



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.04.2023

Leszek Duszyński
Burmistrz Mogilna
Urząd Miejski
w Mogilnie
ul. Gabriela Narutowicza 1
88-300 Mogilno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mogilnie ¹ , ul. Gabriela Narutowicza 1, 88-300 Mogilno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Duszyński, Burmistrz Mogilna ² , od 19 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. 2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. 3. Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler/Kontrolerzy	1. Karol Sobieszczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/85/2023 z 30 maja 2023 r. 2. Karolina Lahutta, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/131/2023 z 20 września 2023 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, iż w kontrolowanym okresie w Gminie Mogilno⁶ stworzono warunki dla selektywnego zbierania odpadów i przekazywania ich do recyklingu. W szczególności Burmistrz przedkładał aktualizacje regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, dostosowujące go do wymogów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷, w tym wprowadzenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, sporządzał analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz prowadził działania edukacyjno-informacyjne w zakresie zasad prawidłowej segregacji odpadów. Pozytywnie oceniono również, iż pracownicy Urzędu przeciwdziałali wyrzucaniu żywności, współorganizując miejsce jej bezpłatnego udostępniania.

Nierzetelny okazał się nadzór Burmistrza nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Z uwagi na niewyegzekwowanie złożenia sprawozdań przez część zobowiązanych do tego

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Do dnia 9 listopada 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Gmina”.

⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 1469, ze zm., dalej: „ucpg”.

podmiotów, w Urzędzie nie dysponowano pełną wiedzą o masie wytwarzanych w Gminie odpadów i sposobach ich zagospodarowania. Ponadto nierzetelnie zweryfikowano wykazane w sprawozdaniach za rok 2018 masy odpadów poddanych recyklingowi. Burmistrz nie wywiązał się również z obowiązku przeprowadzenia raz na dwa lata kontroli u jednego podmiotu odbierającego odpady z terenu Gminy. Dopuścił ponadto do wprowadzenia w regulaminie Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych⁸ niedozwolonych ograniczeń w przyjmowaniu odpadów oraz do wyposażenia nieruchomości w pojemniki niespełniające wymogów prawa.

W badanych latach Gmina zapewniła finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gromadzone na odrębnym rachunku, wykorzystano zgodnie z art. 6r ust. 1aa ucpg, tj. wyłącznie na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednakże w każdym badanym roku wydatki na gospodarowanie odpadami komunalnymi przewyższały zrealizowane dochody z pobranych opłat od mieszkańców. Burmistrz przedkładając w badanym okresie Radzie Miejskiej w Mogilnie⁹ propozycje stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie przedstawiał jej kalkulacji zaproponowanych stawek. Ponadto sposób prezentacji wydatków w sprawozdaniach z wykonania budżetu za lata 2019-2022 nie odpowiadał wymogom określonym w art. 6r ust.2e ucpg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z zapobieganiem powstawaniu, odbiorem i segregacją odpadów¹¹ na terenie Gminy Mogilno przypisano, w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹², Wydziałowi Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska¹³.

(akta kontroli str. 9-35)

Zagadnieniami tymi w badanym okresie, w Urzędzie zajmowały się dwie osoby, po jednej z Wydziału GPiOŚ i Wydziału Finansowego. Pracownicy ci posiadali odpowiednie przygotowanie do wykonywania swoich obowiązków. W zakresach ich czynności ujęto szczegółowe zadania dotyczące gospodarki odpadami, w tym prowadzenia spraw związanych z zapobieganiem powstawaniu, odbioru i segregacji odpadów oraz dotyczące m.in.: księgowania, rozliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami.

(akta kontroli str. 36-37, 40, 1246-1253, 1300-1302)

⁸ Dalej również „PSZOK”.

⁹ Dalej: „Rada Miejska”.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ W tym m.in.: gospodarka odpadami; określenie zasad postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów; prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych; przygotowywanie i aktualizacja regulaminu czystości i porządku w gminie.

¹² Tj. regulaminów wprowadzonych zarządzeniami Burmistrza: Nr 3/18 z 8 stycznia 2018 r., Nr 100/19 z 26 czerwca 2019 r., Nr 153/19 z 24 października 2019 r. i Nr 164/21 z 28 grudnia 2021 r.

¹³ Dalej: „Wydział GPiOŚ”.

1.2. W badanym okresie obowiązywały w Gminie cztery regulaminy utrzymania czystości i porządku: Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mogilno z: 22 czerwca 2016 r.¹⁴, 10 października 2018 r.¹⁵, 3 czerwca 2020 r.¹⁶ i 24 stycznia 2023 r.¹⁷

Burmistrz przedkładając Radzie Miejskiej do uchwalenia projekty ww. Regulaminów uwzględnił w nich zapisy i zaktualizował je w związku ze wprowadzonymi zmianami w przepisach.

We wszystkich projektach Regulaminów określono wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także odpady remontowe i rozbiórkowe oraz działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów.

W projektach uchwał zawarto ogólne warunki dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla m.in.: przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

Jednakże w ww. dokumentach zawarto ograniczenia w zakresie przyjmowania odpadów papy pomimo, że Gmina zobowiązana była na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 6 upcg do zapewniają przyjmowanie m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

We wszystkich przypadkach opracowane w badanym okresie trzy projekty Regulaminów utrzymania czystości zostały pozytywnie zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mogilnie.

(akta kontroli str. 41-102)

Szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w przedmiocie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych określony został w uchwale Rady Miejskiej Nr LI/518/18 z 10 października 2018 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Mogilno i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁸, zmienionej uchwałą nr XIX/186/20 z 3 czerwca 2020 r. Poprzednio w ww. przedmiocie obowiązywała uchwała Rady Miejskiej nr XXI/219/16 z 22 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 103-108)

Zarówno w projektach ww. Regulaminach utrzymania i czystości, jak i w projekcie ww. uchwały Nr LI/518/18 sposób segregacji odpadów był zgodny z rozporządzeniem z dnia 10 maja 2021 r. Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów¹⁹, a wcześniej przed 1 lipca

¹⁴ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej nr XXI/218/16.

¹⁵ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej nr LI/517/18.

¹⁶ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej nr XIX/185/20.

¹⁷ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej nr XLIII/479/23.

¹⁸ Dalej: „uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę”.

¹⁹ Dz. U. poz. 906, które weszło w życie z dniem 1 lipca 2021 r., dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów”.

2021 r., z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów²⁰.

W uchwale tej określono także jakie rodzaje odpadów mogły być przekazywane bezpośrednio do PSZOK.

W projektach ww. Regulaminów:

- a) nie przewidziano organizacji i prowadzenia punktów napraw;
- b) nie wprowadzono dodatkowych regulacji, dotyczących m.in. ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że nie przewidziano w nich organizacji i prowadzenia punktów napraw, gdyż nie było to obligatoryjne zadanie, a ponadto utworzenie takiego punktu wymagałoby poniesienia dodatkowych nakładów finansowych na jego utworzenie i zapewnienie jego obsługi.

Odnosnie do dodatkowych regulacji dotyczących systemu odbioru odpadów wskazał, że przyjęty przez Gminę system z podziałem na pięć frakcji się sprawdził. Mieszkańcy przez siedem lat nauczyli się prawidłowo segregować odpady. Ponadto nie było zgłoszeń od osób z niepełnosprawnością o konieczności dostosowania systemu do ich potrzeb, tak więc nie było potrzeby tworzenia nowych regulacji.

(akta kontroli str. 47-54, 63-72, 83-91, 568-571)

W projektach w ww. Regulaminów utrzymania czystości i porządku jak i projekcie uchwały nr LI/518/18 wprowadzono ograniczenia dla selektywnego zbierania określonych rodzajów odpadów polegające na odbieraniu:

- ilości nie większej niż 3 m² rocznie dla odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
- czterech sztuk na mieszkańca rocznie zużytych opon z pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, podczas gdy zgodnie z art. 6r ust. 3a ucpg kryterium stosowanym przy wprowadzaniu ograniczeń jest, „ilość” opon, a nie ich rodzaj, a ponadto rada gminy nie była władna do definiowania określenia „zużyte opony”, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Burmistrz podał, że wprowadzono ograniczenia ilościowe w przyjmowaniu ww. odpadów z uwagi na potrzebę uszczelnienia systemu poprzez m.in. ograniczenie ilości odpadów pochodzących z działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 47-54, 63-72, 83-91, 118-120, 1246-1253)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie korzystano z możliwości odstępowania od selektywnego zbierania odpadów określonego w art. 4b ust. 1 i ust. 2 ucpg.

