły one z gospodarstw domowych, a nie z prowadzonej działalności gospodarczej. W ocenie Wójta limit w zupełności zaspokaja potrzeby mieszkańców. (akta kontroli str. 34-76, 90-91)

Regulaminy stanowiły, że w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Gmina zapewnia wyposażenie nieruchomości w pojemniki i worki do zbierania odpadów komunalnych (odpowiednio § 15 i § 13). Do selektywnej zbiórki odpadów stosowane były pojemniki lub worki z tworzywa sztucznego o pojemności od 30 do 120 litrów z widocznym, ogólnie przyjętym oznaczeniem i rozróżnieniem kolorystycznym (odpowiednio § 17 i § 15). W regulaminach nie zamieszczono postanowień odnoszących się np. do kontroli wizualnej odpadów, w szczególności poprzez półprzeźroczyste worki na odpady segregowane. Regulaminy opisywały zaś minimalne pojemności pojemników w zależności od rodzaju odpadu, rodzaju zabudowy (jedno czy wielorodzinna) i liczby osób korzystających. (akta kontroli str. 34-76)

Regulaminy nie określały dodatkowych warunków dotyczących ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące (art. 4 ust. 2a pkt 3 *ucpg*). Nie obejmowały również warunków uznania, czy odpady zostały zebrane w sposób selektywny (art. 4 ust. 2a pkt 5 *ucpg*), tj. zapisów o kontroli mieszkańca przez pracowników Urzędu lub spółki odbierającej odpady (postanowienia te nie były obligatoryjne). Wójt poinformował, że nie zamieszczono w regulaminach zapisów dotyczących osób niepełnosprawnych, gdyż *najpierw należy przeprowadzić wstępne rozeznanie polegające na rozpoznaniu potrzeb i możliwości realizacji takiego zapisu. Nie wykluczone, że w przyszłości Rada Gminy Jaświły zdecyduje*

o wprowadzeniu dodatkowych warunków. W przypadku warunków uznania, że odpady zostały zebrane w sposób selektywny Wójt poinformował, że podstawowym warunkiem uznania jest ich zbieranie w oddzielnych pojemnikach lub workach do tego przeznaczonych oraz poprzez wskazanie czego nie można wrzucać do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki (§§ 24–29 regulaminu). (akta kontroli str. 34-76, 135-137)

Regulaminy wprowadzały obowiązek selektywnego zbierania i odbierania popiołu, a więc rozwiązań fakultatywnych wskazanych w art. 4 ust. 2a pkt 1 *ucpg*. Sелеktywne zbieranie popiołu zostało wskazane w WPGO 2016, jako jedno z działań wspomagających prawidłowe postępowanie z odpadami. Regulaminy zawierały też zapisy odnoszące się do zbierania odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, odrębnie od innych bioodpadów (odpowiednio § 5 ust. 3 i § 4 ust. 3 regulaminów). Wskazano, że takiego rodzaju odpady oraz inne roślinne niepoddane kompostowaniu powinny być gromadzone oddzielnie i przekazywane do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów²⁰. Regulaminy zawierały również wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi (odpowiednio § 5 ust. 1 i 2 i § 4 ust. 1 i 2 regulaminów). Wskazano, że odpady zielone oraz inne odpady ulegające biodegradacji można gromadzić w przydomowych kompostownikach, jeśli nie będzie powodowało to uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko. Przydomowy kompostownik powinien zaś pozwalać na co najmniej dwuletni okres przetrzymywania materiału, przekładanego warstwą gleby i dojrzałego kompostu. (akta kontroli str. 34-76)

Stosownie do postanowień art. 9b *ucpg*, w Urzędzie prowadzony był rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wg stanu na 27 stycznia 2020 r. liczył on 14 pozycji. W latach 2017–2019 w tym rejestrze odnotowano jeden wpis (z zachowaniem terminu wskazanego w art. 9ca *ucpg*) i dwóch przedsiębiorców wykreślono z rejestru – w obu przypadkach na ich wniosek. Dokumentacja związana z prowadzeniem rejestru była kompletna. Zawierała m.in. wnioski o wpis lub o wykreślenie z rejestru oraz zaświadczenie o dokonaniu wpisu i decyzje o wykreśleniu. (akta kontroli str. 138-258)

Odpady z terenu Gminy kierowane były do Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Koszarówce, zarządzanego przez przedsiębiorstwo komunalne BIOM Sp. z o.o. Podmiot ten w okresie objętym kontrolą był również przedsiębiorcą odbierającym odpady w Gminie. Urząd nie miał szczegółowych danych dotyczących mocy przerobowych tego zakładu zagospodarowania odpadów. Gmina nie partycypowała w budowie, utrzymaniu i eksploatacji instalacji w Koszarówce. Była członkiem Związku Komunalnego „Biebrza”, będącego większościowym udziałowcem spółki BIOM. Z tytułu członkostwa w tym związku Gmina w latach 2017–2019 wniosła odpowiednio 9,2 tys. zł, 9,1 tys. zł i 7,6 tys. zł składek. (akta kontroli str. 259-263, 1084)

Według danych wskazanych w WPGO 2016, moce przerobowe tej instalacji wynosiły 30.000 Mg/rok na jedną zmianę w części mechanicznej dla odpadów zmieszanych i 15.500 Mg/rok na jedną zmianę w części biologicznej. Sortownia odpadów z selektywnego zbierania w tej lokalizacji miała moc przerobową 2.650 Mg/rok na jedną zmianę, a druga sortownia, położona w Dolistowie Starym, miała moc 2.800 Mg/rok przy pracy na jedną zmianę. (akta kontroli str. 264-269)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie organizację selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzenie regulacji w tym zakresie.

²⁰ Do 1 stycznia 2020 r. w regulaminie był zapis o przekazaniu do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Według danych z rejestru prowadzonego przez Urząd Stanu Cywilnego w Jaświłach, na koniec lat 2016–2019 w Gminie zameldowanych było odpowiednio 5.185, 5.138, 5.061 i 4.980 mieszkańców. Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składana przez właściciela nieruchomości nie zawierała pola do podania informacji o liczbie osób faktycznie zamieszkujących w nieruchomości, a przyjęty przez Gminę sposób pobierania opłat za gospodarowanie odpadami nie wymagał jej podawania. W Gminie funkcjonowały bowiem dwie stawki: jedna za gospodarstwa jednoosobowe oraz druga za gospodarstwa więcej niż jednoosobowe, niezależnie od ich liczebności, co omówiono w punkcie 3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Od grudnia 2018 r. *Urząd* dysponował danymi o liczbie osób faktycznie zamieszkujących w Gminie, gdyż dokonał takiego spisu (sposób jego przeprowadzenia omówiono w punkcie 3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Według zebranych w ten sposób danych, na koniec lat 2018 i 2019 na terenie Gminy zamieszkiwało odpowiednio 3.142 i 3.145 osób. (akta kontroli str. 270-277)

Urząd podjął działania, aby systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objąć wszystkich mieszkańców Gminy. W tym celu w 2019 r. inspektor ds. ochrony środowiska przeprowadziła analizę, podczas której porównywała adresy posesji, dla których złożono deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, z gminnym wykazem budynków mieszkalnych. W przypadku stwierdzenia, że nieruchomość nie była objęta systemem (ustalono 13 takich nieruchomości), ustalała, czy nieruchomość jest zamieszkała. W tym celu współpracowała z sołtysami, którzy przekazywali takie informacje. Postępowanie obejmowało następnie wezwanie właściciela nieruchomości do złożenia deklaracji lub do podania przyczyny niezłożenia deklaracji. W efekcie tych działań w 2019 r. złożonych zostało 12 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za nieruchomości wcześniej tym systemem nieobjęte. (akta kontroli str. 304-305, 1078-1080)

Analiza NIK wykazała, że:

