



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.036.02.2019

Pan
Marcin Krupa
Prezydent Miasta Katowice
Urząd Miasta Katowice
ul. Młyńska 4
40-098 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/079 – Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Katowice ¹ , ul. Młyńska 4, 40-098 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Krupa, Prezydent Miasta Katowice ² , od 8 grudnia 2014 r. do nadal.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania. 2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.
Okres objęty kontrolą	Styczeń 2017 - grudzień 2019.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Anna Loppe, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKA/337/2019 z 27 grudnia 2019 r. i nr LKA/110/2020 z 30 kwietnia 2020 r. 2. Bogusława Pala, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKA/10/2020 z 7 stycznia 2020 r. i LKA/111/2020 z 30 kwietnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Zwany dalej „Urzędem” lub „UM Katowice”.

² Zwany dalej „Prezydentem”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Miasto Katowice⁵ podejmowało działania (w tym również informacyjno-edukacyjne) w celu ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz zwiększenia poziomu ich recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Mimo to w okresie objętym kontrolą masa odpadów z tworzyw sztucznych wytwarzanych w Mieście (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) wzrosła i wynosiła 4 kg w 2017 r. zaś w 2018 r. – 14 kg. W 2018 r. odnotowano również wzrost łącznej ilości wszystkich zebranych i odebranych odpadów komunalnych⁶ o 3,3% w stosunku do roku poprzedniego oraz wzrost o 70,9% ilości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych.

Wprawdzie poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z tworzyw sztucznych⁷ wzrósł w 2018 r. (28,9%) w porównaniu do 2017 r. (9,5%), jednakże w 2017 r. łącznie 90,5% odpadów z tworzyw sztucznych poddano procesom odzysku i unieszkodliwiania innym niż recykling i przekształcenie termiczne z odzyskiem energii, a w 2018 r. było to 71,1%⁸. Powyższe nie wpisywało się w hierarchię sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹, zgodnie z którą zapobieganie powstawaniu odpadów oraz ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling mają pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem oraz wskazuje, że działania podejmowane przez Miasto w celu zwiększenia poziomu ich recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych i przygotowania ich do ponownego użycia były niewystarczające.

Urząd sporządzał zgodnie z przepisami sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Według informacji wynikających z tych sprawozdań w 2017 r. 99,9%, a w 2018 r. 99,7% zebranych i odebranych odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych w ramach ich zagospodarowania zostało poddanych procesowi oznaczonemu jako R12¹⁰ (który nie daje informacji o ostatecznym sposobie ich zagospodarowania).

W Mieście osiągnięto wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła.

Miasto opracowało w okresie objętym kontrolą dokumenty programowe zawierające analizę stanu gospodarki odpadami oraz kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

Zadania z zakresu gospodarki odpadami i zapobiegania powstawaniu odpadów, przewidziane do wykonania na lata 2017-2018 w „Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice na lata 2017-2020”¹¹ zostały zrealizowane.

Miasto nie zrealizowało natomiast dwóch działań wskazanych jako konieczne do wykonania w Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-

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

⁵ Zwanym dalej „Gminą” lub „Miastem”.

⁶ Pomimo spadku liczby mieszkańców Miasta.

⁷ Oszacowany w toku kontroli przez NIK z uwzględnieniem morfologii zmieszanych odpadów komunalnych.

⁸ w tym składowanie.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

¹⁰ Proces R12 - Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11.

¹¹ Zwanym dalej „POŚ”, przyjętym uchwałą Nr XLIV/832/17 Rady Miasta Katowice z dnia 22 czerwca 2017 r., jednocześnie na mocy tej uchwały straciła moc uchwała Nr LVII/1318/14 Rady Miasta Katowice z dnia 29 października 2014 r.

2022¹² oraz rekomendowanych w Krajowym Programie Zapobiegania Powstawaniu Odpadów¹³, tj. nie utworzyło „Lokalne platformy internetowej na rzecz Zapobiegania Powstawaniu Odpadów¹⁴” i nie zajmowało się „Promowaniem i wspieraniem budowy sieci napraw i ponownego użycia”¹⁵.

Miasto podejmowało działania informacyjne i edukacyjne, które - w ocenie NIK - przyczyniły się do wzrostu skuteczności selektywnej zbiórki odpadów¹⁶ z tworzyw sztucznych z 6,3% w 2017 r. do 10,4% w 2018 r.

