



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.01.2023

**Pan  
Józef Zajkowski  
Wójt Gminy Sokoły  
Urząd Gminy Sokoły  
Rynek A. Mickiewicza 10  
18-218 Sokoły**

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

P/23/013 – Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Gminy Sokoły, Rynek Adama Mickiewicza 10, 18-218 Sokoły <sup>1</sup>                                                                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Józef Zajkowski, Wójt Gminy Sokoły od 1 lipca 1991 r. <sup>2</sup>                                                                               |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Działania gminy na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym.<br>2. Realizacja projektów pilotażowych dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym.  |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.                                     |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>                                                          |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku                                                                                                 |
| Kontroler                           | Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/80/2023 z 12 kwietnia 2023 r. (akta kontroli, str. 1-3) |

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ;dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Gmina Sokoły (dalej: Gmina) podejmowała właściwe działania służące wdrożeniu gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), przy czym ograniczały się one do prawidłowej realizacji obowiązków dotyczących gospodarki odpadami.

W Gminie nie określano i nie realizowano działań na rzecz GOZ jako całościowej koncepcji zmierzającej do racjonalnego wykorzystania zasobów oraz ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów. Nie uczestniczono przy tym w projekcie pilotażowym GOZ, mimo zgłoszenia wstępnego zainteresowania. Prawidłowo natomiast wykonywano ustawowe zadania i obowiązki dotyczące gospodarki odpadami, stanowiącej istotny element koncepcji GOZ, w szczególności: zapewniono selektywny odbiór odpadów, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne na rzecz prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi, w tym ich segregacji, a także dbano o zagospodarowanie odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Terminowo sporządzano sprawozdania i analizy dotyczące stanu gospodarki odpadami komunalnymi, na podstawie otrzymywanych i uprzednio weryfikowanych informacji od podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady. Podejmowane działania przyczyniły się do osiągnięcia wymaganych poziomów ograniczenia masy odpadów (z jednym wyjątkiem) oraz przygotowania ich do ponownego użycia i recyklingu.

Gmina nie osiągnęła w 2019 roku wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, co skutkowało nałożeniem na nią kary pieniężnej przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: PWIOŚ). Stwierdzono też nieprawidłowość polegającą na nieinformowaniu o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej. Ponadto, w 2020 roku nie zapewniono organizacji odbioru odpadów zgodnie z wytycznymi Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywoływaną przez niego chorobę COVID-19. Ze względu na charakter tych nieprawidłowości (incydentalny lub formalny), nie miały one istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

### 1. Działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym

#### 1.1. Cele i działania na rzecz wsparcia GOZ w dokumentach Gminy

W dokumentach programowych Gminy, obowiązujących w latach 2018-2022<sup>5</sup>, nie określono ani celów ani działań/zadań na rzecz wsparcia GOZ jako całościowej koncepcji. W Programie ochrony środowiska Gminy Sokoły na lata 2015-2018 z perspektywą na lata 2019-2022, wyznaczono natomiast dwa cele długoterminowe, które odnosiły się do gospodarki odpadami, tj.:

- 1) Racjonalna gospodarka odpadami przyjazna środowisku – ze wskazaniem, że: *Szczegółowe informacje na temat gospodarki odpadami zawarte są w obowiązującym Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego (...). Zgodnie z nowelizacją ustawy o odpadach sporządzane będą jedynie wojewódzkie plany gospodarki odpadami, w których to zapisane będą cele i kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami.*<sup>6</sup>
- 2) Edukacja ekologiczna – przewidziano m.in. promowanie selektywnej zbiórki odpadów, czy edukację w zakresie uświadamiania mieszkańcom zagrożenia, jakie stanowi spalanie odpadów w piecach domowych.

Program ten był spójny z Planem Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016-2022 (dalej: WPGO). (akta kontroli, str. 102-118, 151-156, 865-898)

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

<sup>5</sup> Tj. Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Sokoły na lata 2017-2025 (Uchwała nr XXII/134/2017 Rady Gminy Sokoły z dnia 8 czerwca 2017 r.) oraz Programie ochrony środowiska Gminy Sokoły na lata 2015-2018 z perspektywą na lata 2019-2022 (Uchwała nr VI/34/2015 Rady Gminy Sokoły z dnia 23 czerwca 2015 r.)

<sup>6</sup> W dokumencie nie podano innych zadań Gminy dla realizacji celu.

W nowym Programie ochrony środowiska dla Gminy (do 2026 roku z perspektywą do 2030 roku)<sup>7</sup> w obszarze *Gospodarka odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów* określono cel: „Poprawa gospodarki odpadami”. Zaplanowano wzrost masy odpadów zbieranych selektywnie w relacji do ogółu odpadów docelowo do 60% (z 18,6% w 2020 roku). Jako zadanie służące realizacji celu przewidziano budowę Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK) w Sokołach w 2024 roku<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>9</sup>, program został zaopiniowany (pozytywnie) przez Zarząd Powiatu Wysokomazowieckiego. (akta kontroli, str. 132-150)

## 1.2. Przygotowanie do realizacji działań/zadań na rzecz GOZ

**1.2.1.** Za realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami w Urzędzie odpowiadał Referat Rozwoju Gospodarczego (dalej: RRG).<sup>10</sup> Jednemu pracownikowi tego referatu (inspektorowi RRG) przypisane zostały m.in. takie obowiązki jak:

- realizacja zadań w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy,
- nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności selektywnego zbierania odpadów komunalnych. (akta kontroli, str. 4-21)

**1.2.2.** W okresie objętym kontrolą Urząd nie realizował działań dotyczących GOZ, innych niż wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>11</sup> oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>12</sup> (opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli, str. 556)

W Gminie – podobnie jak w skali całego województwa podlaskiego oraz kraju – w latach 2019-2021 odnotowano wzrost masy wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca (było to kolejno: 226 kg, 238 kg i 243 kg), zaś w 2022 roku - spadek (do 226 kg)<sup>13</sup>. Statystycznie mieszkańiec Gminy wytworzył jednak w każdym roku mniej odpadów komunalnych niż mieszkańiec województwa podlaskiego (odpowiednio o: 20,2%, 18,6%, 20,1% i 23,6%) czy mieszkańiec Polski (o: 32,0%, 30,8%, 32,5% i 36,2%).

(akta kontroli, str. 157)

Osiągnięte w Gminie poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu przedstawiono w pkt 1.3.6 wystąpienia pokontrolnego.

**1.2.3.** Z wyjaśnień Wójta wynika, że działania z zakresu gospodarki odpadami były na bieżąco monitorowane: *Osobą odpowiedzialną merytorycznie za te zadania z ramienia Urzędu jest (...) inspektor w RRG. (...). Wszystkie firmy odbierające odpady, z którymi Gmina zawierała umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych były i są monitorowane m.in. poprzez monitoring pojazdów odbierających odpady komunalne (system GPS i monitoring wizyjny - kamery). Poza tym firmy są kontrolowane pod kątem realizacji umów przetargowych, np. kontrola PSZOK (...), terminowości odbioru odpadów zgodnie z harmonogramem odbioru (na podstawie m.in. comiesięcznych raportów/sprawozdań Wykonawcy). Ponadto, to firma odbierająca odpady komunalne z nieruchomości zamieszkałych zobowiązana została przez Gminę do monitorowania obowiązku ciążącego na właścicielu nieruchomości w zakresie*

<sup>7</sup> Uchwała Nr XXXI/212/2022 Rady Gminy Sokoły z dnia 27 września 2022 r.