- w każdej z pięciu nowych deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości mieszkalnych w Gminie (wszystkich z I półrocza 2019 r.), właściciel złożył deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, (akta kontroli str. 283-303)
- z 15 budynków zgłoszonych w latach 2018–2019 (I półrocze) do użytkowania²¹, mieszkańcy 13 złożyli lub mieli złożone wcześniej deklaracje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, a dwie pozostałe nieruchomości – według danych uzyskanych przez *Urząd* – nie były zamieszkałe i nie prowadzono postępowań wyjaśniających w sprawie objęcia ich system odbierania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str.278-282)

Urząd prowadził ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy, do czego zobowiązywał art. 3 ust. 3 pkt 3 *ucpg*. (akta kontroli str. 313-134)

Inspektor ds. ochrony środowiska w 2014 r. podjęła działania w celu uzyskania od przedsiębiorców z terenu Gminy informacji, czy mają indywidualne umowy na gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jak poinformowała, w 2014 r. uzyskała wykaz podmiotów gospodarczych z terenu Gminy, figurujących w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Z tego wykazu odrzucałam podmioty, które nie generują odpadów *wprost komunalnych*, a inne, np. mechaników samochodowych, stolarzy, którzy wytwarzają odpady specyficzne i na ich odbiór powinni posiadać umowy z wyspecjalizowanymi podmiotami. Odrzucałam również podmioty, które świadczą usługi

²¹ Pięć nowych budynków mieszkalnych, dziewięć kolejnych budynków mieszkalnych poddano rozbudowie lub przebudowie, a jeden budynek handlowy rozbudowano o część mieszkalną. Dane uzyskano od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Mońkach.

niestacjonarne, tj. z dojazdem do klienta, np. kosmetyczki mobilne. Poza tym część podmiotów gospodarczych nie prowadzi działalności na terenie Gminy, a jedynie jest to miejsce ich rejestracji. W wyniku tych działań powstała lista potencjalnych „wytwórców” odpadów komunalnych. Listę tą porównałam z wykazem, jaki spółka BIOM przekazuje wraz ze sprawozdaniem „Sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości / umowy z właścicielami”. Wytypowałam potencjalne podmioty – było ich 9 – które nie znajdowały się na tej liście i do nich wystosowane zostało pismo z informacją o terminie przeprowadzenia kontroli z obowiązku posiadania umowy na odbiór odpadów komunalnych. Po przeprowadzonej kontroli 8 z tych podmiotów miało zawartą umowę na odbiór odpadów komunalnych, a dziewięć nie wytwarzało odpadów komunalnych i miało zawartą umowę na odbiór innego rodzaju odpadów, które w tym zakładzie były wytwarzane. Podobne działanie przeprowadziłam w roku 2020 i wysłałam pisma do 4 podmiotów gospodarczych i każdy z nich wskazał mi umowy na odbiór odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 306-312, 1078-1080)

Z kolei Wójt poinformował, że Jaświły to nieduża gmina, (...) doskonale znamy przedsiębiorców z terenu Gminy Jaświły, tj. profil i miejsce faktycznie prowadzonej przez nich działalności. Dlatego też mamy wiedzę na temat każdego przedsiębiorcy i tego, czy musi on zawrzeć umowę, czy też nie. Wójt przytoczył również stanowisko Ministra Klimatu, który wskazywał na potrzebę analizowania konkretnych przypadków, tj. czy spełnione są łącznie dwa kryteria: podobieństwo składów i podobieństwo charakteru odpadów. Dopiero wówczas można zaliczyć odpady do kategorii odpadów komunalnych. Wójt dodał, że w 2020 r. ponownie rozpoczęto weryfikację obowiązku zawarcia umów przez przedsiębiorców i że Urząd jest w trakcie tych prac.

(akta kontroli str. 1082-1083)

NIK zauważa, że w rejestrze Centralnej Ewidencji i Informacji o działalności gospodarczej na dzień kontroli znajdowało się 123 przedsiębiorców²². Istotne jest zatem dokonanie rzetelnej analizy każdego przypadku i ustalenia, czy wytwarza odpady komunalne oraz ma zawartą umowę na ich odbiór.

(akta kontroli str. 1086-1104)

W latach 2017–2019 (do października) zadania związane z gospodarowaniem odpadami w Urzędzie realizowała jedna osoba – inspektor ds. ochrony środowiska. Sprawy dotyczące odpadów nie były jedynymi, które wykonywała. W zakresie swoich obowiązków służbowych miała równocześnie m.in. wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć, ustalanie opłat z tytułu korzystania ze środowiska. Część obowiązków przestała wykonywać w okresie objętym kontrolą (np. od 23 września 2019 r. – prowadzenie książki dróg i obiektów mostowych, występowanie z wnioskiem o nadanie numerów dróg gminnych, opracowanie planu odśnieżania dróg gminnych). Od października 2018 r. zatrudniona została kolejna osoba do spraw związanych z gospodarowaniem odpadami.

(akta kontroli str. 315-326)

W okresie objętym kontrolą Gmina zawarła trzy umowy²³ na odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy. Poza nimi w mocy była umowa dotycząca składowania, zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, która została zawarta 10 października 2011 r. Stroną wszystkich umów z Gminą była BIOM Sp. z o.o. Spółka ta na terenie 19 gmin (wydzielony obszar regionu północnego gospodarki odpadami województwa podlaskiego) realizowała projekt *Biebrzański System Gospodarki Odpadami – etap II*, współfinansowany ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku. W ramach tego projektu zbudowano Zakład Gospodarowania Odpadami w Koszarówce, do którego w okresie trwałości projektu, kierowane były odpady komunalne z gmin ujętych w tym projekcie, w tym z Gminy Jaświły. W załącznikach do umów z BIOM Sp. z o.o. dotyczących odbioru i transportu odpadów komunalnych wskazano, że transport odpadów ma odbywać się w sposób, który uniemożliwia mieszanie się selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi oraz w sposób uniemożliwiający mieszanie się ze sobą poszczególnych frakcji selektywnie zebranych

²² Na dzień 3 marca 2020 r. aktywnych i nieaktywnych przedsiębiorców.

²³ Umowa Nr RI.272.12.2015 z 30 grudnia 2015 r. na lata 2016–2017, umowa Nr 271.12.2017 z 21 grudnia 2017 r. na rok 2018 i umowa Nr 271.17.2018 z 6 grudnia 2018 r. na rok 2019.

odpadów komunalnych. Miejscem transportu odpadów – w zależności od rodzaju odebranego odpadu – był ZZO w Koszarówce²⁴, stacja przeładunkowa odpadów zmieszanych w Świerzebieńcach i PSZOK w Dolistowie Starym²⁵. W umowach dotyczących odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy nie było zapisu odnoszącego się do możliwości przeprowadzania kontroli w Spółce. Postanowienia umów zawierały zobowiązanie spółki BIOM do przekazania, na żądanie Urzędu, informacji o położeniu i miejscu postoju pojazdów, które wykonywały usługę na terenie Gminy. Nie było postanowień o dostępie on-line do położenia pojazdów, na podstawie sygnału pozycjonowania satelitarnego²⁶. Wójt poinformował, że w umowach ze spółką BIOM nie zawarł zapisów o możliwości kontroli tego podmiotu gospodarczego, gdyż taki zapis wynikał wprost z przepisów prawa. Ponadto Gmina, jako udziałowiec w Spółce, miała bezpośredni wgląd w działalność tego podmiotu na każdym etapie jego pracy. Umowy dotyczące odbioru i transportu odpadów nie zawierały zapisów dotyczących dostępu *Urzędu* on-line lub w innej formie do położenia pojazdów spółki, gdyż – jak poinformował Wójt – nie było takiej potrzeby. Zawarty był zapis, który zapewniał wgląd w każdej chwili do informacji o położeniu i miejscu postoju pojazdów, które wykonywały usługę na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 327-364, 370-373)

W latach 2017–2019 *Urząd* nie podejmował kontroli podmiotów prowadzących gospodarkę odpadami na terenie Gminy, do czego uprawnia go art. 9u ust. 1 *ucpg*. Według *Urzędu*, poza spółką BIOM Sp. z o.o. żaden podmiot nie prowadził na terenie Gminy takiej działalności. Wójt poinformował, że dotychczas nie była prowadzona taka kontrola, z uwagi na wieloletnią współpracę ze spółką BIOM, która przebiegała bez zarzutu. Nie było uwag do przedstawianej dokumentacji oraz skarg ze strony mieszkańców. Nie spotkano się z problemami przy ustalaniu harmonogramów odbioru odpadów, czy też objęciem nowych nieruchomości odbiorem odpadów, w tym wyposażeniem ich w pojemnik na odpady zmieszane i worki do zbiórki selektywnej²⁷. Właściwie działał PSZOK i nie zgłaszano dotychczas żadnych obiekcji mieszkańców na jego funkcjonowanie. Wójt dodał, że przesyłane przez spółkę dokumenty do sporządzania sprawozdań rocznych Gminy były weryfikowane i nie stwierdzono niezgodności, które dawałyby podstawę do kontroli poprawności wystawianych dokumentów. Z uwagi na treść art. 9u ust. 1a *ucpg*, kontrola podmiotów prowadzących gospodarkę odpadami na terenie Gminy ma zostać przeprowadzona w latach 2020–2021.