(akta kontroli str. 109-117)

1.4. W Gminie nie utworzono własnej lub wspólnie z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wskazanej w art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a ucpg. Burmistrz podał, że zgodnie z zawartą umową z Mogileńskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej w Mogilnie Sp. z o.o.²¹ odpady komunalne odebrane z terenu Gminy przeznaczone do unieszkodliwienia przekazywane były do dwóch podmiotów: Regionalnej Instalacji do Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Inowrocławiu²²

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

²¹ Dalej również „MPGK”.

²² Dalej: „RIPOK”.

i do NOVAGO Żnin Sp. z o.o. ze Żnina²³ znajdujących się w odległości ok. 30 - 40 km od Mogilna. Ponadto do RIPOK przekazywane były odpady z grupy tworzyw sztucznych i zużyte opony. Odpady m.in. z tworzyw sztucznych przekazywane były do trzech podmiotów znajdujących się w odległości od 23 do 42 km od Mogilna. Odpady ze szkła przekazywane były do podmiotu odległego o 120 km. A odpady papieru i tektury przekazywane były do podmiotu znajdującego się w Niemczech (ok. 285 km) oraz jednego podmiotu odległego o ok. 100 km od Mogilna.

(akta kontroli str. 109-117)

1.5. W Urzędzie sporządzono za lata 2018-2022 analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9 tb ust. 1 upcg. Nie zawierały one jednak wszystkich wymaganych informacji, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Podstawą sporządzenia analiz były:

- sprawozdania złożone przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący PSZOK oraz podmioty zbierające odpady komunalne,
- roczne sprawozdania Burmistrza z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- dane z ksiąg rachunkowych Urzędu.

(akta kontroli str. 166-251)

Stosownie do wymogów art. 9tb ust. 3 upcg w BIP Urzędu opublikowano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2018 i 2020-2023. Nie udostępniono analizy za rok 2019, obejmującej cały okres sprawozdawczy, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 180-206, 252-254, 280-284)

1.6. Pracownicy Urzędu prowadzili w kontrolowanym okresie, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 upcg, działania informacyjne i edukacyjne polegające na corocznym organizowaniu: akcji, konkursów i zajęć dla dzieci, spotkań z młodzieżą, w tym m.in. wspólnie z Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną organizowano coroczne gminne konkursy dla uczniów szkół podstawowych oraz dla przedszkolaków dotyczące zwiększenia odpowiedzialności za stan środowiska w miejscu zamieszkania, w których udział wzięło od 2,5 do 2,8 tys. uczniów. W ramach akcji: „Z ekologią za pan brat”, czy „Dobrze się czuję gdy śmieci segreguję” najmłodsi mieszkańcy Gminy uczyli się co należy robić z odpadami, a w ramach akcji „Kochasz dzieci nie pal śmieci” informowano lokalną społeczność o negatywnych skutkach spalania śmieci. W ramach ww. działań, najmłodszym dzieciom rozdawano także książeczki edukacyjne. W latach 2018-2022 wydatkowano na działania te kwotę 2,3 tys. zł.

Ponadto prowadzono działania informacyjne polegające na umieszczeniu napisów na workach do segregacji odpadów, zawierających informacje o konkretnych frakcjach odpadów wrzucanych do danego worka. Działania informacyjne prowadzone były także za pośrednictwem stron internetowych Urzędu.

Urząd nie opracował pisemnych mierników efektów ww. działań informacyjnych. Burmistrz podał, że efekty prowadzonych działań monitorowano na podstawie ilości zbieranych odpadów.

(akta kontroli str. 113-115, 252-287, 525-527)

1.7. Na stronie internetowej Urzędu opublikowano informacje w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi wymagane art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-b, d-e

²³ Dalej: „NOVAGO”.

ucpg, w tym dotyczące firm odbierających odpady z terenu nieruchomości; informacje o PSZOK, 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. Zamieszczono również informacje dotyczące harmonogramu odbioru odpadów komunalnych i selektywnego zbierania odpadów. Nie udostępniono natomiast wymaganych ucpg informacji o adresach punktów zbierania odpadów sznurka oraz opon powstających w gospodarstwach rolnych, a także o osiągniętych w latach 2018-2020 przez podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości: wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 252-255, 265-273, 275-281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz opracował i przedłożył Radzie Miejskiej w Mogilnie projekty uchwał w sprawie Regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mogilno z 10 października 2018 r.²⁴, 3 czerwca 2020 r.²⁵ i 24 stycznia 2023 r.²⁶ oraz projekt uchwały z 10 października 2018 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę²⁷, w których zawarto - zakaz przyjmowania papy pomimo, że Gmina zobowiązana była na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 1b ust. 2 w związku z art. 6c ust. 1 ucpg do przyjęcia m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Jednocześnie z rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów²⁸, wynikało, że odpadowa papa znajdowała się w grupie odpadów o kodzie 17 - *Odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych*, podgrupie o kodzie 17 03 *Mieszanki bitumiczne, smoła i produkty smołowe*.

Ponadto w projekcie uchwały 10 października 2018 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę wprowadzono zakaz przyjmowania zużytych opon z innych pojazdów niż z o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, podczas gdy zgodnie z art. 6r ust. 3a ucpg kryterium stosowanym przy wprowadzaniu ograniczeń jest, „ilość” opon, a nie ich rodzaj.

(akta kontroli str. 47-54, 63-72, 83-91, 118-120, 568-571)

Burmistrz wyjaśnił, że w projektach Regulaminów tych wpisano zakaz przyjmowania papy z uwagi, iż potraktowano odpad ten (oznaczony kodem 17 03 08 – odpadowa papa) jako odpad groźny dla środowiska z uwagi na jego skład, tak jak azbest.

Odnosnie ograniczenia odbierania zużytych opon z pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z potrzeby uniemożliwienia odbierania przez PSZOK opon pochodzących z traktorów bądź z samochodów ciężarowych.

²⁴ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej nr LI517/18.

²⁵ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej nr XIX/185/20.

²⁶ Wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej nr XLIII/479/23.

²⁷ Uchwała podjęta 10 października 2018 r. o Nr LI/518/18.

²⁸ Dz. U. poz. 10, wcześniej z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów - Dz. U. poz. 1923, uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 568-571, 1246-1253)

NIK zauważyła, iż należy jednoznacznie rozróżnić odpad papy od odpadu azbestu, bowiem w przypadku azbestu wprowadzone są odrębne uregulowania prawne dotyczące jego usuwania²⁹, a w przypadku papy takich uregulowań nie ma. Ponadto papa, zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Klimatu, nie została zaklasyfikowana jako odpad niebezpieczny.

2. Sporządzone w Urzędzie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2018-2022 nie spełniały wymogów określonych w art. 9tb ust.1 pkt 5 ucpq, gdyż nie zawierały informacji o liczbie właścicieli nieruchomości nieobjętych systemem gospodarowania odpadami, którzy nie zawarli umowy na odbiór odpadów komunalnych z przedsiębiorcami wpisanymi do rejestru działalności regulowanej, świadczącymi na terenie gminy usługi w tym zakresie, w imieniu których Gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6-12 ucpq. W analizach w sekcji poświęconej temu zagadnieniu opisywano postępowania wobec właścicieli pozbywających się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych.

Burmistrz wyjaśnił, że analizy nie zawierały tych danych z uwagi na przeoczenie podania informacji przez jednostkę przeprowadzającą kontrolę nieruchomości nieobjętych systemem gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 166-251, 576)

3. Na stronie BIP Urzędu nie zamieszczono analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2019, sporządzonej w listopadzie 2020 r. i obejmującej dane z pełnego okresu sprawozdawczego³⁰. Tym samym naruszono art. 9tb ust. 3 ucpq. Burmistrz wyjaśnił, że nastąpiło to z uwagi na przeoczenie przepisu art. 12a ust. 4 ucpq, zgodnie z którym analizę stanu gospodarki odpadami za rok 2019 sporządza się do 30 listopada 2020 r. z jednoczesnym umieszczeniem jej na stronie internetowej Urzędu.