<sup>8</sup> Wg daty przewidzianej na finansowanie zadania.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.

<sup>10</sup> Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Sokoły, nadanym zarządzeniem nr 9.2021 Wójta Gminy Sokoły z dnia 7 czerwca 2021 r.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1469; dalej: *ucpg*.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.; dalej: *ustawa o odpadach*.

<sup>13</sup> Dane wygenerowane z Banku Danych Lokalnych GUS (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>). Dane za 2018 rok na poziomie gminy nie były dostępne. W latach 2019-2022 jeden mieszkańiec województwa podlaskiego wytworzył statystycznie: 283 kg, 292 kg, 304 kg i 296 kg odpadów komunalnych, zaś mieszkańiec Polski odpowiednio: 332 kg., 344 kg, 360 kg i 355 kg.



selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz informowania o wszelkich nieprawidłowościach z tym związanych tutejszy Urząd. (akta kontroli, str. 100-101)

Urząd kontroluje wykonanie umów w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów m.in. poprzez:

- Analizę informacji zawartych w miesięcznych raportach przedkładanych przez wykonawcę usługi (szerzej na ten temat napisano w pkt 1.3.8. wystąpienia pokontrolnego).
- Ważenie (od 2021 roku) wszystkich pojazdów odbierających odpady na wadze znajdującej się w firmie, z którą zawarto odrębną umowę. Raporty wagowe (podpisywane przez przedstawiciela firmy odbierającej odpady oraz ważącego) są porównywane z informacjami zawartymi w raportach i miesięcznych informacjach przekazywanych przez firmę odbierającą odpady. (akta kontroli, str. 100-101, 544-554)

W 2018 roku Urząd kontrolowany był przez PWIOŚ w zakresie przestrzegania przez Gminę przepisów *ucpg*. Nie stwierdzono naruszeń. (akta kontroli, str. 88-99)

### **1.3. Realizacja zadań i obowiązków gminy na rzecz GOZ wynikających z *ucpg***

**1.3.1.** W okresie objętym kontrolą Gmina, stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 5 *ucpg*, zapewniała selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące w szczególności: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady<sup>14</sup>. W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy<sup>15</sup> określono m.in. wymagania dotyczące pojemników i worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów, wskazano, jakich odpadów nie należy wrzucać do pojemników przeznaczonych dla określonej frakcji oraz poinformowano o konsekwencjach stwierdzenia, przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli, nieprawidłowej ich segregacji. Wskazano także częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. (akta kontroli, str. 22-49)

W wyjaśnieniach Wójt wskazał: *Gospodarka obiegu zamkniętego to koncepcja zmierzająca m.in. do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów i dlatego gminny system odbioru odpadów zapewnia odbiór wszystkich odpadów komunalnych wytworzonych w gospodarstwie domowym, tak aby jak najmniej nieczystości było zagospodarowywanych w nieodpowiedni sposób. Oprócz odbioru odpadów bezpośrednio z nieruchomości (z pojemników, worków), mieszkańcy mogą swoje posegregowane odpady dostarczyć do PSZOK. Dodatkowo właściele nieruchomości zamieszkałych wykonujący na swoich posesjach drobne prace remontowo-budowlane mogą zamówić poprzez tutejszy urząd kontener na odpady remontowe, w ramach opłat ponoszonych na rzecz gminy, od firmy z którą gmina ma zawartą umowę. Ponadto raz w roku ma miejsce zbiórka, w formie wystawki, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych opon, oraz odzieży i tekstyliów.* (akta kontroli, str. 100-101)

W Gminie funkcjonował jeden PSZOK, zorganizowany i prowadzony przez podmioty zewnętrzne, w ramach umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów, o których szerzej napisano w pkt 1.3.8 wystąpienia pokontrolnego. Punkt otwarty był w każdą sobotę, w godzinach 8<sup>00</sup> - 16<sup>00</sup> i przyjmował odpady segregowane oraz „problemowe/niebezpieczne”. Podmioty prowadzące PSZOK co miesiąc przedkładały do Urzędu informację o ilości i rodzaju przyjętych odpadów oraz ilości odpadów odebranych i zagospodarowanych.

<sup>14</sup> Obligatoryjne prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów obejmowało także następujące frakcje: [1] przeterminowane leki i zużyte termometry, [2] chemikalia i opakowania po nich, [3] odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji (w szczególności igły i strzykawki), [4] zużyte baterie i akumulatory, [5] zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, [6] meble i inne odpady wielkogabarytowe, [7] budowlane i rozbiórkowe, [8] zużyte opony, [9] odzież i tekstylia, oraz – od 2022 roku – [10] popiół.

<sup>15</sup> Uchwała nr XVII/109/2020 Rady Gminy Sokoły z dnia 27 października 2020 r. (ze zm.).

Pracownik Urzędu dokonywał oględzin PSZOK, prowadzonych na podstawie każdej z umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów zawartych w latach 2018-2022<sup>16</sup>. Z protokołów sporządzonych z tych czynności wynika, że nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli, str. 58-79, 422-428)

PSZOK znajdował się w miejscowości Sokoly, na działce utwardzonej, usytuowanej przy drodze asfaltowej. Oględziny przeprowadzone w ramach kontroli NIK (28 lipca 2023 r.) wykazały, że: teren punktu był odpowiednio oznaczony, ogrodzony, zabezpieczony przed dostępem osób niepowołanych, posiadał oświetlenie i był objęty monitoringiem wizyjnym. W PSZOK znajdowały się pojemniki/kontenery przeznaczone na wszystkie frakcje odpadów zbieranych selektywnie przez Gminę (opatrzone nazwą frakcji wraz z kodem). Nie zapewniono natomiast wiaty, pod którą mogłyby stać pojemniki z odpadami o kodzie m.in.: 200132 - *leki inne niż wymienione w 200129*, mimo że takie odpady – zgodnie z decyzją zezwalającą podmiotowi na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów<sup>17</sup> – miały być magazynowane w szczelnych opisanych pojemnikach ustawionych w kontenerach, dostosowanych do poszczególnych rodzajów odpadów, pod wiatą, w miejscach utwardzonych. Wójt, na pytanie, dlaczego nie dopilnowano, aby ww. wymóg był przestrzegany wyjaśnił: *Umknęło uwadze pracownika tutejszego urzędu brak ustawienia pojemnika na przeterminowane leki o kodzie 200132 pod wiatą. Pragnę tylko zwrócić uwagę, że pojemnik na te odpady był szczelny, zabezpieczał przed zanieczyszczeniami gruntu i opadami atmosferycznymi. Dodatkowo informuję, że od początku funkcjonowania gminnego systemu odbioru odpadów w PSZOK w Sokolach nigdy nie przyjęto i odebrano tego rodzaju odpadów komunalnych z punktu.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mimo niewystąpienia do tej pory sytuacji, w której ww. rodzaj odpadów przekazano do PSZOK, należy być prawidłowo przygotowanym do jego przyjęcia i magazynowania.