(akta kontroli str. 374-379)

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

- informacje o niesegregowanych odpadach komunalnych (kod 20 03 01) oraz poziomach odzysku,
- informacje o odpadach budowlanych, wielkogabarytowych, biodegradowalnych, zużytych oponach, innych frakcjach zbieranych w sposób selektywny,
- zestawienia odpadów wytworzonych z odpadów o kodzie 20 03 01,

²⁴ Popiół zebrany selektywnie, odpady wielkogabarytowe, odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

²⁵ Odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, odpady komunalne selektywnie zebrane, (papier i tektura, szkło, tworzywa sztuczne, metale, odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne), przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory.

²⁶ Stosownie do treści § 5 ust. 1 pkt 2 litera a) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122), pojazdy muszą być wyposażone w system monitoringu, bazujący na systemie pozycjonowania satelitarnego, umożliwiającym trwałe zapisywanie, przechowywanie i odczytywanie danych o położeniu pojazdu i miejscach postojów.

²⁷ Wymaganie to zwarto w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia publicznego na wybór podmiotu odbierającego odpady w Gminie.

- zestawienia odpadów wytworzonych w wyniku przetworzenia w procesie R12 odpadów zebranych selektywnie²⁸,
- nazwy i adresy ostatecznych recyklerów odpadów. (akta kontroli str. 380-381)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie kontrolowali czy mieszkańcy właściwie segregują odpady komunalne. Wójt poinformował, że wstępną kontrolę, zgodnie z treścią zawieranych umów, prowadziła firma odbierająca odpady. W razie zgłoszenia nieprawidłowości Gmina na bieżąco wyjaśniała zaistniałe sytuacje.

(akta kontroli str. 382-383)

W umowach dotyczących odbioru i transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych zamieszczony był zapis (§ 10 ust. 1) o obowiązku informowania Urzędu przez podmiot odbierający odpady o niezgodnym z *Regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminie Jaświły* gromadzeniu odpadów, w szczególności ich mieszanii lub przekazywaniu odpadów niezgodnie z deklaracją w zakresie selektywnego zbierania. Informacja przekazana Urzędowi – według zapisów umowy – powinna zawierać adres nieruchomości, w której stwierdzona była nieprawidłowość oraz dane pracowników odbierającego, którzy ją stwierdzili.

(akta kontroli str. 327-344)

W okresie objętym kontrolą podmiot odbierający odpady na terenie Gminy informował zazwyczaj telefonicznie o stwierdzonych nieprawidłowościach związanych z segregacją lub odbiorem odpadów. Jeden raz po rozmowie telefonicznej dodatkowo dosłane były zdjęcia z udokumentowaniem – w tym przypadku – pozostawienia odpadów budowlano-remontowych wraz z odpadami zmieszanymi. W tym przypadku poinformowano właściciela posesji, że tego typu odpady należy dostarczyć do PSZOK. Inspektor ds. ochrony środowiska poinformowała, że: *główną formą kontaktu pracownika spółki BIOM z Urzędem była rozmowa telefoniczna. Podczas niej ustalano szczegóły niewłaściwej segregacji. Kolejnym moim krokiem był kontakt z mieszkańcem, aby wysłuchać jego wyjaśnień w tym zakresie. Chodziło o szybkość reakcji, dlatego rzadko stosowano metodę pisemną kontaktu spółki z Urzędem. Nie dokumentowałam takich sytuacji zwłaszcza, że nie były to wydarzenia jednostkowe, oraz że sprawa została telefonicznie wyjaśniona z mieszkańcem.*

(akta kontroli str. 382-386, 1078-1080)

W trakcie przeprowadzania przez NIK oględzin odbioru odpadów zebranych selektywnie²⁹ nie odebrano 11 worków z odpadami pozostawionych przez mieszkańców ośmiu posesji na terenie miejscowości Jaświły i Romejki (liczących ok. 100 posesji). Powodem była błędna ich segregacja przez mieszkańców. Worki przeznaczone na odpady w rodzaju plastik i metal zawierały tekstylia, elektrośmieci (kable), puszkę po farbie, a worki na papier – opakowania wielomateriałowe i opakowania po olejach lub innych płynach eksploatacyjnych do samochodów. Odbiór odpadów w tym dniu prowadzony był jednym pojazdem, w którym poszczególne frakcje odpadów składowano w innych jego częściach. Nie była to śmieciarka wyposażona w funkcję zgniatania ładunku. Rozładunek zebranych odpadów następował partiami, każdorazowo ważąc rozładowywaną frakcję odpadów. (akta kontroli str. 390-393)

Z kolei w trakcie przeprowadzania przez NIK oględzin odbioru odpadów zmieszanych i bio³⁰ stwierdzono, że z sześciu posesji w miejscowości Zabiele (ok. 130 posesji) nie zostały odebrane odpady pozostawione przez mieszkańców. Powodem również była niewłaściwa segregacja. W kontenerach z odpadami zmieszanymi znajdowały się np. foliowe worki, odpady budowlane. Odbiór odpadów zmieszanych wykonywany był przez pojazd jednokomorowy z funkcją zgniatania ładunku. W trakcie oględzin dojechał drugi pojazd do zbierania odpadów bio, przy czym tylko przy nielicznych posesjach pozostawiono takie odpady.

(akta kontroli str. 394-409)

Spółka BIOM przekazała Urzędowi informacje o adresach nieruchomości, z których odpady nie zostały odebrane. *Urząd* wystosował do właścicieli tych posesji pismo z informacją o przyczynie nieodebrania odpadów, prośbą o właściwą segregację (zamieszczono ulotkę

²⁸ To jeden z procesów odzysku, wskazany w załączniku nr 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o *odpadach* (Dz. U. z 2019 r. poz. 701).

²⁹ 10 lutego 2020 r.

³⁰ 25 lutego 2020 r.

o zasadach segregacji) oraz poinformowano o możliwym obciążeniu stawką za odbiór odpadów niesegregowanych, która jest dwukrotnością stawki obowiązującej.

(akta kontroli str. 410-423)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku nieodebrania odpadów od mieszkańców, z uwagi na złą segregację, nie pozostawiano im pustych worków na kolejne odpady, a termin następnego odbioru przypadał za miesiąc. W takich sytuacjach mieszkaniowiec zmuszony był do gromadzenia odpadów w inny sposób. Tymczasem zgodnie z treścią § 13 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaświły* w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapewnia się wyposażenie nieruchomości w pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych. Fakt wyposażenia w worki do gromadzenia odpadów nie został uzależniony od prawidłowej segregacji.

(akta kontroli str. 34-76)

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. Nie ustalono jednak faktycznej liczby przedsiębiorców wytwarzających m.in. odpady komunalne, którzy powinni mieć zawarte umowy na ich odbiór i zagospodarowanie. Nadzór nad podmiotem odbierającym odpady był wystarczający, poparty wieloletnią współpracą z odbiorcą, w którym posiadano udziały.