W toku kontroli brakująca analiza została zamieszczona na BIP.

(akta kontroli str. 180-206, 252-254, 280-284, 576, 1211-1212)

4. Na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono informacji o adresach punktów zbierania odpadów sznurka oraz opon powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów³¹, co było wymagane art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. f ucpq. Ponadto za lata 2018-2020 nie udostępniono informacji o osiągniętych przez podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości: wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Obowiązek jej udostępnienia wynikał z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ucpq.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest z dnia 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 649).

³⁰ Opublikowano jedynie pierwszą wersję analizy, sporządzoną w kwietniu 2020 r. w oparciu o dane ilościowe za I półrocze 2019 r. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 150) termin złożenia rocznych sprawozdań za rok 2019 przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmioty prowadzące PSZOK i podmioty zbierające odpady komunalne, na podstawie których sporządzana jest roczna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi ustalony został na dzień 30 czerwca 2020 r. Następnie art. 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875, ze zm.) przesunął termin składania ww. sprawozdań do 31 sierpnia 2020 r. Dodał również zapis (art. 12a ust. 4 ucpq), że analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2019 sporządza się w terminie do 30 listopada 2020 r.

³¹ Informacja w tym zakresie zawarta była na [stronie archiwalnej BIP Urzędu](#). Dostęp 3 października 2023 r.

Burmistrz wyjaśnił, że nastąpiło to z powodu przeoczenia oraz błędnej interpretacji przepisów.

W toku kontroli na stronie internetowej Urzędu zamieszczono brakujące informacje.

(akta kontroli str. 252-254, 259-264, 285-286, 576, 1213-1216)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stworzenie przez Gminę warunków dla selektywnego zbierania odpadów i przekazywania ich do recyklingu. W strukturze organizacyjnej Urzędu prawidłowo przypisano zadania i obowiązki w tym zakresie, które następnie przypisano w zakresach czynności poszczególnym pracownikom. Burmistrz opracował projekt regulaminu utrzymania czystości i porządku, który aktualizowano stosownie do wprowadzanych zmian ucpg. Jednakże nie wszystkie uregulowania w nim ujęte, a także zawarte w projektach uchwał w przedmiocie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę, były zgodne z tymi przepisami. Burmistrz wywiązywał się z obowiązku sporządzania analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2018-2022, jednak nie zawierały one części wymaganych informacji. Pozytywnie oceniono prowadzenie przez pracowników Urzędu działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, w tym na stronie internetowej i stronie BIP Urzędu. Jednak nie wszystkie wymagane prawem informacje zostały upublicznione.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Sporządzając sprawozdania Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2018-2022 w Urzędzie nie dysponowano kompletem niezbędnych do tego sprawozdań podmiotów prowadzących na terenie Gminy działalność w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz sprawozdań podmiotów zbierających odpady komunalne. Pracownicy Urzędu nie podjęli jednak działań zmierzających do ich uzyskania, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wszystkie sprawozdania, które wpłynęły do Urzędu w ww. zakresie za lata: 2018, 2020, 2021, 2022 złożone zostały z zachowaniem terminów określonych w art. 9n ust. 2 ucpg, 9na ust. 2 ucpg, 9nb ust. 2 ucpg. Za rok 2019 Urząd otrzymał po terminie trzy z 11 sprawozdań. Nie podjęto jednak działań w celu wymierzenia podmiotom kar, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1254-1262)

Z otrzymanych przez Urząd sprawozdań wynikało, że w latach 2018-2022 w Gminie wytworzono odpowiednio: 8 434,937 Mg, 9 014,328 Mg, 9 551,892 Mg, 9 774,367 Mg, 9 479,234 Mg odpadów komunalnych. Odpady zbierane nieselektywnie, stanowiły od 71,4% do 77,8% tej masy³². Udział frakcji zbieranych

³²³² Masa odebranych odpadów komunalnych o kodach 20 03 01 *Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne* oraz 20 02 03 *Inne odpady nieulegające biodegradacji* wynosiła odpowiednio: 6 563,08 Mg, 6 727,69 Mg, 6 879,39 Mg, 6 977,55 Mg, 6 953,39 Mg.

selektywnie, wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ucpg z wyłączeniem bioodpadów, stanowił od 8,1% do 11,6% tej masy³³, a udział bioodpadów³⁴ od 12% do 13,4%.

Odpady zebrane selektywnie przekazane zostały do instalacji celem poddania ich procesom odzysku o kodach: R3, R4, R5, R12 lub zmagazynowane.

Masa wytworzonych w latach 2018-2022 odpadów poużytkowych wynosiła odpowiednio: 111,75 Mg, 249,82 Mg, 282,14 Mg, 330,15 Mg, 247,06 Mg, zaś masa odpadów stanowiących zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, baterie i akumulatory, przeterminowane leki odpowiednio: 12,84 Mg, 13,38 Mg, 25,89 Mg, 22,78 Mg, 20,04 Mg. Odpady te zagospodarowane były przez poddanie ich procesom o kodach R1, R12, D10 lub magazynowanie.

(akta kontroli str. 578-579)

2.2. W Gminie systemem zbierania odpadów komunalnych objęto zamieszkałe nieruchomości zgodnie z art. 6c ust. 1 ucpg. Rada Miejska nie postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne do czego była uprawniona na podstawie art. 6c ust. 2 ucpg.

Na terenie Gminy nie prowadzono selektywnego zbierania odpadów w 2018 r. na 200 nieruchomościach, w 2019 r. na 137 nieruchomościach, a w 2020 r. (do 31 sierpnia) na 112 nieruchomościach. Burmistrz podał, że nie był mu znany powód niesegregowania odpadów w ww. okresie.

(akta kontroli str. 109-117, 166-251)

Gmina w badanym okresie zapewniała odbieranie z terenów zamieszkałych nieruchomości odpady komunalne na podstawie Regulaminów utrzymania czystości i porządku, uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów oraz na podstawie opracowanych harmonogramów odbioru odpadów³⁵. Zgodnie z tymi dokumentami ustalono następującą częstotliwość odbierania odpadów komunalnych:

- niesegregowanych (zmieszanych) dla zabudowy jednorodzinnej - co dwa tygodnie, dla zabudowy wielorodzinnej - raz w tygodniu;
- selektywnie zbieranych³⁶ dla zabudowy jednorodzinnej w systemie workowym - co cztery tygodnie, za wyjątkiem bioodpadów: - co dwa tygodnie w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada, a w pozostałym okresie raz w miesiącu;
- selektywnie zbieranych dla zabudowy wielorodzinnej;
- w systemie workowym albo w pojemnikach co cztery tygodnie, za wyjątkiem bioodpadów: co dwa tygodnie w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada, a w pozostałym okresie raz w miesiącu;
- w systemie tzw. gniazd; według potrzeb tzn. po zapełnieniu pojemników do segregacji danego rodzaju odpadu, nie rzadziej niż co sześć tygodni, a bioodpadów: co dwa tygodnie w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada, a w pozostałym okresie raz w miesiącu.

Możliwość pozbycia się pozostałych odpadów, w tym niebezpiecznych, zapewniono w PSZOK.

(akta kontroli str. 41-46, 56-62, 74-82, 94-108)

³³ Masa odebranych i zebranych odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, opakowań wielomateriałowych, bioodpadów wynosiła w latach 2018-2022 odpowiednio: 679,713 Mg, 898,465 Mg, 1 051,24 Mg, 1 131,478 Mg, 1 080,926 Mg.

³⁴ Masa odebranych i zebranych bioodpadów w latach 2018-2022 wynosiła odpowiednio: 1 043,95 Mg, 1 088,77 Mg, 1 275,25 Mg, 1 273,57 Mg, 1 138,90 Mg.

³⁵ Dla „Miasta Mogilno” i dla „Gminy Mogilno”.

³⁶ Szkła, tworzyw sztucznych, papieru, metalu, odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, opakowań wielomateriałowych.