(akta kontroli, str. 72-85, 932-936)

W Gminie nie wprowadzano zmian w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w związku z pandemią COVID-19<sup>18</sup>. W 2020 roku nie zapewniono przy tym organizacji odbioru odpadów według wytycznych Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywołaną przez niego chorobę COVID-19 (w czasie trwania pandemii/epidemii)<sup>19</sup>, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dopiero w zamówieniach na odbiór i zagospodarowanie odpadów w latach 2021 i 2022 wpisano do zakresu przedmiotu zamówienia m.in.: *Odbiór odpadów z miejsc objętych kwarantanną (w przypadku zaistnienia takiej sytuacji) – na podstawie odrębnego harmonogramu ustalonego z Zamawiającym (zgodnie z wytycznymi Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego). Do zbierania odpadów z miejsc objętych kwarantanną należy stosować worki w określonym kolorze i/albo oznaczonych symbolem (np. napisem „C”) o poj. 100 litrów.*

(akta kontroli, str. 50-57, 932-937)

**1.3.2.** W Gminie realizowano zadanie, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6b *ucpg* (zapewnienie zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami), poprzez:

- 1) Zachęcanie mieszkańców do ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, o czym szerzej napisano w pkt. 1.4.1. wystąpienia pokontrolnego.
- 2) Zobowiązanie wykonawców, w umowach na odbiór i zagospodarowanie odpadów (o których szerzej napisano w pkt 1.3.8 wystąpienia pokontrolnego), do realizacji

<sup>16</sup> W całym okresie PSZOK znajdował się pod tym samym adresem. Oględziny prowadzone były raz w ciągu trwania każdej umowy.

<sup>17</sup> Decyzja Starosty Wysokomazowieckiego z 12 listopada 2019 r.

<sup>18</sup> Wojewoda Podlaski nie wydawał zarządzeń, o których mowa w obowiązującym od 31 marca 2020 r. do 20 października 2020 r., art. 11c. ust. 1. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023, poz.1327), tj. zmieniających lub wyłączających wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych, określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 *ucpg*.

<sup>19</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/wytyczne-ws-postepowania-z-odpadami-w-czasie-wystepowania-zakazen-koronawirusem-sars-cov-2>.

przedmiotu zamówienia w sposób zgodny z hierarchią postępowania z odpadami. Podmiot realizujący zadanie przedkładał do Urzędu informacje na temat ilości i rodzaju odebranych odpadów komunalnych oraz miejscach ich zagospodarowania.

(akta kontroli, str. 264-346, 941)

**1.3.3.** W okresie objętym kontrolą w Gminie, stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 8 *ucpg*, prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności dotyczące selektywnego zbierania odpadów. Dane na temat zasad segregacji odpadów oraz systemu odbioru odpadów przekazywane były (w formie papierowej) mieszkańcom corocznie wraz z harmonogramami odbioru odpadów. Informacje w tym zakresie zamieszczone były także na stronie internetowej Urzędu oraz tablicach ogłoszeń w Urzędzie i w sołectwach.

W umowach na odbiór i zagospodarowanie odpadów w latach 2019-2022, zobowiązano wykonawców do przeprowadzenia *co najmniej raz w okresie trwania umowy akcji promocyjno-informacyjnej obejmującej zasięgiem terytorialnym całą gminę*. Z przeprowadzonych akcji przedłożone zostały do Urzędu pisemne informacje wraz z dokumentacją fotograficzną. Działania polegały głównie na zamieszczeniu plakatów w miejscach użyteczności publicznej (Urzędzie, Ośrodku Zdrowia, aptekach, szkołach oraz na tablicach ogłoszeń znajdujących się w miejscowościach na terenie Gminy). W 2020 roku zorganizowano też akcje promujące selektywną zbiórkę odpadów w trzech placówkach oświatowych.

(akta kontroli, str. 361-380, 391-401, 405-428)

**1.3.4.** Informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ucpg*, zamieszczane były corocznie w formie jednego dokumentu na stronie internetowej Gminy (z wyjątkiem informacji za 2019 rok) oraz tablicy ogłoszeń w Urzędzie. Wójt wyjaśnił, że przyczyną niezamieszczenia zestawienia danych za 2019 rok na stronie internetowej było przeoczenie pracownika odpowiedzialnego. Zwrócił przy tym uwagę, że wszystkie wymagane w *ww. przepisie informacje zawarte były w innych dokumentach (analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2019 r.) oraz informacjach z tamtego okresu umieszczonych na stronie internetowej gminy [www.sokoly.pl](http://www.sokoly.pl) w zakładce gospodarka odpadami, co można przyjąć za spełnienie przez gminę ustawowego obowiązku*.

(akta kontroli, str. 429-437)

**1.3.5.** W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 9tb *ucpg*, Wójt corocznie terminowo sporządzał i udostępniał na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, obejmującą wszystkie wymagane dane<sup>20</sup>, w szczególności: [1] ocenę możliwości przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych; [2] potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi; [3] ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy; [4] uzyskane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Sporządzono je na podstawie danych ze sprawozdań/informacji podmiotów zobowiązanych, o których mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1, art. 9nb ust. 1 lub art. 9o ust. 1 *ucpg*<sup>21</sup>.

(akta kontroli, str. 196-263)

W analizach sporządzonych za lata 2020-2022 oceniono, że system gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy funkcjonował poprawnie, osiągnięto wymagane prawem poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Masa odpadów odebranych w latach 2019-2022 z nieruchomości zamieszkałych<sup>22</sup> zmniejszyła się z 1.311,5 Mg do 906,4 Mg (przy spadku liczby mieszkańców Gminy<sup>23</sup> w tym czasie z 4351 do 4180) zaś z nieruchomości niezamieszkałych zwiększyła się

<sup>20</sup> Zakres danych sprawdzono na przykładzie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Sokóły za lata 2020 i 2022.

<sup>21</sup> Sprawdzono na przykładzie analizy za 2021 rok.

<sup>22</sup> Odbieranych na podstawie umowy zawartej przez Gminę, w tym w PSZOK (łącznie z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi).

<sup>23</sup> Wg złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie.

z: 65 Mg w 2019 roku do 341 Mg w 2022 roku. Wszystkie zebrane odpady poddawane były innym niż składowanie procesom przetwarzania.