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 takie odpady z terenu gmin

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina sporządzała roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i terminowo – do 31 marca każdego roku – przekazywała je Marszałkowi Województwa Podlaskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Białymstoku.

(akta kontroli str. 424-583)

Sprawozdania wymagały korekt. Informacje o potrzebie dokonania zmian w sprawozdaniach – jak poinformowała inspektor ds. ochrony środowiska – przekazywane były zazwyczaj w rozmowach telefonicznych z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, do którego sprawozdania składano. Inspektor ds. ochrony środowiska nie przypomina sobie, aby uwagi miał Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Sporządzone w 2017 r. sprawozdanie za 2016 r. wymagało m.in. poprawy sposobu ujęcia w nim magazynowanych w ZZO opon o masie 0,360 Mg, błędnie podana została liczba mieszkańców gminy w 1995 r. według danych GUS, co skutkowało z kolei koniecznością ponownego obliczenia wskaźników³¹, a wyliczony poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła został podany z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, zamiast trzech. Z kolei sporządzone w 2018 r. sprawozdanie za 2017 r. zawierało m.in. błędy rachunkowe przy sumowaniu poszczególnych pozycji oraz niewłaściwego ujęcia metali żelaznych wyselekcjonowanych z odpadów wielkogabarytowych (19 12 07) w części V sprawozdania, co z kolei spowodowało zawyżenie wykazanego wskaźnika poziomu recyklingu o 0,111 punktu procentowego. Po naniesieniu korekt sprawozdania ponownie były wysyłane odbiorcom. Sprawozdanie za rok 2018 nie wymagało korekty.

(akta kontroli str. 424-560, 1078-1080)

Za lata 2016–2018 Urząd wykazał w sprawozdaniach, że Gmina osiągnęła poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami w wysokości kolejno 29,883%, 31,86% i 60,99%. Wymagany poziom recyklingu w tych latach wynosił

³¹ Chodzi o OUB_{1995} – masa odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. [Mg], OUB_R – masa odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dozwolona do składowania w roku rozliczeniowym [Mg], T_R – osiągany w roku rozliczeniowym poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania [%].

odpowiednio 18%, 20% i 30%, co oznacza, że w każdym roku był osiągnięty³². Należy jednak mieć na uwadze, że dane do obliczania poziomu recyklingu wyliczane były na podstawie informacji o procentowych poziomach odzysku i zagospodarowaniu odpadów dla całej instalacji³³, która w przypadku Gminy przyjmowała odpady z 19 innych gmin. Skokowy wzrost wskaźnika pomiędzy latami 2017 i 2018 wynikał z przyjęcia innej liczby ludności Gminy. Do 2017 r. włącznie przyjmowano liczbę osób zameldowanych na terenie Gminy, według danych zawartych w rejestrze ludności, prowadzonym przez Urząd Stanu Cywilnego. W 2018 roku w związku z podniesieniem od 1 stycznia 2019 r. opłaty za gospodarowanie odpadami, pracownicy Urzędu doręczali mieszkańcom decyzje w sprawie nowych stawek opłat za gospodarowanie odpadami. Przeprowadzony został swego rodzaju spis, na podstawie którego ustalono liczbę osób faktycznie mieszkających na terenie Gminy. Na koniec 2018 r. liczba osób wskazanych w rejestrze mieszkańców wynosiła 5.062, natomiast według wspomnianego spisu – 3.142. Miało to wpływ na wzrost wskaźnika. Przyjęta metoda ustalania liczby mieszkańców Gminy była jednak niewłaściwa, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*.

(akta kontroli str. 270-272, 424-583, 1078-1080)

W trakcie kontroli obliczony został przez NIK wskaźnik poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami za 2019 r. Jego szacunkowa wartość wyniosła 50,36% przy wymaganym poziomie 40%. Z selektywnej zbiórki zebrano 177,5 Mg (88%) frakcji odpadów, a z odpadów zmieszanych wytworzono kolejne 24,3 Mg (12%) odpadów, które wchodzi w skład elementu wzoru do obliczania poziomu recyklingu³⁴.

(akta kontroli str. 585-586)

Za lata 2016–2018 osiągnięty poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania wynosił zero. W każdym z lat – jak wskazywała spółka BIOM w sprawozdaniach kierowanych do Urzędu – odpady biodegradowalne były przetwarzane w całości i nie były składowane. Informację tę *Urząd* wskazywał w swoich sprawozdaniach. Takie dane wskazano również dla roku 2019.

(akta kontroli str. 424-583, 792-844)

Wzór do obliczania poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami ma wśród składowych masę wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie województwa według GUS. Na potrzeby niniejszej kontroli symulacyjnie wyliczono osiągany 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 50,013%, 51,941% i 56,674%³⁵.

(akta kontroli str. 584)

Masa odpadów zebranych z terenu Gminy, wytworzonych przez mieszkańców i podmioty gospodarcze w poszczególnych latach 2016–2019 wyniosła odpowiednio 749, 771, 796 i 907 Mg. Masa odpadów zmieszanych (kod 20 03 01) wytworzonych tylko przez mieszkańców Gminy przyrastała i w latach 2016–2019 wyniosła odpowiednio 307, 330, 335 i 333 Mg. Z kolei masa odpadów zbieranych przez nich selektywnie³⁶ wyniosła w tym czasie odpowiednio 263, 281, 337, 452 Mg, zatem udział odpadów zebranych selektywnie w masie odpadów odebranych selektywnie i zmieszanych wynosił odpowiednio 46,1%, 46%, 50,1% i 57,6%. Biorąc zaś jedynie cztery główne frakcje odpadów zbieranych selektywnie (papier, plastik/metal, szkło, bio), ich masa w tym okresie wyniosła 104, 116, 165 i 263 Mg, więc ich udział w masie odpadów odebranych od mieszkańców wyniósł odpowiednio 18,2%, 19%,

³² 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.

³³ Spółka BIOM przekazywała udział procentowy odzyskiwanych frakcji dla całej instalacji. Wynik ten należało pomnożyć przez masę odpadów wytworzonych w Gminie, co było podstawą do obliczenia poziomu recyklingu.

³⁴ Wzór ten nie uwzględnia np. selektywnie zbieranego popiołu, odpadów z gruzu, wielkogabarytowych, opon.

³⁵ Do obliczenia za rok 2018 przyjęto osoby zameldowane w Gminie, a nie obliczone na podstawie spisu przeprowadzonego przez *Urząd*.

³⁶ 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 ($M_{r_{pms}}$).

24,5% i 33,5%. Przy cyklicznie rosnącej masie wytworzonych odpadów, spadała liczba osób zameldowanych na terenie Gminy – z 5.185 do 4.980, zatem ilość odpadów przypadających na mieszkańca wzrosła ze 110 kg do 158 kg. (akta kontroli str. 1112)

Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi *Urząd* sporządzał na podstawie danych otrzymanych od spółki BIOM, omówionych w punkcie 2. wystąpienia. Inspektor ds. ochrony środowiska weryfikowała te dane matematycznie, poprzez porównanie ilości odpadów wskazanych w comiesięcznych kartach odbioru odpadów, z danymi przekazywanymi w sprawozdaniach³⁷. W przypadku niezgodności tych informacji – jak poinformowała inspektor ds. ochrony środowiska – kontaktowała się z podmiotem odbierającym odpady i wyjaśniała rozbieżności, co kończyło się złożeniem korekty sprawozdania. (akta kontroli str. 587-874)

Urząd nie zlecał badania morfologii odpadów komunalnych. Nie widziano takiej potrzeby, gdyż osiągnęte były wymagane poziomy recyklingu. (akta kontroli str. 588)