Z oględzin miejsc gromadzenia i wywożenia odpadów przeprowadzonych 23 października 2023 r. wynikało, że:

a) w dwóch miejscach gromadzenia odpadów komunalnych przeznaczonych dla mieszkańców zabudowy wielorodzinnej znajdowały się pojemniki przeznaczone do selektywnego zbierania odpadów z podziałem na: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz bioodpady. Pojemniki te nie były przepełnione i znajdowały się w zadowalającym lub dobrym stanie technicznym. Metalowe pojemniki z siatki ocynkowanej przeznaczone na metale i tworzywa sztuczne nie były odpowiednio oznakowane kolorami i napisami, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

b) na jednej ulicy z zabudową jednorodzinną³⁷ znajdowały się:

- pojemniki (z tworzywa sztucznego lub z metalu) do zbierania odpadów zmieszanych, spełniające wymagania Regulaminu utrzymania czystości i porządku z 2022 r. Pojemniki te nie były przepełnione i były w dobrym stanie technicznym;
- worki na odpady zbierane selektywnie (w kolorach: żółtym³⁸, niebieskim³⁹, zielonym⁴⁰ i brązowym⁴¹) spełniające wymagania Regulaminu utrzymania czystości i porządku z 2022 r. i rozporządzenia w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, ustawione w miejscach utwardzonych, dostępnych dla pojazdu podmiotu uprawnionego do odbioru lub przed nieruchomością przy drodze, w sposób nie powodujący zagrożenia w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 1231-1245)

2.3. Gmina wywiązała się z wynikającego z art. 3 ust. 2 pkt 6 ucpg obowiązku utworzenia PSZOK. Punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w Szerzawach utworzono w 2013 r. Prowadzony był przez MPGK.

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. PSZOK przypadał na 21 018 mieszkańców⁴². Zgodnie z danymi zawartymi w harmonogramach odbioru odpadów zamieszczonymi na stronie internetowej Urzędu⁴³ i MPGK⁴⁴ PSZOK świadczył usługi od 1 kwietnia do 31 października w: środę od 10:00 do 18:00 i sobotę od 08:00 do 16:00, a od 1 listopada do 31 marca w: środę i sobotę od 10:00 do 16:00, co było zgodne z § 4 ust. 4 uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz Regulaminem punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w Szerzawach, Gmina Mogilno z 1 marca 2022 r.⁴⁵

(akta kontroli str. 103-108, 245, 389-398, 400-402, 528-543, 1736)

W Regulaminie PSZOK, a także w poprzednim Regulaminie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w Szerzawach z 9 listopada 2018 r. zawarto rodzaje odpadów komunalnych przyjmowanych i nieprzyjmowanych do PSZOK wraz ze szczegółowym wyszczególnieniem ich w załączniku nr 1.

W Regulaminach tych wprowadzono ograniczenia w odbieraniu ilości odpadów: - odpadów budowlanych i rozbiórkowych do 3 m³ na rok oraz opon pochodzących

³⁷ ul. Grobla.

³⁸ Przeznaczone do zbierania metali i tworzyw sztucznych.

³⁹ Przeznaczone do zbierania papieru.

⁴⁰ Przeznaczone do zbierania szkła.

⁴¹ Przeznaczone do zbierania bioodpadów.

⁴² Liczba mieszkańców ustalona na podstawie danych pochodzących ze złożonych przez właścicieli deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁴³ [Link](#) (dostęp dnia 6 października 2023 r.).

⁴⁴ [Link](#) (dostęp dnia 6 października 2023 r.).

⁴⁵ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 28/22 Burmistrza Mogilna, dalej: „Regulamin PSZOK”.

z rowerów, motorowerów, wózków, taczek, motocykli oraz pojazdów osobowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, które nie były wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej do czterech sztuk na mieszkańca rocznie. Wprowadzono także w nich zakazy przyjmowania: opon z pojazdów osobowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony; szkła zbrojonego i hartowanego oraz materiałów izolacyjnych: wełny mineralnej, papy itp., mimo, iż ani MPGK ani Burmistrz nie byli uprawnieni do wprowadzania powyższych ograniczeń, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Odpady ulegające biodegradacji przyjmowane były do PSZOK bez ograniczeń.

W Regulaminach tych zawarto również zasady dostarczania odpadów na PSZOK przez mieszkańców. Wpisano w nich m.in. konieczność wyrażenia zgody przez mieszkańca na przetwarzanie jego danych osobowych w formie złożenia oświadczenia⁴⁶, którego niezłożenie skutkowało odmową bezpłatnego przyjęcia odpadów.

Kontrola wykazała, że MPGK w badanych latach (od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2022 r.) nie przedłożyło do zatwierdzenia Burmistrzowi Regulaminu funkcjonowania PSZOK-u, a jednocześnie Burmistrz nie podjął działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 389-398, 403-412, 572-577)

Z informacji otrzymanej od MPGK, tj. z protokołów kontroli⁴⁷ zewnętrznych przeprowadzonych w tej jednostce w zakresie funkcjonowania PSZOK wynikało m.in., że pracownicy PSZOK ważyli odpady i wpisywali ich rodzaj oraz nadzorowali teren PSZOK. Natomiast z kontroli przeprowadzonych przez Urząd wynikało, że baza magazynowa PSZOK była ogrodzona, zabezpieczona przed dostępem osób postronnych i posiadała dodatkowe zabezpieczenie w formie monitoringu. Ponadto w PSZOK selektywnie zebrane odpady gromadzone były w szczelnych kontenerach, a kontenery z odpadami niebezpiecznymi dodatkowo ustawione były w wiacie magazynowej zabezpieczonej przed dostępem osób postronnych. Z protokołów tych wynikało ponadto, że baza magazynowa w PSZOK nie była wyposażona w legalizowaną wagę najazdową.

(akta kontroli str. 400-402, 413-419, 548-567)

Największą ilość opadów z PSZOK przekazano do RIPOK w Inowrocławiu (odpady wielogabarytowe, bioodpady, zużyte opony). Natomiast odpady niebezpieczne⁴⁸, leki, zużyte baterie i akumulatory przekazano do czterech podmiotów znajdujących się w: Nowym Tomyślu, Lublinie, Grodzisku Mazowieckim i Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 568-571, 1303-1427)

Urząd przeciwdziałał wyrzucaniu żywności, współorganizując ze stowarzyszeniem „Z Sercem do ludzi” z Wylatowa miejsce bezpłatnego udostępniania tzw. lodówkę społeczną, którą umiejscowiono przy Amfiteatrze Letnim w Parku Miejskim w Mogilnie.

(akta kontroli str. 1246-1253)

2.4. W sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2018-2022 Burmistrz zadeklarował wskaźniki przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów na poziomie odpowiednio: 45,1%; 52,2%;

⁴⁶ Imienia i nazwiska, adresu nieruchomości, rodzaju dostarczonych odpadów.

⁴⁷ Przeprowadzonych przez: Komendę Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Mogilnie i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mogilnie.

⁴⁸ Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne, zawierające niebezpieczne składniki, urządzenia zawierające freon.

56,3%; 23,2%; 19,9%, tj. w latach 2018-2021 powyżej, a w roku 2022 poniżej wyznaczonego dla Gminy progu⁴⁹.

Burmistrz podał, że nieosiągnięcie wymaganego poziomu w 2022 r. wynikało z nieuznania części odpadów dostarczanych do RIPOK jako nadające się do recyklingu.