W analizach zwrócono uwagę na *potrzebę dalszego uświadamiania mieszkańców w zakresie efektywnego sortowania odpadów* oraz konieczność uszczelnienia całego gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności wyegzekwowanie od właścicieli nieruchomości uwzględnienia w swoich *deklaracjach śmieciowych* wszystkich zamieszkałych w danym gospodarstwie domowym osób. Zaplanowano też budowę PSZOK, wskazując, że: *W ramach tej inwestycji na terenie punktu ma powstać ścieżka edukacyjna, która umożliwi prowadzenie edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami i tym samym pozwoli m.in. podnieść świadomość mieszkańców, a także kreować postawy prośrodowiskowe.* (akta kontroli, str. 199-263, 807-808)

**1.3.6.** Ze sprawozdań Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami (dalej: *sprawozdanie o odpadach*) wynika, że Gmina osiągnęła wszystkie wymagane poziomy dotyczące przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych, określone w art. 3aa, 3b oraz 3c ust. 1 *ucpg*<sup>24</sup>, tj.:

1) za rok 2020:

- poziom: przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł 443,99% przy minimalnym poziomie 50% wagowo<sup>25</sup>;
- poziom: recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne wyniósł 100%, przy minimalnym 70% wagowo;

2) poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w 2021 roku wyniósł 68,33 %, a w 2022 roku 68,52%, przy wymaganym odpowiednio: co najmniej 20% i 25% wagowo;

3) do dnia 16 lipca 2020 r. – poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania wyniósł 33,93% w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r., przy dopuszczalnym maksymalnym poziomie wynoszącym nie więcej niż 35%. (akta kontroli, str. 622-710)

Gmina nie uzyskała natomiast w 2019 roku wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji<sup>26</sup>, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

**1.3.7.** W terminie przewidzianym w art. 9 ust.1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie *ucpg*<sup>27</sup> Rada Gminy uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy<sup>28</sup>, który został dostosowany do nowych wymogów (wynikających z ww. zmiany *ucpg*). Zawierał on w szczególności wymagania określone w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b *ucpg*, tj. dotyczące:

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

<sup>24</sup> W trakcie kontroli sprawozdania za lata 2021 i 2022 nie były jeszcze zatwierdzone.

<sup>25</sup> Na wysoki poziom osiągnięty przez Gminę w 2020 roku wpływ miała przede wszystkim ilość odpadów metali, zebranych przez przedsiębiorcę działającego na jej terenie, oraz obowiązujący wówczas wzór na obliczenie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu określonych frakcji (z wykorzystaniem m.in. jednolitego dla określonej grupy gmin wskaźnika łącznego udziału odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych). W kolejnych latach wzór został zmieniony.

<sup>26</sup> Dz.U. poz. 2412. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie poziomów ograniczenia składowania odpadów*.

<sup>27</sup> Dz.U. poz.1579 ze zm.

<sup>28</sup> Uchwała nr XVII/109/2020 Rady Gminy Sokoły z dnia 27 października 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz.4580).

- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez PSZOK w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie określonych w *ucpg* rodzajów odpadów.

Stosownie do art. 4 ust. 1 *ucpg* przed uchwaleniem regulaminu (a także jego zmian) Gmina zasięgała opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. (akta kontroli, str. 22-49)

Gmina nie występowała o zezwolenie na łączne zbieranie odpadów z tworzyw sztucznych, metali, opakowań wielomateriałowych oraz szkła w trybie art. 4b *ucpg*.

(akta kontroli, str. 86-87)

**1.3.8.** W okresie objętym kontrolą Gmina zawarła pięć umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów (po jednej na dany okres). Obejmowały one dodatkowo organizację i prowadzenie PSZOK.

Analiza treści umowy obowiązującej w 2022 roku<sup>29</sup> wykazała, że spełniała ona wymogi określone w art. 6f *ucpg*<sup>30</sup>, w tym zawierała:

- wymogi dotyczące przekazywania odebranych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do instalacji komunalnych,
- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości,
- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska,
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem,
- instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady komunalne,
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- szczegółowy sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów.

Podstawę ustalenia wynagrodzenia odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stanowiła stawka za 1 Mg odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych.

(akta kontroli, str. 264-346)

W umowie Wykonawca został zobowiązany do przedłożenia Urzędowi m.in.:

- w terminie 20 dni od zakończenia danego miesiąca (w wersji papierowej i elektronicznej):
  - informacji o ilości i rodzaju odebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz miejscach ich zagospodarowania zgodnie ze wzorem (tabela),
  - informacji o ilości i rodzaju przyjętych odpadów do PSZOK oraz ilości odebranych i zagospodarowanych odpadów z punktu zgodnie ze wzorem (tabela),
  - wykazu nieruchomości, których mieszkańcy prowadzili niewłaściwą segregację (z podaniem adresu i krótkim opisem),
  - od 2021 roku także: protokołu wykonania usług wraz z kartami przekazania odpadów (jednoznacznie wskazujące, że odpady pochodzą z terenu Gminy) oraz raportami wagowymi z odebranych odpadów z terenu Gminy i przekazanych do instalacji (zestawienie dobowych wydruków z wagi),
- informacji o przeprowadzeniu akcji promująco-informacyjnej obejmującej zasięgiem całą Gminę wraz z informacją (opis, data przeprowadzenia akcji) oraz dokumentacją fotograficzną potwierdzającą przeprowadzenie akcji. (akta kontroli, str. 264-346)

<sup>29</sup> Umowa nr 1 ODP/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. zawarta z Zakładem Wodociągów, Kanalizacji i Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

<sup>30</sup> Część informacji zawartych zostało w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia, tj. załączniku do specyfikacji warunków zamówienia, stanowiącym integralną część umowy.

Przedkładane dokumenty były poddawane analizie i – po wyjaśnieniu ewentualnych rozbieżności – stanowiły podstawę rozliczenia zadania. Służyły też do weryfikacji rocznych sprawozdań, o których mowa w art. 9n i 9na *ucpg*. (akta kontroli, str. 809)

**1.3.9.** Wójt, zgodnie z art. 9b ust. 2 *ucpg* prowadził i udostępniał na stronie internetowej Gminy rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zawierający wszystkie elementy wymienione w art. 9b ust. 4 *ucpg*. Stosownie do art. 9c ust. 9 i 10 *ucpg* dane dotyczące zmian wprowadzonych w ww. rejestrze terminowo przekazywano Marszałkowi Województwa Podlaskiego<sup>31</sup>. (akta kontroli, str. 466-477)

**1.3.10.** W Urzędzie weryfikowano dane zawarte w sprawozdaniach składanych przez podmioty zajmujące się odpadami<sup>32</sup> na podstawie dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji oraz dokumentów potwierdzających przetwarzanie odpadów, tj.:

- sprawozdania podmiotu, z którym Gmina podpisała umowę przetargową na podstawie: miesięcznych raportów z wykonania usługi zawierających m.in. karty przekazania odpadów, kwity wagowe z instalacji, raporty wagowe z ważenia kontrolnego pojazdów odbierających odpady komunalne oraz na podstawie informacji z instalacji komunalnych,
- sprawozdania pozostałych przedsiębiorców działających na terenie gminy Sokoły – na podstawie informacji z instalacji komunalnych oraz kart przekazania odpadów i kart ewidencji odpadów.