W latach 2017–2019 *Urząd* sporządził dokument *Analiza stanu gospodarki odpadami dla Gminy Jaświły* (dalej: *analiza*) za rok poprzedni. Zadanie to wykonywano terminowo, do końca kwietnia każdego roku. Analizy zawierały elementy wskazane w art. 9tb ust. 1 pkt 1–7 *ucpg*. Jako, że w każdym roku Gmina osiągała wymagany poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, analizy nie zawierały propozycji nowych działań w zakresie gospodarowania odpadami. Przedstawiały głównie syntetyczne dane liczbowe o sytuacji panującej w Gminie. Nie zawierały tendencji dotyczących ilości odpadów powstających na terenie Gminy (element niewymagany). Inspektor ds. ochrony środowiska poinformowała, że nie widziała dotychczas potrzeby zawarcia takich informacji w analizie. (akta kontroli str. 875-947, 1078-1080)

Urząd przekazywał rzetelne dane w załączniku do sprawozdania SG-01 statystyka gminy *Gospodarka mieszkaniowa i komunalna*. (akta kontroli str. 948-953)

Istniały natomiast rozbieżności między danymi przekazanymi przez *Urząd* marszałkowi województwa a danymi, jakie spółka BIOM przekazała GUS w sprawozdaniach M-09. W przypadku danych za rok 2017 różnice dotyczyły łącznej masy odpadów (różnica 10,7 Mg, co stanowiło 1,45%) – *Urząd* wskazał większą masę odpadów niż BIOM. Dane zawarte w sprawozdaniach Urzędu wynikały wprost ze sprawozdań przekazanych przez BIOM Urzędowi. Kolejnymi różnicami dotyczącymi 2017 roku były dane o odpadach zebranych selektywnie. W tym wypadku różnica wyniosła 42,3 Mg (7,7%), z czego 41,1 Mg stanowił zebrany selektywnie popiół. *Urząd* o taką ich ilość wykazał więcej niż BIOM. Różnica wynikała z ujęcia również stanów magazynowych na koniec roku.

Za rok 2018 dane pomiędzy omawianymi sprawozdaniami różniły się o 4,12 Mg (0,52%) łącznej masy odpadów. Ponownie *Urząd* wskazał większą ilość odpadów niż ich odbiorca – spółka BIOM. Nie występowały różnice w ilości odpadów zebranych selektywnie. (akta kontroli str. 954-956)

W okresie objętym kontrolą w Gminie funkcjonował system odpłatności ryczałtowej za odbiór i transport odpadów, a zagospodarowanie rozliczane było według masy zebranych frakcji. Koszt funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie Jaświły sukcesywnie wzrastał z 315,7 tys. zł w 2016 r., poprzez 318,4 tys. zł w 2017 r., 366,5 tys. zł w 2018 r. i 433,7 tys. zł w 2019 r. W latach 2016–2019 na odbiór i transport odpadów wydatkowano odpowiednio 156,8 tys. zł, 171,1 tys. zł, 194,6 tys. zł i 227,9 tys. zł. Koszt funkcjonowania PSZOK wynosił 6,8 tys. zł w 2016 r. i 7,4 tys. zł w pozostałych latach. Na zagospodarowanie odpadów w tych latach poniesiono koszty w wysokości odpowiednio 120,2 tys. zł, 123,9 tys. zł, 134,3 tys. zł i 149,4 tys. zł. Pozostałe koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w latach 2016–2019 były kosztami administracyjnymi,

³⁷ Spółka przedkładała: sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (po I oraz po II półroczu każdego roku), sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości mających indywidualne umowy – podmioty gospodarcze (po I oraz po II półroczu), sprawozdanie podmiotu prowadzącego PSZOK.

w tym wynagrodzenia (117,4 tys. zł), materiały biurowe i eksploatacyjne, korespondencja, szkolenia (7,9 tys. zł), inne (1,9 tys. zł). (akta kontroli str. 1085)

W latach 2016 i 2019 wpływy z opłat³⁸ pozwalały na zbilansowanie się systemu gospodarki odpadami. W tych latach mieszkańcy zobowiązani byli do wnieścia opłat w łącznej wysokości odpowiednio 320,2 tys. zł i 444,8 tys. zł. W latach 2017–2018 wysokość wnoszonych opłat była niższa niż koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami odpowiednio o 1,3 tys. zł oraz 55,5 tys. zł. (akta kontroli str. 957)

Cena zagospodarowania każdej odbieranej frakcji odpadów w latach 2017–2020 rosła:

- odbierane do zagospodarowania bezpłatnie w 2017 r. odpady w rodzajach: zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne (16 02 14 oraz 20 01 36), elementy usunięte z zużytych urządzeń (16 02 16), lampy fluorescencyjne i inne zawierające rtęć (20 01 21), leki (20 01 32), baterie i akumulatory (20 01 34) – w 2020 r. cena ich zagospodarowania wynosiła 300 zł netto/Mg,
- odbierane do zagospodarowania za 1 zł netto/Mg w 2017 r. odpady w rodzaju opakowania z papieru i tektury (15 01 01), opakowania z metali (15 01 04), opakowania wielomateriałowe (15 01 05), opakowania ze szkła (15 01 07), papier i tektura (20 01 01), szkło (20 01 02), metale (20 01 40) – w 2020 r. cena ich zagospodarowania wynosiła 26 zł netto/Mg,
- odbierane do zagospodarowania za 1 zł netto/Mg w 2017 r. odpady w rodzaju opakowania z tworzyw sztucznych (15 01 02), tworzywa sztuczne (20 01 39) – w 2020 r. koszt zagospodarowania jednej Mg wynosił już 115 zł netto,
- w przypadku zmieszanych odpadów opakowaniowych (15 01 06) cena zagospodarowania wzrosła w analogicznym okresie z 20 zł do 300 zł netto/Mg,
- gruz ceglany (17 01 02) i odpady betonu (17 01 01) zagospodarowywany w 2017 r. za 50 zł netto/Mg w 2020 r. osiągnął cenę wynoszącą odpowiednio 80 zł netto/Mg i 80 zł lub 100 zł netto/Mg, w zależności, czy odpady betonu (17 01 01) były zbrojone, czy niezbrojone,
- cena odzieży (20 01 10) i tekstyliów (20 01 11) z 150 zł netto/Mg za zagospodarowanie w 2017 r. w 2020 r. wzrosły do 500 zł netto/Mg,
- odpady wielkogabarytowe (20 03 07) odbierane w 2017 r. za 200 zł netto/Mg, podrożały do 500 zł netto/Mg w 2020 r.,
- kwota za zagospodarowanie 1 Mg opon (16 01 03) wzrosła w tym z 200 zł do 300 zł netto/Mg,
- koszt zagospodarowania niesegregowanych odpadów komunalnych (20 03 01) wzrósł z 285 zł netto/Mg w 2017 r. do 396,5 zł netto/Mg w 2020 r. (akta kontroli str. 959-971)

W grudniu 2019 r. Urząd złożył wniosek do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie usuwania odpadów rolniczych: folii i innych odpadów związanych z prowadzeniem działalności rolniczej³⁹. Według oświadczeń rolników, którzy deklarowali ilość odpadów wymagających zagospodarowania – istniała potrzeba zagospodarowania 231,6 Mg odpadów. Przewidywany koszt takiego przedsięwzięcia oszacowano na 115,8 tys. zł. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie i umowę o dofinansowanie zawarto 2 kwietnia 2020 r. (akta kontroli str. 972-990, 1113-1120)

W Gminie ustalano stawki opłat za gospodarowanie odpadami w zależności od liczebności gospodarstwa domowego. W latach 2016–2018 gospodarstwa jednoosobowe wносиły miesięcznie 14 zł opłaty, a w 2019 r. – 20 zł w przypadku odpadów segregowanych oraz 40 zł w każdym roku w przypadku niesegregowania odpadów. Gospodarstwa więcej niż jednoosobowe, niezależnie od liczby mieszkańców, w latach 2016–2018 wносиły 28 zł opłaty, a w 2019 r. – 40 zł w przypadku odpadów segregowanych oraz odpowiednio 50 zł i 80 zł w przypadku niesegregowania odpadów. Gmina, ustalając stawki opłat, nie przewidywała

³⁸ Iloczyn stawki i liczby gospodarstw domowych stanowiący przypis należności.