(akta kontroli, str. 572-577, 1441, 1553, 1692, 1767, 1912)

Poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu za lata 2018-2020 obliczone zostały przy zastosowaniu wzorów określonych § 3 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu z 2016 r., przy czym za rok 2019 uzyskano nieprawidłowy wynik działania matematycznego, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Do ich wyliczenia wykorzystano:

- dane o masie wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca województwa kujawsko-pomorskiego, zgodne z najbardziej aktualnymi danymi prezentowanymi w tym zakresie przez GUS;
- wskaźnik udziału odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła w składzie morfologicznym odpadów komunalnych (Um_{pmts}) zgodny z poziomami ustalonymi Krajowym Planem Gospodarki Odpadami, skorygowanymi o stosunek liczby mieszkańców z obszaru miejskiego lub wiejskiego do liczby mieszkańców Gminy ogółem;
- dane dotyczące łącznej masy papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych, ustalone na podstawie sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiotów zbierających odpady komunalne, podmiotu prowadzącego PSZOK, przy czym przy wyliczeniu wskaźnika za rok 2019 pominięto dane przekazane w sprawozdaniu przez jeden z podmiotów zbierających odpady komunalne, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1509-1692, 1854-1857, 1885)

Poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu za lata 2021-2022 wyliczono przy zastosowaniu wzoru wynikającego z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych⁵⁰. Niezbędne do wyliczenia wskaźników dane o łącznej masie odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi (Mr) oraz o łącznej masie wytworzonych odpadów komunalnych (Mw) ustalono na podstawie sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmioty zbierające odpady komunalne oraz podmiot prowadzący PSZOK, przy czym na skutek złożonej przez Urząd korekty sprawozdania Burmistrza i braku zmian w sprawozdaniach niższego szczebla, nie

⁴⁹ Poziomy te wynosiły: za lata 2018-2019 odpowiednio 30% i 40% - zgodnie z Tabelą nr 1 stanowiącą załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167), dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu z 2016 r.”, uchylone z dniem 31 grudnia 2020 r. za rok 2020 – 50% - zgodnie z art. 3aa ucp, za rok 2021 i 2022 – odpowiednio 20% i 25% zgodnie z art. 3b ust. 1 pkt 1 i 2 ucp. W latach 2018-2020 Gmina była zobowiązana do osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a w latach 2021 i 2022 wszystkich zebranych odpadów komunalnych.

⁵⁰ Dz. U. poz. 1530, dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu z 2021 r.”.

zapewniono zgodności w zakresie wykazywanej masy Mr odpadów rodzaju 20 03 07 *Odpady wielkogabarytowe* za rok 2021. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ustalając poziomy Mr i Mw stosowano zasady określone w § 3 ust. 2-6 w sprawie poziomów recyklingu z 2021 r. Przy obliczaniu wskaźnika za rok 2021 nie uwzględniono kwestii bioodpadów posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła. W roku 2022 uwzględniono go natomiast wyłącznie w masie odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1698-1885)

Przekazane przez podmioty odbierające i zbierające odpady komunalne dane o masie odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi nie zawierały informacji o ostatecznym procesie zagospodarowania odpadów komunalnych. Informacje w tym zakresie Urząd pozyskiwał poprzez zasięganie informacji w RIPOK.

Podjęte w toku kontroli badanie rzetelności danych dotyczących masy poddanych recyklingowi odpadów frakcji 15 01 02 *Opakowania z tworzyw sztucznych*, wykazanych przez MPGK w sprawozdaniach składanych za rok 2018 jako podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości oraz podmiot prowadzący PSZOK wykazało, że zadeklarowane w sprawozdaniach wielkości uwzględniają masy odpadów przekazane pośrednikom w procesie R12, nieobjęte przez nich deklaracją o poddaniu ich finalnie recyklingowi. Mimo posiadania dokumentów wskazujących na niezgodność, pracownicy Urzędu nie wezwali MPGK do złożenia korekt sprawozdań, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1434-1508)

2.5. W Urzędzie, w badanym okresie (od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli – 14 września 2023 r.) nie opracowano harmonogramów kontroli mieszkańców jak i przedsiębiorców odbierających odpady. Mimo to w okresie tym Straż Miejska, jako komórka wchodząca w skład Urzędu, przeprowadziła w 2019 r. 132, a w 2021 r. sześć kontroli osób i trzech podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W ich wyniku stwierdzono w 2019 r. m.in. brak posiadania przez ww. osoby umów na wywóz nieczystości stałych w 20 spośród 132 badanych przypadkach, a w 12 przypadkach brak pojemników na odpady. W kontrolach przeprowadzonych w 2021 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

W badanym okresie przeprowadzono także dwie kontrole w MPGK, tj. w 2020 r. i 2022 r. w zakresie spełniania wymagań określonych w art. 9d, 9e i 9u ucpg. W kontrolach tych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Urząd nie przeprowadził kontroli Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Inowrocławiu Sp. z o. o., mimo iż podmiot ten odbierał na terenie Gminy odpady od 2020 r. (tj. wykazywał dane o masie odebranych odpadów w Dziale II Tabela A Sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości), co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 510-524, 548-567, 1246-1253)

2.6. W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu skargi i wnioski dotyczące braku działań lub nieprawidłowości w zakresie odbioru odpadów komunalnych, selektywnego zbierania odpadów oraz prowadzenia PSZOK.

(akta kontroli str.109-117)

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

1. Burmistrz w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2022 r. nie podjął działań w celu wyegzekwowania od MP GK obowiązku polegającego na opracowaniu i przedłożeniu mu do zatwierdzenia Regulaminu funkcjonowania PSZOK.

Obowiązek sporządzenia ww. dokumentu wynikał z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵¹, który stanowił, że spółka określa w regulaminie zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług. Natomiast z art. 13 ust. 2 tej ustawy wynikało, że regulamin, o którym mowa w ust. 1, oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek.

Burmistrz wyjaśnił, że nie podejmował tych działań i nie zatwierdzał Regulaminu funkcjonowania PSZOK z uwagi na przekonanie o tym, iż wystarczające było zapisanie zasad funkcjonowania PSZOK zarówno w Regulaminie utrzymania czystości i porządku jak i w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów, w zamian za uiszczoną przez opłatę.

(akta kontroli str. 389-398, 400-412, 572-577)

2. Burmistrz zatwierdził 1 marca 2022 r.⁵² Regulamin punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w Szerzawach, Gmina Mogilno, w którym zawarto niezgodne z przepisami zakazy w odbieraniu odpadów:

- zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego tylko w całości, kompletnego, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁵³.
- szkła zbrojonego i hartowanego oraz materiałów izolacyjnych (wełny mineralnej, itp.) podczas gdy ograniczeń takich nie przewidziano w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mogilno⁵⁴, ani w uchwale Rady Miejskiej⁵⁵ w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Mogilno i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Burmistrz nie był uprawniony do wprowadzania powyższych ograniczeń, bowiem zgodnie z art. 6r ust. 3 i 3a ucp g, tylko Rada Miejska mogła wprowadzić ograniczenia ilości przekazywanych odpadów, z tym, że nie mogła wprowadzić całkowitego zakazu przekazywania tych odpadów, co uczyniła w przypadku opon i papy.

(akta kontroli str. 74-82, 94-108, 389-394)

Burmistrz wyjaśnił, że zatwierdził ww. Regulamin w którym wprowadzono zakaz przyjmowania szkła zbrojonego i hartowanego z uwagi na doprecyzowanie odpadu znajdującego się pod pojęciem szkła. Jednocześnie podał, że odpad taki winien znaleźć się w pojemniku na odpady zmieszane.

(akta kontroli str. 1246-1253)

3. Burmistrz nieprawidłowo ustalił:

⁵¹Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

⁵² Zarządzeniem nr 28/22.

⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1893.

⁵⁴ Uchwalonym przez Radę Miejską w Mogilnie 3 czerwca 2020 r. uchwałą nr XIX/185/20.

⁵⁵ Nr LI/518/18 z 10 października 2018 r., zmienionej uchwałą nr XIX/186/20 z 3 czerwca 2020 r.

a) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła za rok 2019. Wynikało to z przyjęcia do wzoru określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu z 2016 r. zaniżonej o 5,241 Mg wartości łącznej masy odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia oraz nieprawidłowo przeprowadzonego działania matematycznego. Skutkiem powyższego wyliczony wskaźnik recyklingu za rok 2019 zaniżono o 2,26%;

b) poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych za lata 2021 i 2022. Polegało to na nieuwzględnieniu w masie Mw, a w roku 2021 również w masie Mr masy bioodpadów posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 7 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu z 2021 r. Skutkiem powyższego wyliczony w Urzędzie wskaźnik za rok 2021 został zaniżony o 0,16%, a za rok 2022 zawyżony o 0,05%.