W przypadku wątpliwości lub braku dokumentów podmiot był wzywany do złożenia wyjaśnień, dowodów potwierdzających zawarte w sprawozdaniu informacje.

Dodatkowo, jak wyjaśnił Wójt, *Urząd ma możliwość, i robił to kontrolnie, weryfikować dane zawarte w kartach przekazania odpadów lub kartach ewidencji odpadów w systemie BDO.*

(akta kontroli, str. 740-743)

Za 2022 rok wpłynęło siedem sprawozdań od podmiotów zajmujących się odpadami na terenie Gminy, w tym cztery niezerowe: dotyczące odbioru odpadów z nieruchomości zamieszkałych (na podstawie umowy zawartej z Gminą), z PSZOK, dotyczące odpadów zbieranych na podstawie umów zawartych przez podmiot z właścicielami nieruchomości oraz od przedsiębiorstwa odbierającego złom<sup>33</sup>. W związku z wykryciem błędów lub rozbieżności w trzech z tych sprawozdań Urząd wystąpił do przedsiębiorcy o ich poprawę, uzupełnienie. W każdym przypadku wezwany podmiot złożył stosowną korektę i/lub wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 741, 747-803)

**1.3.11.** W okresie objętym kontrolą Wójt, zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 *ucpg*, terminowo sporządził i przekazał roczne sprawozdania o odpadach Marszałkowi Województwa Podlaskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska<sup>34</sup> (od 2020 roku za pośrednictwem bazy BDO<sup>35</sup>).

(akta kontroli str. 560-568)

W Urzędzie nie przyjęto procedur weryfikacji rzetelności tych sprawozdań przed ich przekazaniem. Wójt wyjaśnił: *Roczne sprawozdanie Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Sokoły sporządzane jest w sposób rzetelny na podstawie dokumentów i sprawozdań składanych przez podmioty (...) oraz na podstawie posiadanej wiedzy. (...) Roczne sprawozdania składane przez Wójta podlegają analizie i weryfikacji przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.*

(akta kontroli str. 740)

<sup>31</sup> W okresie objętym kontrolą do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dopisany został jeden podmiot (w 2020 roku). Żaden podmiot nie został wykreślony.

<sup>32</sup> O których mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1, art. 9nb ust. 1 lub art. 9o ust. 1 *ucpg*, czyli podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot zbierający odpady komunalne, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, prowadzącego instalację komunalną lub innego posiadacza odpadów.

<sup>33</sup> Pozostałe trzy sprawozdania były zerowe.

<sup>34</sup> Do 31 marca każdego roku za rok poprzedni, z wyjątkiem sprawozdania za 2019 rok, dla którego termin został przesunięty do 31 października 2020 r., w związku z wdrażaniem BDO

<sup>35</sup> Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

Analiza sprawozdania Wójta o odpadach za 2021 rok wykazała, że:

- sprawozdanie zawierało wymagane elementy wskazane w art. 9q ust. 3 *ucpg*, z wyjątkiem informacji o osiągniętym poziomie składowania, tj. elementu określonego w art. 9q ust. 3 pkt 5 lit. d, na co m.in. zwrócił uwagę pracownik Urzędu Marszałkowskiego podczas weryfikacji sprawozdania,
- dane w nim zawarte były zgodne z danymi wykazanymi w zatwierdzonych sprawozdaniach podmiotów, o których mowa w art. 9n-9oa *ucpg*<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 643-710)

Sprawozdanie Wójta za 2021 rok było przedmiotem uwag Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, złożonych drogą mailową 3 sierpnia 2023 r. Pracownik ww. Urzędu wystąpił o poprawę sprawozdania, wskazując m.in., że: suma mas z działu 6a nie jest równa sumie tych mas z działów 6b i 6c łącznie, a w dziale 8a należy usunąć odpady o kodach: 150106, 150105, 200102 oraz zweryfikować i poprawić dane na temat odpadów o kodach: 200110, 200111, 200123, 200133, 200135, 200136, 200201, 200307, należy ponownie przeliczyć wymagane poziomy oraz załączyć poziom składowania za lata 2020 i 2021. Wyjaśnienia oraz proponowane zmiany przekazano do Urzędu Marszałkowskiego 22 sierpnia 2023 r. z prośbą o ich weryfikację, przed dokonaniem korekt sprawozdania.

(akta kontroli str. 711-724)

**1.3.12.** Zgodnie z art. 9u ust. 1 i ust. 1a *ucpg* inspektor RRG przeprowadził w 2021 roku kontrole wszystkich (pięciu) podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzonego przez Wójta na podstawie art. 9b *ucpg*. Dotyczyły one spełnienia przez przedsiębiorców wymagań określonych w art. 9d i 9e *ucpg* oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości<sup>37</sup>. Nie stwierdzono nieprawidłowości. Wójt wyjaśnił, że Gmina przeprowadziła pierwszą przewidzianą w ww. przepisie kontrolę w ostatnim możliwym ustawowym terminie<sup>38</sup>, a kolejne zaplanowano na 2023 rok.

(akta kontroli str. 464-465, 938-940)

**1.3.13.** Gmina nie posiadała opisanych procedur w zakresie ustalania, nakładania i egzekwowania kar pieniężnych, o których mowa w art. 9zb ustawy o *ucpg*. Inspektor RRG wyjaśnił, że odbywa się to *zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w szczególności ucpg*.

W okresie objętym kontrolą Wójt nałożył jedną taką karę (w 2021 roku), na podmiot odbierający odpady na podstawie zawartej umowy z Gminą, w wysokości 258 zł, w związku z nieosiągnięciem wymaganego w 2019 roku poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania<sup>39</sup>. Obliczono ją z zastosowaniem art. 9x ust. 3 *ucpg*, tj. stanowiła ona iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku, określonej w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 3 października 2018 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2019<sup>40</sup> i brakującej masy odpadów komunalnych wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Przedsiębiorca terminowo uregulował zobowiązanie.

(akta kontroli str. 453-461)

**1.3.14.** W latach 2018-2021 Gmina nie była obciążana karami pieniężnymi, o których mowa w art. 9z *ucpg*. W związku z nieuzyskaniem w 2019 roku wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku<sup>41</sup>, PWIOŚ nałożył w 2022 roku

<sup>36</sup> Sprawozdanie sporządzono na podstawie czterech niezerowych sprawozdań jednostkowych.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2013 r. poz.122.

<sup>38</sup> Art. 9u ust. 1a został dodany przez art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającej *ucpg* (Dz.U.2019.1579) z dniem 6 września 2019 r.

<sup>39</sup> Osiągnięty przez podmiot poziom wyniósł 61,22% przy maksymalnym, wynoszącym 40%, określonym w rozporządzeniu w sprawie poziomów ograniczenia składowania odpadów.

<sup>40</sup> M.P. 2018, poz. 1038.