³⁹ Folia rolnicza biała, czarna, siatka i sznurek do owijania balotów, opakowania po nawozach, worki typu Big Bag.

dochodów z przekazywania do recyklerów odpadów selektywnie zebranych i faktycznie nie uzyskiwała dochodów z tego tytułu. (akta kontroli str. 958)

Zdecydowana większość gospodarstw domowych (jedno- i wieloosobowych) wносиła opłaty za odpady segregowane. W latach 2016–2019 było to odpowiednio 1.030, 1.022, 1.019 i 1.022. W latach 2016–2017 według stawki za śmieci niesegregowane wносиło opłaty 10 gospodarstw domowych (nie było wśród nich gospodarstw jednoosobowych), a w kolejnych latach odpowiednio dziewięć i dwa gospodarstwa domowe.

(akta kontroli str. 958)

Zaległości mieszkańców z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami za lata 2016–2019, według stanu na koniec roku, którego opłaty dotyczyły, były na zbliżonym poziomie i wynosiły odpowiednio 21,8 tys. zł, 25,7 tys. zł, 24,6 tys. zł i 24,4 tys. zł, co stanowiło od 5,5% do 8,1% ogółu opłat wnoszonych przez mieszkańców. Z kolei według stanu na dzień kontroli⁴⁰ zaległości za poszczególne lata wynosiły odpowiednio 1,6 tys. zł, 2,5 tys. zł, 4,5 tys. zł i 12,3 tys. zł, co stanowiło od 0,5% do 2,8% opłat za te lata. Wójt poinformował, że występowanie zaległości wynikało ze złej sytuacji materialnej mieszkańców. Dodał, że Urząd podejmował i podejmuje na bieżąco działania w celu wyegzekwowania zaległości, które w nielicznych przypadkach kończą się niepowodzeniem. Zdaniem Wójta zaległości są niewielkie w skali całego systemu gospodarowania odpadami i dotyczą pojedynczych jednostek. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zaległości według stanu na koniec każdego roku kalendarzowego powstawać mogą z powodu ustalonego terminu wnoszenia opłat, którym jest 25. dzień ostatniego miesiąca kwartału, którego opłata dotyczy.

(akta kontroli str. 370-373, 958, 991-993)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na stosowaniu w Urzędzie niewłaściwej metody obliczania wskaźnika poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami za rok 2018. Do tego celu przyjęto bowiem liczbę ludności Gminy ze spisu przeprowadzonego przez pracowników Urzędu. Okazją do przeprowadzenia spisu była zmiana stawki za gospodarowanie odpadami, o czym należało poinformować każdego mieszkańca. Pracownicy Urzędu przy okazji zawiadomienia mieszkańców pytali o faktyczną liczbę zamieszkujących w nieruchomości. W taki sposób stan mieszkańców na koniec 2018 r. ustalono na 3.142 osoby. Zgodnie zaś z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska *w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych* (w którym wskazany jest wzór do obliczenia tego wskaźnika) liczba mieszkańców może pochodzić z rejestru mieszkańców gminy, zgodnie z ustawą z dnia 24 września 2010 r. *o ewidencji ludności*⁴¹ lub na podstawie danych pochodzących z deklaracji właścicieli nieruchomości o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Deklaracje składane przez właścicieli nieruchomości nie zawierały zaś miejsca na podanie liczby mieszkańców nieruchomości. Nie przewidziano takiego pola do wypełnienia. Skutkiem przyjętego sposobu obliczenia wskaźnika poziomu recyklingu było jego zawyżenie o 23,127 punktu procentowego w porównaniu do wskaźnika obliczonego według danych, którymi Urząd dysponował – czyli z rejestru mieszkańców Gminy. Wyliczony bowiem przez Gminę wskaźnik wyniósł 60,99%, podczas gdy przy obliczeniu go w oparciu o dane z ewidencji ludności (5.062 mieszkańców) powinien wynosić 37,863% (wskaźnik poziomu recyklingu wymagany do osiągnięcia w 2018 r. wynosił 30%).

(akta kontroli str. 270-272, 561-583, 1078-1080, 1105-1111)

Wójt wyjaśnił, że przyjęto taką liczbę ludności Gminy, która: *odzwierciedla rzetelne dane na temat faktycznie zamieszkujących osób na każdej z nieruchomości, na którą złożona została deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach niejednokrotnie zaznacza, że wyznacznikiem do objęcia i naliczenia opłaty za odpady komunalnej jest fakt zamieszkiwania, a nie zameldowania mieszkańca. Uznano zatem, że dane zebrane podczas spisu mieszkańców stanowią odzwierciedlenie w złożonych przez nich deklaracjach. Zebrane podczas spisu dane stanowią uszczegółowienie informacji zawartych w deklaracji*

⁴⁰ Obliczenia wykonano według stanu na 14 lutego 2020 r.

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1397, ze zm.

(ze względu na brak pola w deklaracji na wpisanie liczby osób zamieszkujących na nieruchomości). Dane o liczbie mieszkańców zameldowanych na terenie Gminy Jaświły nie są rzetelnym źródłem informacji, stąd odstąpiono od przyjęcia ich do obliczeń wskaźnika poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami w sprawozdaniu za 2018 rok. (akta kontroli str. 370-373)

NIK zgadza się z opinią Wójta, że dane o liczbie osób zameldowanych na terenie Gminy mogą nie być rzetelnym źródłem informacji o populacji osób objętych systemem gospodarowania odpadami. W takim przypadku ustawodawca przewidział skorzystanie z liczby osób wskazanych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a nie z przeprowadzonego przez *Urząd* wywiadu.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie weryfikację danych uzyskanych przez *Urząd* od odbiorców odpadów komunalnych z nieruchomości oraz – według wyliczeń Gminy – osiągnięcie założonych wskaźników recyklingu, ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych. Sukcesywnie wzrastał poziom odpadów zbieranych selektywnie, przez co Gmina w okresie objętym kontrolą osiągnęła wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania. Sposób ustalenia mieszkańców Gminy objętej systemem gospodarowania odpadami był jednak niezgodny ze stanem prawnym. W konsekwencji wskaźnik poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami w sprawozdaniu wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2018 r. zawyżono o 23,127 punktu procentowego (zamiast na 37,863% ustalono go na 60,99%).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie działań informacyjnych lub edukacyjnych w Gminie w zakresie gospodarki odpadami nie zostało szczegółowo uregulowane. Inspektor ds. ochrony środowiska poinformowała, że w zależności od podejmowanych działań albo były one konsultowane na poziomie Wójta lub Zastępcy Wójta bądź były wynikiem wcześniej powziętej inicjatywy przez pracowników Urzędu lub instytucji podległych. (akta kontroli str. 1078-1080)

Jednym z elementów edukowania mieszkańców o właściwej segregacji odpadów było umieszczanie na workach do poszczególnych frakcji informacji, co w takim worku miało się znajdować, a co nie. Dla przykładu na worku w kolorze niebieskim (do papieru) zawarty był nadruk: *wrzucamy: gazety, książki, zeszyty, katalogi, prospekty, foldery, torby i worki papierowe, tekturę, kartony oraz opakowania wykonane z tych surowców, nie wrzucamy: papier i tektura pokryte folią metalową lub tworzyw sztucznych (opakowań po napojach i środkach spożywczych), kalki, zabrudzonego i tłustego papieru np. masła, margaryny, artykułów wykonanych z połączenia tworzyw z innymi materiałami*. Na worku zielonym (do szkła) był nadruk o treści: *wrzucamy: opakowania szklane, tj. butelki, słoiki itp. wolne od zanieczyszczeń metalami i tworzywami, nie wrzucamy: luster i szkła zbrojonego, fajansu i porcelany, zużytych żarówek, lamp jarzeniowych, sztuczki szklanej, szkła nietłukącego typu DURALEX, ARCOROC, VERECO*. (akta kontroli str. 394-409)