Te nieprawidłowo wyliczone wskaźniki wykazane zostały w sprawozdaniach Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W kwestii nieprawidłowego ustalenia poziomu recyklingu za rok 2019 Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z niedodania masy odpadów od jednego podmiotu przez elektroniczny system Bazy Danych o Odpadach („BDO”) oraz z błędu rachunkowego. W odniesieniu do nieprawidłowego wyliczenia wskaźnika za rok 2022 wskazał, że wynikało to z przeoczenia. W kwestii nieuwzględnienia zagadnienia bioodpadów z kompostowników przy ustaleniu poziomu recyklingu za rok 2021 podał natomiast, że wynikało to z braku wytycznych w jaki sposób należy policzyć masę odpadów zagospodarowanych przez mieszkańców w kompostownikach.

(akta kontroli str. 1251-1252, 1509-1885)

4. Burmistrz w latach 2020-2023 (do 23 października 2023 r.) nie przeprowadził kontroli Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Inowrocławiu Sp. z o.o. w zakresie wypełnienia przez niego obowiązków wynikających z przepisów ucpg, podczas gdy podmiot ten odbierał z terenu Gminy odpady od 2020 r. (tj. wykazywał dane o masie odebranych odpadów w Dziale II Tabela A Sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości), a Burmistrz jako sprawujący kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, zobowiązany był stosownie do art. 9u ust. 1a ucpg do przeprowadzenia kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, co najmniej raz na dwa lata.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli tego podmiotu. Podał jedynie, że kontrola taka przeprowadzona będzie jeszcze w 2023 r.

(akta kontroli str. 548-567, 1246-1253, 1263-1299)

5. Z oględzin dwóch miejsc gromadzenia odpadów komunalnych (tzw. gniazd) przeznaczonych dla mieszkańców zabudowy wielorodzinnej⁵⁶ wynikało, że Gmina nie wyposażała ich w odpowiednie pojemniki przeznaczone do selektywnego zbierania metali, tworzyw sztucznych oraz odpadów opakowaniowych wielomateriałowych, bowiem znajdujące się tam metalowe pojemniki z siatki ocynkowanej były oznakowane niewłaściwym napisem „PLASTIK” zamiast „Metale i tworzywa sztuczne” lub nie posiadały żadnego napisu, a ponadto wszystkie te pojemniki nie były oznaczone żółtym kolorem choćby w części nie mniejszej niż 30% zewnętrznej powierzchni pojemnika widocznej dla

⁵⁶ Znajdujących się przy ul. Narutowicza i ul. Dworcowej.

korzystających z niego, co było niezgodne z § 2 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów.

Ww. obowiązek wyposażenia miejsc tych w odpowiednie pojemniki wynikał z § 5 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej nr LI/518/18 z 10 października 2018 r., zmienionej uchwałą nr XIX/186/20 z 3 czerwca 2020 r.

Ponadto zgodnie z umową⁵⁷ zawartą z MPGK, wykonawca był zobowiązany do zapewnienia w odpowiedniej ilości, sprawnych i estetycznie wyglądających pojemników do selektywnej zbiórki odpadów, określonych w załączniku nr 3 do Zaproszenia do negocjacji oraz ich ustawienia na terenie Gminy w miejscach wskazanych w tym załączniku.

(akta kontroli str. 103-108, 374-386, 1231-1245)

Burmistrz wyjaśnił, że pojemniki te pozostały z okresu sprzed nowelizacji ustawy ucpq, a napisy na nich nie zostały zmienione z uwagi na przeoczenie. Dodał ponadto, iż w najbliższym czasie pojemniki te zostaną zaopatrzone w poprawne napisy oraz oznaczone będą kolorem żółtym.

(akta kontroli str. 1428-1433)

6. Burmistrz nieprawidłowo realizował obowiązki wynikające z art. 9u ust. 1 ucpq, gdyż nie zadbał o złożenie sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust.1 ucpq lub 9nb ust. 1 ucpq przez część zobowiązanych do tego podmiotów. I tak:

- za rok 2018 sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie złożył jeden z sześciu działających na terenie Gminy podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów;
- za lata 2019-2021 sprawozdania podmiotu zbierającego odpady komunalne nie złożyły dwa, a w roku 2022 jeden z czterech podmiotów posiadających zezwolenia na zbieranie odpadów metali w miejscu położonym na terenie Gminy (punkty skupu złomu).

Zgodnie z art. 9n ust. 6 ucpq oraz art. 9nb ust. 3a ucpq ww. podmioty były zobowiązane do złożenia sprawozdań nawet wówczas, gdy w danym roku nie odbierały lub nie zbierały na terenie tej gminy odpadów komunalnych.

Tym samym wypełniając sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi Burmistrz nie dysponował pełną wiedzą o masie wytworzonych na terenie Gminy odpadów komunalnych i ich zagospodarowaniu. Z informacji uzyskanej od jednego z podmiotów, których sprawozdań brakowało, wynikało natomiast, że w latach 2020-2022 zebrał on na terenie Gminy odpady rodzaju 15 01 04 *Opakowania z metali* w łącznej masie 16,4979 Mg. Tym samym nieuzyskanie przez Urząd sprawozdań od tego podmiotu, na skutek nieuwzględnienia mas, które powinny zostać tam wykazane, spowodowało nierzetelność danych podanych w sprawozdaniach Burmistrza za lata 2020-2022.

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie wezwał do złożenia sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z uwagi na przeoczenie. W kwestii niezłożenia sprawozdań przez dwa podmioty zbierające odpady komunalne podał, że wynikało to z braku wiedzy o prowadzeniu przez ww. punktów skupu złomu.

(akta kontroli str. 1217-1230, 1254, 1428-1432, 1886-1887)

7. Mimo uchybienia przez trzy podmioty terminowi złożenia sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za rok 2019

⁵⁷ Nr WFE.272.24.2022.WGS.WR z 30 grudnia 2022 r.

Burmistrz nie podjął działań w celu wymierzenia kar pieniężnych określonych w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg, do czego był zobowiązany na podstawie art. 9zb ust.1 ucpg.

W związku z opóźnieniami liczącymi odpowiednio dni 29, 37 i 51 dni wysokość nienaliczonych kar wynosiła łącznie 11,7 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że kar nie nałożono z uwagi na fakt, że był to pierwszy rok, kiedy złożenie sprawozdania miało nastąpić za pośrednictwem BDO oraz w związku z rozprzestrzenianiem się w tamtym czasie wirusa SARS-COV-2. Podał również, że ww. podmoty złożyły tak jak w poprzednich latach sprawozdania zerowe, które nie miały wpływu na poprawność złożonego sprawozdania (Burmistrza – przypis NIK).

(akta kontroli str. 1254-1262, 1432)

8. Urząd nierzetelnie zweryfikował złożone przez MPGK sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmiotu prowadzącego PSZOK za rok 2018. Mimo dysponowania informacją od RIPOK, iż z przekazanej mu z terenu Gminy w procesie R12 masy odpadów, do recyklingu w roku 2018 ostatecznie trafiło jedynie 168,894 Mg odpadów rodzaju 15 01 02 *Opakowania z tworzyw sztucznych* dopuścił, aby w sprawozdaniach w masie odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu uwzględniono wielkość 435,181 Mg. Masa ta stanowiła 100% masy odpadów rodzaju 15 01 02 odebranej i zebranej z terenu Gminy oraz przekazanej do RIPOK w procesie R12 powiększonej o masę odpadów rodzaju 15 01 02 wyselekcjonowanej przez RIPOK z przekazanych mu odpadów zmieszanych. Tymczasem proces R12 nie mógł być uznany za recykling⁵⁸, gdyż był jedynie procesem pośrednim. Dopiero informacja od RIPOK o ostatecznym zagospodarowaniu odpadów stanowiła podstawę do zaliczenia masy odpadów do wielkości określonej w sprawozdaniu jako: „masa odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu”.

Powyższe skutkowało powieleniem ww. błędu w sprawozdaniu Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2018, a następnie zawyżeniem wyliczonego wskaźnika osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, tworzyw sztucznych i szkła o 12,16%.

Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy Urzędu nie wezwali MPGK do złożenia korekty sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz od podmiotu prowadzącego PSZOK polegającej na redukcji wielkości wykazanych w tych sprawozdaniach masy odpadów przekazanych do przygotowania ponownego użycia i recyklingu rodzaju 15 01 02 do wysokości zgodnej z informacją o ostatecznym zagospodarowaniu odpadów, gdyż był przekonany, że sprawozdanie zostało sporządzone w sposób rzetelny. Niezgodności wynikały bowiem z błędnej interpretacji objaśnienia do sprawozdania (zawartego w punkcie 21 półrocznego sprawozdania sporządzanego przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości⁵⁹). W związku z nimi założono, że należy uwzględnić masę odpadów

⁵⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1587, ze zm. dalej „ustawa o odpadach”) rozumie się przez to odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk.

⁵⁹ Wprowadzonego załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 1627). Uchylony z dniem 12 sierpnia 2019 r.

o kodzie 15 01 02, które zostały przekazane do RIPOK oraz masę odpadów wysegregowanych z odpadów zmieszanych, zgodnie z informacją z RIPOK.

(akta kontroli str. 739-782, 1303-1308, 1432-1508)

9. W Urzędzie skorygowano sprawozdanie Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2021 wykreślając z masy odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu masę odpadów rodzaju 20 03 07 *Odpady wielkogabarytowe* przekazane w procesie R3, bez zweryfikowania zasadności wprowadzenia zmian poprzez uzyskanie dokumentów źródłowych oraz bez zobowiązania MP GK do złożenia korekt sprawozdania podmiotu odbierającego odpady od właścicieli nieruchomości oraz sprawozdania podmiotu prowadzącego PSZOK. W wyniku powyższego powstała niezgodność w ww. zakresie pomiędzy sprawozdaniem Burmistrza a sprawozdaniami podmiotów realizujących zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

Burmistrz wyjaśnił, że zdecydowano się na korektę sprawozdania polegającą na wykreśleniu z tabeli A działu VIII masy odpadów rodzaju 20 03 07 z uwagi na wytyczne Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, który to urząd nie określił jednak z jakiego powodu należy dokonać tego usunięcia. W związku z powyższym nie wystąpiono do MP GK o skorygowanie sprawozdań podmiotu prowadzącego PSZOK oraz podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za rok 2021.

(akta kontroli str. 739-757, 763, 1252, 1665-1853)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że wykazanie zagospodarowania odpadów w procesie R3 nie oznacza automatycznego zanegowania procesu recyklingu. Proces R3, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o odpadach, obejmuje recykling lub odzysk substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki. Dlatego należało przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, jakiemu konkretnie procesowi poddano odpady. Ustawodawca, w art. 9p ust. 1 ucp g, wyposażył Gminy w narzędzia do takiej weryfikacji. Abstrahując od jej wyniku za nieprawidłowe uznać należy dopuszczenie do niezgodności pomiędzy sprawozdaniem Burmistrza a sprawozdaniami podmiotów odbierających i zbierających odpady komunalne. Intencją ustawodawcy, wyrażoną w art. 9p ust. 2 ucp g, było korygowanie nierzetelnych sprawozdań, z zastrzeżeniem art. 9taa ucp g.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Mimo, iż zorganizowano na terenie Gminy selektywne zbieranie odpadów komunalnych i objęto nim właścicieli nieruchomości, na których zamieszkiwali mieszkańcy oraz wywiązano się z obowiązku utworzenia PSZOK, to dopuszczono do wprowadzenia niedozwolonych ograniczeń w przyjmowaniu odpadów oraz wyposażenia nieruchomości w pojemniki niespełniające wymogów prawa. Pracownicy Urzędu nie dysponowali pełną wiedzą o wytwarzanych odpadach i sposobach ich zagospodarowania, bowiem nie wyegzekwowano złożenia sprawozdań przez część zobowiązanych do tego podmiotów. Ponadto w 2018 r. niewłaściwie zweryfikowano sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne w zakresie wykazanych mas odpadów poddanych procesowi recyklingu, a w 2021 r. dokonano zmian w sprawozdaniu Burmistrza nie wyjaśniając korygowanych treści z podmiotami niższego szczebla i nie wzywając ich do poprawienia ich sprawozdań. Brak pełnej wiedzy o masie wytworzonych odpadów komunalnych oraz niewłaściwa weryfikacja sprawozdań podmiotów miała wpływ na rzetelność wyliczonych dla Gminy poziomów recyklingu. Burmistrz nie wywiązał się

z obowiązku przeprowadzenia raz na dwa lata kontroli u wszystkich podmiotów odbierających odpady z terenu Gminy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2018-2023 (II kwartał) Gmina uzyskała dochody (wpływy) z tytułu opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w kwotach odpowiednio: 2 786,1 tys. zł, 3 876,8 tys. zł, 4 497,5 tys. zł, 5 841,6 tys. zł, 6 002,8 tys. zł, 3 690,3 tys. zł.

Dochody zaplanowane z opłaty w latach 2018-2023 wynosiły odpowiednio: 2 976,0 tys. zł, 4 036,5 tys. zł, 4 555,3 tys. zł, 5 924,0 tys. zł, 6 094,9 tys. zł, 7 200,0 tys. zł.

W ww. okresie w Gminie nie podjęto działań w celu zapewnienia dodatkowych dochodów na finansowanie zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, w tym z tytułu sprzedaży: surowców wtórnych, produktów przygotowanych do ponownego użycia, działalności punktów napraw.

Burmistrz podał, że przyczyną powyższego była umowa podpisana z MPGK.

(akta kontroli str. 117, 569-571, 1164-1170)

W całym kontrolowanym okresie opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie ustalana była jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki określonej przez Radę Miejską. Stawka dla osób zbierających i przekazujących odpady w sposób selektywny wynosiła: w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 maja 2019 r. 11,50 zł miesięcznie za mieszkańca, w okresie od 1 czerwca 2019 r. do 31 stycznia 2021 r. – 18 zł miesięcznie za mieszkańca; w okresie od 1 lutego 2021 r. do 31 stycznia 2023 r. – 24,00 zł miesięcznie za mieszkańca, w okresie od 1 lutego 2023 r. – 29,00 zł miesięcznie za mieszkańca. Stawka ustalona dla sytuacji, gdy odpady nie były zbierane i odbierane w sposób selektywny była wyższa i wynosiła w ww. okresach odpowiednio: 23,00 zł, 36,00 zł, 50,00 zł i 58,00 zł miesięcznie za mieszkańca,

Burmistrz przedstawiając Radzie Miejskiej propozycje uchwalonych przez nią: 24 kwietnia 2019 r., 3 czerwca 2020 r., 16 grudnia 2020 r. i 23 listopada 2022 r. stawek ww. opłat w wysokościach odpowiednio: 18 zł, 18 zł, 25 zł oraz 29 zł, nie przedłożył kalkulacji zaproponowanych stawek, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 133-138, 142-143, 150-163, 580)

W kontrolowanym okresie w Gminie nie obowiązywały zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przewidziane art. 6k ust. 4 upcg. Z dniem 1 września 2020 r. wprowadzono⁶⁰ natomiast, na podstawie art. 6k ust. 4a upcg, częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Jego wysokość w latach 2020-2023 nie uległa zmianie i stanowiła iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz kwoty 1,00 zł.

W latach 2020-2023 (według stanu na 14 września 2023 r.) z przedmiotowego zwolnienia skorzystało odpowiednio: 144, 330, 466, 555 osób.

⁶⁰ Uchwałą nr XIX/187/20 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom z 2020 r., poz. 2953), zastąpioną uchwałą z dnia 16 grudnia 2020 r. i uchwałą z dnia 23 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 117, 133-138, 142-143, 150-163)

3.2. Poniesione przez Gminę w latach 2018-2023 (I półrocze) wydatki na gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaewidencjonowane w rozdziale 90002, wynosiły odpowiednio: 2 924,3 tys. zł, 4 023,3 tys. zł, 4 533,5 tys. zł, 6 997,3 tys. zł, 6 777,2 tys. zł, 3 962,4 tys. zł.

Złożyły się na nie:

- a) usługa odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wraz z prowadzeniem PSZOK w kwotach odpowiednio: 2 833,3 tys. zł, 3 939,2 tys. zł, 4 467,2 tys. zł, 6 812,4 tys. zł, 6 584,6 tys. zł; 3 875,5 tys. zł;
- b) koszty administracyjne (m.in. wynagrodzenia osobowe pracowników z narzutami, wynagrodzenie prowizyjne z tytułu inkasa opłaty, koszty szkoleń pracowników, opłaty bankowe, opłaty pocztowe – wysyłka upomnień, obsługa prawna) w kwotach odpowiednio: 91,0 tys. zł; 84,1 tys. zł, 66,3 tys. zł, 184,9 tys. zł, 192,7 tys. zł, 86,9 tys. zł.