<sup>41</sup> Uzyskano poziom 47,87%, przy dopuszczalnym wynoszącym 40%.

na Gminę karę w wysokości 3.673 zł<sup>42</sup>. Wójt wystąpił o zawieszenie jej zapłaty, a następnie o umorzenie, wskazując na incydentalny charakter przekroczenia (w pozostałych latach poziomy recykling zostały osiągnięte) oraz podjęte działania informacyjne w celu uświadomienia mieszkańców o prawidłowej segregacji odpadów. PWIOŚ, decyzją z 14 lutego 2022 r., zawiesił karę do 30 kwietnia 2023 r., a postanowieniem z 11 kwietnia 2023 r. zawiesił postępowanie w sprawie umorzenia kary do czasu zweryfikowania przez Marszałka Województwa Podlaskiego sprawozdania Wójta o odpadach za 2021 rok i jego zatwierdzenia. Do 31 sierpnia 2023 roku postępowanie nie zostało zakończone. (akta kontroli str. 347-404)

#### **1.4. Działania gminy w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym (realizacja zadań gminy wynikających z ustawy o odpadach)**

**1.4.1.** Gmina, stosownie do art. 19 ustawy o odpadach, podejmowała działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, które polegały na:

- wystosowaniu apelu do mieszkańców o ograniczenie ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych oraz do kupowania produktów w opakowaniach zwrrotnych, nadających się do recyklingu i kompostowania<sup>43</sup>,
- stworzeniu zachęty ekonomicznej do kompostowania bioodpadów w przydomowych kompostownikach, w postaci zmniejszenia stawki opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z tych nieruchomości o 5 zł od gospodarstwa domowego (do 2020 roku), a następnie (od 2021 roku) o 2 zł od osoby zamieszkałej w gospodarstwie.

(akta kontroli, str. 438-452)

Wójt wyjaśnił, że Gmina: *podjęła również działania zachęcające do ponownego użycia produktów, takich jak używana odzież i tekstylia, które mieszkańcy Gminy Sokoły mogą wrzucać do 11 pojemników administrowanych m.in. przez Podlaski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża, rozlokowanych na terenie całej gminy Sokoły. Działania te spotkały się z dużym zainteresowaniem wśród naszych mieszkańców. Wójt dodał, że podejmowane działania przyniosły efekty: zmniejszyła się ilość odbieranych odpadów komunalnych od mieszkańców naszej gminy (...). To również potwierdza świadomość mieszkańców w tym zakresie.* (akta kontroli, str. 452)

W Gminie nie podejmowano działań zachęcających do tworzenia i wspierających sieci ponownego wykorzystania i napraw, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach. Wójt wyjaśnił, że Gmina *uznała, że nie jest to niezbędne działanie, które w jakimś większym stopniu zwiększy masę odpadów ponownie użytych i przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu i tym samym przyniesie słabe efekty, przy dość znacznych nakładach finansowych na ten cel. Jesteśmy niewielką gminą wiejską i generowanie znacznych wydatków na tworzenie i wspieranie sieci ponownego wykorzystania i napraw odpadów było dla nas zbędnym wydatkiem. Z uwagi jednak na możliwości uzyskania bardzo dużego dofinansowania na gospodarkę odpadami ze środków krajowych (Polski Ład) Gmina Sokoły postanowiła wybudować w miejscowości Sokoły na przełomie 2023/2024 PSZOK, w którym to ma znajdować się hala przetwarzania odpadów, przyjmowania przedmiotów do napraw i przekazywania ich kolejnym użytkownikom.* (akta kontroli, str. 931-936)

**1.4.2.** W WPGO na lata 2016-2022 wyznaczonych było 14 celów<sup>44</sup> w gospodarce odpadami komunalnymi, m.in.:

- zmniejszenie ilości powstających odpadów,
- zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji,
- planowanie systemów zagospodarowania odpadów w regionach zgodnych z hierarchią

<sup>42</sup> Decyzja z 10 stycznia 2022 r.

<sup>43</sup> Apel zawarty w informacji dotyczącej podwyżki od 2021 roku stawek opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, zamieszczonej na stronie internetowej Gminy oraz przesłanej sołtysom wsi z terenu Gminy, z prośbą o jego przekazanie wraz z deklaracjami śmieciowymi mieszkańcom sołectw.

<sup>44</sup> Cele na lata 2016-2028.



sposobów postępowania z odpadami,

- zapewnienie jak najwyższej jakości zbieranych odpadów przez odpowiednie systemy selektywnego zbierania odpadów, w taki sposób, aby mogły one zostać w możliwie najbardziej efektywny sposób poddane recyklingowi,
- zmniejszenie udziału zmieszanych odpadów komunalnych w całym strumieniu zbieranych odpadów (zwiększenie udziału odpadów zbieranych selektywnie),
- likwidacja miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych.

Jako cele szczegółowe wskazano w tym dokumencie m.in.:

- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, systemem selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum 50% ich masy do 2020 r.,
- do końca 2021 r. wprowadzenie we wszystkich gminach w województwie systemów selektywnego odbierania odpadów zielonych i bioodpadów.

Zadania dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi zostały określone w sposób ogólny, ze wskazaniem grupy podmiotów, których one dotyczą (np. jednostki sektora finansów publicznych, gminy, wójtowie, samorząd terytorialny). W odniesieniu do gmin/samorządów terytorialnych były to m.in.:

- prowadzenie oraz wspieranie działań edukacyjno-informacyjnych promujących właściwe postępowanie z odpadami komunalnymi,
- tworzenie zachęt w zakresie zagospodarowywania odpadów zielonych i innych bioodpadów w przydomowych kompostownikach,
- kontrolowanie przez gminy działalności podmiotów w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zgodności ustaleń zawartych w Rejestrze działalności regulowanej,
- bieżąca likwidacja miejsc nielegalnego składowania odpadów (tzw. dzikie wysypiska),
- budowa i modernizacja zakładów zagospodarowania odpadów,
- monitorowanie gospodarki odpadami komunalnymi w oparciu o bazę danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (BDO).

(akta kontroli str. 865-898)

W sprawozdaniu z realizacji WPGO za lata 2017-2019<sup>45</sup> nie wykazano braku realizacji zadań lub celów przez konkretne jednostki samorządu terytorialnego. Zapisano, że gospodarka odpadami w województwie podlaskim prowadzona była w ww. latach zgodnie z założeniami (celami i kierunkami działań) zapisanymi w WPGO oraz Krajowym planie gospodarki odpadami 2022. *W odniesieniu do najbardziej ogólnych parametrów systemu gospodarki odpadami (np. rozwój selektywnej zbiórki odpadów, recykling odpadów) w województwie podlaskim odnotowuje się postępujące stopniowo korzystne zmiany.*

(akta kontroli str. 899-901)

Ze sprawozdań Wójta o odpadach wynika, że cele określone w WPGO były realizowane. Wprawdzie masa odbieranych/zbieranych odpadów (bez odpadów budowlanych i rozbiorkowych) zwiększyła się w latach 2018-2021 z 1.139,1 Mg do 3.483,5 Mg. Jednocześnie wzrósł jednak odsetek odpadów zbieranych selektywnie w stosunku do wszystkich zbieranych odpadów komunalnych z 14,6% do 67,9%. W 2022 roku zmniejszyła się masa odebranych odpadów do 2.450,5 Mg<sup>46</sup>, w tym 71,6% zostało zebranych selektywnie<sup>47</sup>. Ponadto m.in.:

- osiągnięto wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia (szerzej na ten temat napisano w pkt. 1.3.6. wystąpienia pokontrolnego),

<sup>45</sup> Sprawozdanie z realizacji WPGO za lata 2020-2023 nie zostało jeszcze opracowane.