Mieszkańcy Gminy zgłaszali się osobiście lub telefonicznie z problemami dotyczącymi właściwej segregacji odpadów, w szczególności co należy umieszczać w poszczególnych workach. Wójt oraz inspektor ds. ochrony środowiska informowali, że przy kontakcie osobistym mieszkaniac otrzymywał ulotkę przygotowaną przez spółkę BIOM, która zawierała uszczegółowienie, a podczas kontaktu telefonicznego udzielano informacji bezpośredniej. Inspektor ds. ochrony środowiska dodała, że raz w roku gośćmi Urzędu byli uczniowie Szkoły Podstawowej w Jaświłach. Podczas tej wizyty każdy z pracowników opowiadał o swojej pracy i kładziony był duży nacisk na informowanie uczniów jak ważna jest segregacja odpadów. Wręczano również ulotki. Inne działania informacyjne prowadzone przez *Urząd* to np.:

- w 2015 r. rozdano mieszkańcom 200 poradników *ABC odpadów* – czyli co każdy mieszkaniec o śmieciach wiedzieć powinien oraz 140 poradników dla dzieci *Bądź EKO*,
- szkoły wspierano podczas akcji *Sprzątania świata*, poprzez zakup worków do zbierania odpadów, rękawic ochronnych i prowadzenie pogadań na tematy z zakresu ochrony środowiska (m.in. jak ważna jest segregacja odpadów i stosowanie przedmiotów wielokrotnego użytku, z jednoczesnym ograniczeniem stosowania przedmiotów jednorazowego użycia),
- mieszkańcom przekazywano ulotki, foldery, w których zawarte były informacje na temat prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, informacje przekazywane przy udziale sołtysów, ogłoszenia wywieszane na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy,
- od 1 stycznia 2020 r. Gmina wprowadziła zniżkę w wysokości 0,30 zł w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, którzy zagospodarowują bioodpady, stanowiące odpady komunalne w kompostownikach przydomowych.

(akta kontroli str. 587-588, 994, 997)

W związku z otrzymywanymi od odbiorców odpadów sygnałami o nieprawidłowym postępowaniu mieszkańców z odpadami – jak poinformowała inspektor ds. ochrony środowiska – nie było zaplanowanych i skoordynowanych działań informacyjnych lub edukacyjnych, a skupiono się na jednostkowych sytuacjach wymagających rozwiązania w danej chwili, tj. po zgłoszeniu od spółki BIOM niewłaściwej segregacji.

(akta kontroli str. 1078-1080)

Według informacji przedstawionej przez inspektora ds. ochrony środowiska, prowadzone były sukcesywnie i w sposób ciągły działania, mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów komunalnych, w tym:

- prowadzenie przez *Urząd* akcji polegającej na wystawianiu w siedzibie Ośrodka Pomocy w Jaświach używanych przedmiotów i tekstyliów (każdy mieszkaniec miał prawo i dobrowolność przyjęcia nieodpłatnie wystawionych rzeczy),
- w Urzędzie, szkołach oraz instytucjach podległych znajdowały się pojemniki do selektywnej zbiórki, promujące selektywną zbiórkę, unikano stosowania przedmiotów jednorazowego użycia, a promowano wykorzystywanie pojemników i toreb wielokrotnego użycia w codziennych czynnościach,
- obieg dokumentów od 2016 r. odbywał się w sposób elektroniczny (korespondencja pomiędzy urzędami i instytucjami; w maksymalnym stopniu zrezygnowano z korespondencji w formie papierowej),
- kupowano produkty o niskim zużyciu energii,
- *Urząd* i pozostałe jednostki skrupulatnie i ekonomicznie podchodzili do dokonywanych zakupów (nie dokonywano zakupów na zapas).

(akta kontroli str. 996-997)

Prowadzenie wymienionych działań związane było z treścią WPGO 2016 w rozdziale 6 pkt 6.1, działaniu 6.1.2. Nie prowadzono dotąd innych poczynań wskazanych w tym rozdziale, np.: [1] promowania przestrzegania terminów przydatności produktów do spożycia w celu zapobiegania ich marnotrawieniu, [2] wdrożenia Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS), [3] edukacji w zakresie umożliwiania wyboru wielkości porcji żywieniowych w zakładach gastronomicznych i [4] edukacji w zakresie przekazywania potrzebującym niewykorzystanej i pozostającej dobrej jakości żywności z zakładów gastronomicznych. Inspektor ds. ochrony środowiska poinformowała, że dotychczas nie uznano za zasadne wpływać na lokalną społeczność w kwestiach wielkości przygotowywanych porcji żywieniowych oraz edukowania co do terminów przydatności do spożycia kupowanych produktów. Wójt poinformował, że rozważał uczestnictwo Urzędu w systemie EMAS, ale nie podjął jeszcze żadnych kroków.

(akta kontroli str. 135-137, 1078-1080)

Zgodnie z wymaganiami zawartymi w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ucpg*, na stronie internetowej Urzędu, lub w sposób zwyczajowo przyjęty powinny zostać zamieszczone informacje o:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, 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,
- punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające [1] firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, [2] adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy wraz ze wskazaniem rodzajów przyjmowanych odpadów oraz dni i godzin ich przyjmowania,
- 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*⁴², zawierające: [1] firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, [2] adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy,
- adresach punktów zbierania odpadów z folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów, jeżeli na obszarze gminy są położone gospodarstwa rolne.

Dane te zawarte były na stronie internetowej Urzędu⁴³, poza danymi o osiągniętych poziomach recyklingu, które zamieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej⁴⁴. Część informacji podanych na stronie internetowej Urzędu była nieaktualna, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*.

(akta kontroli str. 998-1036)

W okresie objętym kontrolą w Gminie zidentyfikowano dwa miejsca nielegalnego składowania odpadów, tzw. dzikie wysypiska, po jednym w latach 2018 i 2019. Znajdowały się na działkach 493 i 810 w obrębie Zabiele. Właścicielem działek była Gmina. Na dzień kontroli były one już uprzątnięte i sprzedane. Informację o dzikich wysypiskach uzyskano od pracowników Biebrzańskiego Parku Narodowego, gdyż wysypiska znajdowały się w otulinie tego parku. Na likwidację obu tych miejsc Gmina poniosła koszty w wysokości 47,2 tys. zł, z czego 5,4 tys. zł za wywóz i zagospodarowanie odpadów i 41,8 tys. zł za wyrównanie i zagospodarowanie terenu.

(akta kontroli str. 1055-1074)

W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin⁴⁵ stwierdzono kolejne miejsce nielegalnego składowania odpadów. Usytuowane było ono na działce 499 w obrębie Zabiele, której właścicielem była Gmina. Znajdowały się tam różne rodzaje odpadów: budowlane, rolnicze, bio, plastikowe. Działka znajdowała się ok. 360 metrów w linii prostej od działki 493, na której dzikie wysypisko występowało w latach poprzednich oraz ok. 5 km od PSZOK. Wójt poinformował, że nie miał informacji o tym miejscu nielegalnego składowania odpadów. Dodał, że na wielu działkach będących własnością Gminy – jak również na tej – ustawione zostały tabliczki zakazujące wywozu śmieci, aby informować mieszkańców i zapobiegać

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 1895.

⁴³ Pod adresem <http://www.ug.jaswily.wrotapodlasia.pl/pi/gospodarkaodpadami/> – dostęp z 6 lutego 2020 r.

⁴⁴ Pod adresem <http://bip.ug.jaswily.wrotapodlasia.pl/ochrona-srodowiska/informacja-o-osiagnietych-poziomach-recyklingu/> – dostęp z 10 lutego 2020 r.