Dodatkowo w 2020 r. Gmina poniosła w związku z zakończonym postępowaniem sądowym wydatki w kwocie 384,4 tys. zł za odbiór stałych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy za lipiec i sierpień 2013 r.

(akta kontroli str. 857-858, 974-975, 1011, 1035, 1103, 1163, 1171-1199)

W każdym ze skontrolowanych okresów wydatki na gospodarowanie odpadami komunalnymi przewyższyły zrealizowane dochody z pobranych opłat od mieszkańców. Deficyt środków⁶¹ wynosił odpowiednio: 138,2 tys. zł, 146,5 tys. zł, 36,0 tys. zł, 1 155,7 tys. zł, 774,4 tys. zł, 272,1 tys. zł.

Zgodnie z art. 6r ust. 2 ucpg Gmina zobowiązana była do pokrycia z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednocześnie od 23 września 2021 r., zgodnie z nowelizacją z 11 sierpnia 2021 r.⁶² zmieniającej ucpg, Rada Miejska zobowiązana była do podjęcia uchwały w przypadku niepokrycia ww. kosztów.

Wypełniając ten obowiązek Rada Miejska podjęła 15 grudnia 2021 r., na podstawie art. 6r ust. 2da ucpg, uchwałę w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazując, że środki pozyskane są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 158-159, 174, 188-189, 201-202, 214-215, 229-230, 244-245)

Dla gromadzenia środków z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gmina utrzymywała od 2018 r. odrębny rachunek bankowy oraz rachunki wirtualne do obsługi masowych płatności przypisane do konkretnych właścicieli nieruchomości. Środki z rachunków wirtualnych księgowane były analitycznie na wyodrębnionym rachunku, a jego saldo przekazywane było zbiorczą kwotą na koniec każdego dnia roboczego na rachunek bieżący Urzędu.

(akta kontroli str. 1203-1210)

Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykorzystano zgodnie z art. 6r ust. 1aa ucpg, tj. wyłącznie na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przeznaczono je

⁶¹ Liczony jako różnica pomiędzy dochodami ujętymi w rozdziale 90002 paragrafie 0490 Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego a zrealizowanymi wydatkami ujętymi w rozdziale 90002 z wyłączeniem wydatków, co do których w sprawozdaniu z wykonania budżetu zaznaczono, że nie dotyczą systemu gospodarowania odpadami.

⁶² Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ucpg, poś oraz uod (Dz. U. z 2021 r. poz. 1648).

w latach 2018-2019 i 2021-2022 w całości na opłacenie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W roku 2020 sfinansowano nimi również część kosztów administracyjnych (wynagrodzenia pracowników Urzędu z narzutami, wynagrodzenie dla sołtysów za inkaso opłaty).

(akta kontroli str. 1178-1202)

W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy za poszczególne lata z okresu objętego kontrolą ujęto informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem przedstawiającym podział na paragrafy budżetowe. Były one zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych Urzędu (dział 900 rozdział 90002). Prezentacja wydatków w sprawozdaniach za lata 2019-2022 nie odpowiadała wymogom art. 6r ust. 2e ucpg, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 783-1163, 1165-1170, 1172-1176)

3.3. W latach 2018-2023 Urząd nie występował o środki zewnętrzne na finansowanie działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i organizację selektywnego zbierania odpadów lub działania edukacyjne i informacyjne w tym zakresie.

(akta kontroli str. 571)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz przedkładając Radzie Miejskiej propozycje stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie, w wysokościach odpowiednio: 18 zł, 18 zł, 25 zł i 29 zł uchwalonych przez nią: 24 kwietnia 2019 r.⁶³, 3 czerwca 2020 r.⁶⁴, 16 grudnia 2020 r.⁶⁵ i 23 listopada 2022 r.⁶⁶ w wysokościach odpowiednio: 18 zł, 18 zł, 24 zł i 29 zł, nie przedłożył jej kalkulacji zaproponowanych stawek, uwzględniających wymogi art. 6k ust. 2 ucpg, tj. zawierających: (1) liczbę mieszkańców zamieszkujących Gminę; (2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; (3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d oraz (4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Burmistrz wyjaśnił, że nie przedkładano takich kalkulacji, jednak przedkładano radnym ustnie informacje na komisjach m.in. o liczbie mieszkańców, ilości wytwarzanych odpadów, oraz o wszystkich kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 142-143, 150-157, 159-163, 580-583, 652-738, 1246-1253)

Zdaniem Izby, przekazywanie radnym ustnych informacji w tym zakresie nie wypełnia obowiązku przedkładania kalkulacji proponowanych stawek opłat.

2. Sposób prezentacji wydatków w sprawozdaniach z wykonania budżetu za lata 2019-2022 nie odpowiadał wymogom określonym w art. 6r ust. 2e ucpg. Polegało to na przedstawianiu wydatków wyłącznie w układzie określonym klasyfikacją budżetową oraz wskazaniu, jaka kwota dotyczyła usługi odbierania

⁶³ Uchwałą nr VII/60/19.

⁶⁴ Uchwałą nr XIX/187/20.

⁶⁵ Uchwałą nr XXIII/235/20.

⁶⁶ Uchwałą nr XLI/450/22.

i zagospodarowania stałych odpadów komunalnych od mieszkańców⁶⁷, podczas gdy ww. przepis zobowiązywał do wyszczególniania kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c ucpg, tj. prezentacji kosztów w rozbiciu m.in. na koszty: [1] odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, [2] tworzenia i utrzymania PSZOK, [3] obsługi administracyjnej tego systemu, [4] edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Burmistrz wyjaśnił, że dane prezentowane były w układzie klasyfikacji budżetowej, gdyż wydawało się, że przyjęty sposób prezentacji jest czytelny. Wskazał również, że w przyszłych sprawozdaniach dane prezentowane będą w układzie klasyfikacji budżetowej z jednoczesnym wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c ucpg.

(akta kontroli str. 577, 783-1163)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie w Gminie prawidłowo wydatkowano środki pochodzące z opłat od właścicieli nieruchomości. Mimo iż były one w każdym z badanych lat niższe niż zrealizowane wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, Burmistrz przedkładając Radzie Miejskiej propozycje stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie przedstawił jej szczegółowych kalkulacji zaproponowanych stawek. Kontrola wykazała ponadto nieprawidłowy sposób prezentacji wydatków w sprawozdaniach z wykonania budżetu za lata 2019-2022.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

1. Podjęcie działań w celu dostosowania pojemników do selektywnego zbierania metali i tworzyw sztucznych do wymogów prawa.
2. Wyeliminowanie z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie oraz regulaminu PSZOK postanowień wprowadzających niedozwolone zakazy.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia w analizach gospodarki odpadami komunalnymi wymaganych treści.
4. Przeprowadzenie kontroli w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Inowrocławiu Sp. z o.o. jako podmiocie odbierającym odpady komunalne z terenu Gminy.
5. Uzyskanie brakujących sprawozdań podmiotów zbierających odpady komunalne i ewentualnie sporządzenie na ich podstawie korekt sprawozdań Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2021-2022.
6. Wszczęcie procedur w sprawie naliczenia kar administracyjnych za naruszenie terminu złożenia sprawozdań podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za rok 2019.
7. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach podmiotów odbierających i zbierających odpady komunalne z terenu Gminy oraz sprawozdaniu PSZOK, a także rzetelne wyliczanie poziomów recyklingu.
8. Podjęcie działań w celu zapewnienia prezentacji wydatków w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy zgodnej z wymogami ucpg.

⁶⁷ Kwota ta obejmowała również prowadzenie PSZOK.

9. Przedstawianie Radzie Miejskiej na piśmie szczegółowych kalkulacji wskazujących na poziom pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

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 Bydgoszczy. 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
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 30 listopada 2023 r.

Kontrolerzy
(-) Karol Sobieszczyk
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

Karolina Lahutta
(-) gł. specjalista k.p.