<sup>46</sup> W ogólnej masie odpadów komunalnych w latach 2018-2022 były kolejno: 25,3 Mg, 40,4 Mg, 1.611,2 Mg, 2.135,2 Mg i 1.252,4 Mg, zebrane przez podmiot zajmujący się skupem złomu.

<sup>47</sup> Dane za lata 2021-2022 pochodzą ze sprawozdań, które nie zostały jeszcze zatwierdzone przez Marszałka Województwa Podlaskiego.

- odsetek masy odpadów komunalnych zebranych jako zmieszane, poddanych przetwarzaniu metodami mechaniczno-biologicznymi wynosił w całym okresie 100%,
- odsetek masy odpadów komunalnych, zebranych selektywnie, poddanych recyklingowi (bez recyklingu organicznego) wzrósł z 80,4% w 2018 roku do 94,2% w 2022 roku.  
(akta kontroli str. 807-808, 855-857)

Gminie nie udało się zrealizować jednego zadania przewidzianego w WPGO, tj. nie wybudowała PSZOK (na terenie gminnej oczyszczalni ścieków w Sokołach)<sup>48</sup>. Wójt wyjaśnił: *Gmina nie podjęła się budowy własnego PSZOK w poprzednich latach, ponieważ szukała dobrego dofinansowania tej inwestycji i właśnie w latach 2022-2023 nadarzyła się okazja skorzystać ze środków zewnętrznych krajowych (Polski Ład), gdzie dofinansowanie wynosi 95%. Dotychczas funkcjonujący punkt spełniał swoje zadanie, a mieszkańcy chętnie z niego korzystali.*  
(akta kontroli str. 849-854, 906-936)

W 2023 roku ogłoszono przetarg na budowę gminnego PSZOK, jednak został on unieważniony na podstawie art. 255 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>49</sup>.  
(akta kontroli str. 858-964)

**1.4.3.** W latach 2018-2022 Gmina nie stosowała kryteriów ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych, ani nie realizowała tzw. „zielonych zamówień”<sup>50</sup>. Wójt wyjaśnił, że wynikało to z *niewielkiej ilości powstających odpadów, które w przypadku ewentualnego użycia mogłyby być zastosowane jako kryterium. Ponadto dokumentacje projektowe również nie przewidywały ponownego użycia materiałów.*  
(akta kontroli str. 478)

Zgodnie z art. 6 ust.1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej<sup>51</sup>, w okresie objętym kontrolą stosowano środki poprawy efektywności energetycznej wymienione w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 ww. ustawy, realizując zadania:

- budowa oświetlenia ulicznego w technologii LED, w ramach: przebudowy i budowy dróg gminnych ul. Ogrodowa i Szkolna w miejscowości Sokoły (w 2018 roku), rozbudowy i przebudowy drogi gminnej ul. Krzewina w Sokołach wraz z infrastrukturą techniczną (w 2020 roku) i rozbudowy drogi gminnej (ul. Żytia) w miejscowości Sokoły (w 2021 roku),
- budowa Centrum Wystawienniczo-Handlowego w Sokołach wraz z montażem instalacji fotowoltaicznej i pompy ciepła – 2022 rok,
- projekt grantowy współfinansowany ze środków Unii Europejskiej pn. „Odnawialne źródła energii dla mieszkańców gminy Sokoły” (lata 2021-2022), w ramach którego powstało 27 mikroinstalacji fotowoltaicznych (o mocy nie większej niż 5 kW każda) oraz jedna mikroinstalacja kolektorów słonecznych na potrzeby budynków mieszkalnych.

W ww. projekcie grantowym założono m.in. szacunkowy roczny spadek emisji gazów cieplarnianych o 86,714 tony równoważnika CO<sub>2</sub>, roczną produkcję z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE energii elektrycznej – 105,46 MWh oraz ciepłej – 3,15 MWh. Wartość docelowa ma być osiągnięta w 2023 roku, tj. w pierwszym pełnym roku działania instalacji.

<sup>48</sup> W WPGO inwestycja ta nie była wskazana konkretnie, natomiast wpisywała się w ogólne zadanie „Rozbudowa infrastruktury technicznej do selektywnego zbierania odpadów”. Niezrealizowanie tego zadania Gmina wykazała w Ankiecie dla gmin w ramach opracowania „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2023-2028” wraz z planem inwestycyjnym przesłanej do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2023, poz. 1605, ze zm.

<sup>50</sup> W wymiarze proceduralnym o uznaniu zamówienia za zamówienie zielone decyduje uwzględnienie w ramach konkretnego postępowania aspektów środowiskowych, które mogą zostać wykorzystane w: 1) opisie przedmiotu zamówienia (np. wymagania dotyczące określonych poziomów oddziaływania na środowisko); 2) warunkach udziału w postępowaniu lub w fakultatywnych podstawach wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia (np. obowiązek spełniania wymogów systemów lub norm zarządzania środowiskowego, brak naruszenia nakazów i zakazów w dziedzinie ochrony środowiska); 3) kryteriach oceny ofert (np. kryteria odnoszące się do efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia); 4) wymaganiach związanych z realizacją zamówienia (np. wymagania dotyczące określonych środków zarządzania środowiskowego).

<sup>51</sup> Dz.U. z 2021 roku, poz. 2166, ze zm.

W przypadku pozostałych z ww. zadań Gmina nie przyjmowała w fazie projektowej osiągnięcia konkretnych wskaźników w zakresie poprawy efektywności energetycznej.

(akta kontroli, str. 479-502)

W Urzędzie nie wdrożono systemu zarządzania środowiskowego.