⁴⁵ 25 lutego 2020 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

powstawaniu takich miejsc. Szerzej o występowaniu miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych przez mieszkańców będzie mowa w dalszej części wystąpienia, w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*. (akta kontroli str. 370-373, 394-409)

Na prowadzonej przez Policję stronie internetowej Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa⁴⁶ oznaczona była kolejna działka jako miejsce nielegalnego składowania odpadów. Była to działka 426 obręb Dolistowo Stare, która również należała do Gminy. Oględziny⁴⁷ nie potwierdziły tych informacji. (akta kontroli str. 1075-1077)

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

1. W dniu 6 lutego 2020 r. nieaktualna była część informacji podanych na podstronie internetowej Urzędu, poświęconej gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Zamieszczone były tam takie informacje jak:

- deklaracja o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosowana w 2016 r.⁴⁸,
- plik tekstowy z informacją o systemie gospodarowania odpadami⁴⁹, zawierający nieaktualne stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nieaktualny numer konta bankowego do wpłat i niewłaściwe oznaczenie kolorystyczne worków do poszczególnych odpadów zbieranych selektywnie (worki koloru czerwonego wskazano jako odpowiednie do zbierania metali),
- plik tekstowy z odnośnikami (linkami) do ogólnodostępnych materiałów informacyjnych⁵⁰, który zawierał: [1] nieaktualny adres witryny internetowej z ulotką Ministerstwa Środowiska (obecnie Ministerstwo Klimatu) w sprawie segregacji odpadów oraz [2] odnośniki do sześciu filmów na popularnym portalu do publikacji filmów, z których dwa były niedostępne,
- plik tekstowy opisujący sposób segregacji odpadów⁵¹, w którym podano niefunkcjonujący już system segregacji, w ramach którego metale zbierano oddzielnie w worku czerwonym, a nie z tworzywami sztucznymi, jak obecnie,
- wykaz podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy⁵², który zawierał sześć podmiotów wykreślonych z tego rejestru i nie zawierał jednego podmiotu wpisanego do niego; wykaz został zamieszczony informacyjnie, aby właściciele nieruchomości niezamieszkałych mogli dokonać wyboru przedsiębiorcy, który będzie odbierał odpady z tych nieruchomości,
- harmonogram odbioru odpadów segregowanych w roku 2015⁵³ wraz z nieaktualnymi informacjami o kolorach worków do odpadów zbieranych selektywnie (worki czerwony do metalu) oraz harmonogram odbioru odpadów zmieszanych w tamtym roku,
- odnośnik (link) do pliku⁵⁴ z nieaktualną informacją o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami wraz z nieaktualnym numerem konta bankowego do wpłat,
- odnośnik do witryny internetowej, z której można pobrać aplikacje na telefon komórkowy; link powinien prowadzić do aplikacji *ABC Odpadów*, ale nie odnaleziono takiej aplikacji⁵⁵.

⁴⁶ <https://mapy.geoportal.gov.pl/MapLite/KMZBPublic.html> – dostęp z 26 lutego 2020 r.

⁴⁷ 26 lutego 2020 r.

⁴⁸ Plik o nazwie *deklaracja+od+01.01.2016.doc*.

⁴⁹ Plik o nazwie *Informacje_o_systemie_gospodarowania_odpadami_komunalnymi.doc*.

⁵⁰ Plik o nazwie *Materiały_informacyjne.doc*.

⁵¹ Plik o nazwie *Na_czym_polega_segregacja_smieci.doc*.

⁵² Plik o nazwie *Nieruchomosci_niezamieszkalne_na_których_powstają_odpady.doc*.

⁵³ Plik o nazwie *Odpady_segregowane.doc*.

⁵⁴ Adres www.ug.jaswily.wrotapodlasia.pl/resource/file/download-file/95/attachment.1 – dostęp z 6 lutego 2020 r.

⁵⁵ Adres <https://play.google.com/apps/details?id=com.applimate.app.abcodpadow> – dostęp z 6 lutego 2020 r.

Jednocześnie na analizowanej podstronie internetowej Urzędu nie zamieszczono *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaświły*, przez co mieszkaniec nie miał łatwego dostępu do tego dokumentu, aby się z nim zapoznać. Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśniła, że to ona zajmuje się redagowaniem podstrony internetowej Urzędu, w zakresie informacji związanych z gospodarowaniem odpadami. Część informacji była nieaktualna, ponieważ nie poświęciła sprawie strony internetowej zbyt wiele czasu, skupiając się na zamieszczeniu elementów obowiązkowych z ustawy. *Jeśli pewne informacje były nieaktualne, to z powodu braku czasu na ich aktualizację.* Dodała, że ma bardzo szeroki zakres obowiązków, bo poza gospodarowaniem odpadami zajmowała się również sprawami drogownictwa, wodnymi, wycinką drzew, wydawaniem decyzji środowiskowych, opieką nad bezdomnymi zwierzętami. (akta kontroli str. 998-1036, 1078-1080)

W trakcie kontroli zaktualizowano opisywaną podstronę internetową i na 28 lutego 2020 r. wszystkie informacje były aktualne oraz zamieszczono nowe elementy edukacyjne. (akta kontroli str. 1037-1054)

2. Podejmowane przez *Urząd* działania edukacyjne i informacyjne wśród mieszkańców Gminy były niewystarczające. Wskazuje na to zarówno występowanie nielegalnych miejsc składowania odpadów komunalnych przez mieszkańców Gminy, na których likwidację wydatkowano 47,2 tys. zł, jak też niewłaściwa segregacja odpadów, skutkująca nieodebraniem ich 10 i 25 lutego 2020 r. przez spółkę BIOM.

(akta kontroli str. 390-409, 1055-1074)

Wójt wyjaśnił, że akcje informacyjno-edukacyjne prowadzone są wobec mieszkańców na bieżąco: przez sołtysów, na sesjach Rady Gminy, poprzez tablice ogłoszeń w miejscowościach i stronę internetową. Dodał, że: (...) *nasze działania ciągle zmierzają ku temu, aby dotrzeć do jak największej liczby mieszkańców. W tym celu przekazano wszystkim sołtysom wsi ulotki na temat zasad prawidłowej segregacji odpadów, które otrzyma każdy mieszkaniec. Wspólnie z gminami zrzeszonymi w ramach Związku Komunalnego „Biebrza” planuje się poszerzenie działań edukacyjno-informacyjnych na większą skalę.* Dodał, że sytuacje związane z niewłaściwą segregacją zdarzają się, (...) *jednak jak się okazuje nie przekłada się to na spadek frakcji podlegającej segregacji, co pokazują dane w złożonych przez firmę sprawozdaniach. Nieprawidłowości wynikają być może z niedostatecznej wiedzy mieszkańców (jak też wieku, przyzwyczajień).* Niemniej jednak wciąż dąży się do uświadamiania mieszkańców na temat tego, *jak ważna jest segregacja odpadów.* NIK zauważyła jednak, że mimo świadomości co do potrzeby prowadzenia działań edukacyjnych, dane na stronie internetowej Urzędu były częściowo nieaktualne. (akta kontroli str. 998-1036, 1081-1083)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował cykliczne działania mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów komunalnych oraz prowadził działania informujące i edukacyjne w zakresie gospodarowania odpadami. Były one jednak niewystarczające, czego efektem były dwa miejsca nielegalnego składowania odpadów komunalnych, zlikwidowane w latach 2018–2019, oraz jedno nowe takie miejsce stwierdzone w trakcie kontroli NIK. Jednocześnie część odpadów nie została odebrana od mieszkańców w dniach ich zbiórki – z uwagi na niewłaściwą ich segregację, a *Urząd* podejmował nieskuteczne działania informacyjno-edukacyjne.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Skorygowanie sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2018 r., wskazując do obliczenia poziomu recyklingu liczbę mieszkańców, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.
2. Prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych wśród mieszkańców, zapobiegających pozbywaniu się odpadów poza miejscami do tego wskazanymi.

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

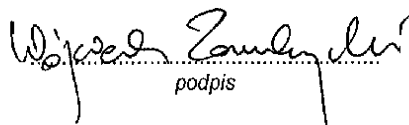
Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

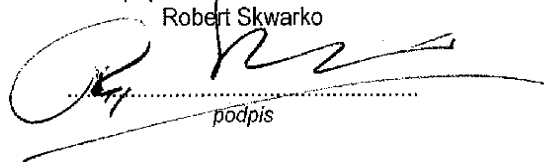
Białystok, 10 kwietnia 2020 r.

Kontroler:

Wojciech Zambrzycki
specjalista kontroli państwowej


podpis

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


podpis