(akta kontroli str.481)

Gmina w latach 2018-2022 nie informowała o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej na swojej stronie internetowej, ani w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, mimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 3 o efektywności energetycznej, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 481)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 2020 roku Wójt nie zapewnił dostosowania gospodarki odpadami do wytycznych Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego z 4 marca 2020 r. w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywoływaną przez niego chorobę COVID-19, dotyczących:

- a) zapewnienia „w miarę możliwości” worków w określonym kolorze i/albo oznaczonych symbolem (np. napisem „C”), w celu jednoznacznej identyfikacji odpadów z gospodarstw domowych lub od osób z grup C (przebywających w izolacji) i zapewnieniu odbioru ich nie rzadziej niż co 7 dni;
- b) zorganizowania odpowiedniego transportu, bezpośrednio do instalacji unieszkodliwiania odpadów komunalnych worków, o których mowa w lit. a lub wyznaczonych przez gminę miejsc zbierania odpadów komunalnych z gospodarstw domowych objętych izolacją;
- c) zapewnienia dezynfekcji pojemników wielokrotnego użytku oraz środków transportu odpadów transportujących odpady z gospodarstw domowych lub od osób z grup C.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie zapewniła w 2020 roku specjalnych worków dla gospodarstw domowych, w których wykryto zakażenie koronawirusem, ani organizacji odpowiedniego transportu tych worków bezpośrednio do instalacji unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ze względu na to, że umowa na odbiór i zagospodarowanie odpadów na ten okres podpisana była w 2019 roku, tj. przed wybuchem pandemii. Dodał, że w momencie ogłoszenia ww. wytycznych Gmina była przygotowana by w miarę możliwości zapewnić gospodarstwom, w których wykryto ww. zakażenia, worki w określonym kolorze oraz ich odbiór nie rzadziej niż co 7 dni (w tej sprawie prowadzono rozmowy telefoniczne z Wykonawcą). (...) Gmina nie zapewniała dezynfekcji pojemników wielokrotnego użytku ponieważ uznała, że ich właściciele (pojemniki stanowią własność prywatną), świadomi zagrożenia jakie niesie ze sobą choroba COVID-19 sami będą to robić. Natomiast dezynfekcja środków transportu odpadów transportujących odpady należy do pracodawcy, czyli właściciela tych samochodów co wynika bezpośrednio z Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mieszkańców Gminy nie poinformowano, w jakich workach powinni gromadzić odpady w przypadku objęcia ich izolacją (nie przekazywano im też takich worków) ani o tym, że powinni dezynfekować swoje pojemniki na odpady.

(akta kontroli str. 932-937)

2. Gmina, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 6 ust. 3 o efektywności energetycznej, w latach 2018-2023 (do czerwca) nie informowała na swojej stronie internetowej, ani w inny sposób zwyczajowo przyjęty, o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej. Nastąpiło to dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK. Wójt wyjaśnił, że: *Art. 6 ust. 3 ustawy o efektywności energetycznej nie precyzuje, w jakim czasie należy to zrobić. Tutejszy urząd dopiero w czerwcu 2023 roku wywiesił na tablicy ogłoszeń informację o stosowanych środkach efektywności energetycznej.*

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niepublikowanie danych o środkach poprawy efektywności energetycznej przez ponad 5 lat nie służyło zapewnieniu społeczności

lokalnej aktualnej wiedzy o tych środkach. Brak wskazania ścisłych terminów informowania o tych środkach nie uzasadnia tak długiego okresu niepodawania informacji do publicznej wiadomości. (akta kontroli str. 481, 932-937)

3. W 2019 roku Gmina nie uzyskała wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku. Wyniósł on 47,87%, podczas gdy zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie poziomów ograniczenia składowania odpadów nie powinien przekraczać 40%. Skutkowało to nałożeniem na Gminę przez PWIOŚ kary pieniężną w wysokości 3,7 tys. zł.

Wójt wyjaśnił: Główną przyczyną nieosiągnięcia przez Gminę w 2019 roku poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (...) był bardzo duży udział składowanych odpadów o kodzie 191212<sup>52</sup> w stosunku do przyjętych odpadów o kodzie 200301 na instalacji komunalnej, który wyniósł 28,70% i był najwyższym poziomem w okresie ostatnich kilkunastu lat. Tytułem przykładu poziom ten wyniósł w innych latach następujące wartości: w 2016 roku – 21,30 %, w 2017 roku – 20,20 %, w 2018 roku – 22,80 %, w 2020 roku – 22,00 %. Tak wysoki udział składowanych odpadów (...) nie był zależny bezpośrednio od mieszkańców Gminy, ponieważ miały na to również wpływ odpady pochodzące z innych gmin, które były dostarczone do ww instalacji. (akta kontroli str. 938-939)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina podejmowała właściwe działania na rzecz GOZ, przy czym ograniczały się one do realizacji ustawowych zadań i obowiązków dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi<sup>53</sup>. Zapewniono selektywne zbieranie odpadów komunalnych, zagospodarowanie ich zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w tym zakresie oraz nadzorowano podmioty zajmujące się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów. Przyczyniło się to do osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu i ograniczania odpadów (z wyjątkiem 2019 roku). Terminowo realizowano też obowiązki sprawozdawcze.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny lub formalny i nie wpłynęły w sposób istotny na ocenę kontrolowanej działalności.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Przeprowadzenie projektu pilotażowego dotyczącego GOZ

2.1. Gmina 21 lutego 2018 r. zawarła z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) porozumienie w sprawie zasad współpracy przy dofinansowaniu przedsięwzięć dotyczących upowszechniania doświadczeń we wdrażaniu idei GOZ w oparciu o pilotażowe, kompleksowe koncepcje realizowane w gminie<sup>54</sup>. Przewidziano możliwość uzyskania dotacji i pożyczek m.in. na: wymianę pieców tradycyjnych na piece z generatorem HHO opalane zrębkami, przekształcenie terenów zdegradowanych w obszarze produkcji biomasy, wykorzystanie energii cieplnej ze spalarni zrębek do potrzeb GOZ czy zintegrowany system zarządzania jakością wody w gminie oraz jej wykorzystania w obiegu zamkniętym. Gmina w wyznaczonym w porozumieniu terminie (do 30 czerwca 2018 r.) nie złożyła do NFOŚiGW żadnego wniosku na realizację ww. przedsięwzięć.

Wójt wyjaśnił: Gmina nie złożyła żadnego wniosku o dofinansowanie przedsięwzięć związanych z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym, ponieważ Wykonawca, który zobowiązany był do przygotowania materiałów do wypełnienia wniosków, nie był w stanie tego zrealizować ze względów zdrowotnych. Z uwagi na to Gmina Sokoły złożyła do NFOŚiGW oraz Ministerstwa Środowiska wniosek o przesunięcie terminu składania wniosków, ale nie uzyskała odpowiedzi.

Tym samym Gmina nie uczestniczyła w programie pilotażowym dotyczącym wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym. (akta kontroli, str. 505-543)

Stwierdzone nieprawidłowości

<sup>52</sup> Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

<sup>53</sup> Wynikających w szczególności z ucpg oraz ustawy o odpadach.

<sup>54</sup> Dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego 2.4. Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie - program pilotażowy.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W związku z nierealizowaniem przez Gminę projektu pilotażowego dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, odstępuje się od oceny niniejszego obszaru kontroli.

## **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. Zwiększenie częstotliwości informowania o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej, tak aby zapewnić społeczności lokalnej aktualną wiedzę o tych środkach.
2. Zapewnienie osiągnięcia w Gminie wymaganych wskaźników ograniczenia masy odpadów i recyklingu.

## **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, dnia 9 października 2023 r.

Kontroler

Beata Pawłowska  
główny specjalista kontroli państwowej  
/podpisano elektronicznie/

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Janusz Pawełczyk  
/podpisano elektronicznie/