Miasto nie dopełniło wymogu określonego w § 5 ust. 10 umowy nr 1698/2017 z 30 czerwca 2017 r. na odbiór odpadów komunalnych, tj. nie uzyskało informacji o ryzyku przekroczenia wysokości zaplanowanych kosztów oraz określenia wysokości nadwyżki kosztów faktycznie poniesionych nad planowanymi za odbiór odpadów komunalnych w 2017 r. i mimo tego wypłaciło Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.¹⁷ (bez przedłożenia przez tę spółkę ww. dokumentów) wynagrodzenie wyższe o 238,2 tys. zł, niż przewidziane w ww. umowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały następujące dokumenty programowe zawierające analizę stanu gospodarki odpadami oraz kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi: „Program Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice na lata 2014-2017 z perspektywą do roku 2021”¹⁹, „Program Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice na lata 2017-2020”²⁰, „Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi Miasta Katowice za 2017 r.”, „Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi Miasta Katowice za 2018 r.” oraz „Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi Miasta Katowice za 2019 r.” Postępowanie z odpadami komunalnymi na terenie Miasta uregulowane było poprzez akty prawa miejscowego: „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Katowice” przyjęty uchwałą Nr XLVII/871/17 Rady Miasta Katowice²¹ z dnia 21 września 2017 r.²² oraz uchwałą Nr XLVII/872/17 z 21 września 2017 r.

¹² Przyjętym uchwałą Nr V/37/7/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z 24 kwietnia 2017 r., zwanym dalej „Planem gospodarki odpadami”.

¹³ Zwanym dalej „KPZPO”, przyjętym

¹⁴ „ZPO”, w Planie gospodarki odpadami realizacja zadania była planowana na 2017 r., a w KPZPO na lata 2015-2017.

¹⁵ W Planie gospodarki odpadami realizacja zadania była planowana na lata 2017-2018, a w KPZPO na lata 2014-2018.

¹⁶ Zgodnie z szacunkiem NIK, opartym o strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych (obliczony na podstawie badań składu morfologicznego odpadów komunalnych).-

¹⁷ Zwanemu dalej „MPGK”.

¹⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁹ Przyjęty uchwałą Nr LVI/1318/14 Rady Miasta Katowice z dnia 29 października 2014 r.

²⁰ Zwany dalej „POŚ”, przyjęty uchwałą Nr XLIV/832/17 Rady Miasta Katowice z dnia 22 czerwca 2017 r., jednocześnie na mocy tej uchwały straciła moc uchwała Nr LVI/1318/14 Rady Miasta Katowice z dnia 29 października 2014 r.

²¹ Zwanej dalej „RM”.

²² Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, obowiązywał „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Katowice” przyjęty uchwałą Nr XIV/495/16 RM z dnia 27 kwietnia 2016 r.

w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów²³.

(akta kontroli str. 96-127, 146-190, 230-269)

1.2. „Raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice za lata 2017-2018”²⁴ został sporządzony w listopadzie 2019 r. przez Główny Instytut Górniczy na podstawie umowy z 6 sierpnia 2019 r. zawartej z Miastem²⁵. Raport został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Infrastruktury i Środowiska RM na posiedzeniu w dniu 20 maja 2020 r. Na XX sesji, która odbyła się w dniu 28 maja 2020 r., RM przyjęła informację Prezydenta dotyczącą Raportu.

(akta kontroli str. 207-208, 229, 610-611, 905-907)

W POŚ określone zostały działania rekomendowane dla Miasta, związane z gospodarowaniem odpadami:

- udział w budowie regionalnego systemu gospodarki odpadami, opartego na instalacji zapewniającej wyeliminowanie lub radykalne ograniczenie składowania;
- udoskonalenie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, już obecnie istniejącego, poprzez:
 - objęcie nieruchomości niezamieszkałych systemem gospodarki odpadami komunalnymi, zwłaszcza zbiórką selektywną,
 - zbudowanie systemu gospodarowania odpadami biodegradowalnymi w oparciu o nową kompostownię i objęcie wszystkich nieruchomości selektywną zbiórką odpadów biodegradowalnych,
 - dostosowanie systemu zbiórki odpadów do realiów zabudowy wielorodzinnej;
- działania edukacyjne adresowane do użytkowników różnych rodzajów nieruchomości, obejmujące informowanie nie tylko o zasadach zbiórki (w tym odpadów niebezpiecznych), ale także o systemie gospodarowania odpadami;
- doskonalenie systemu informowania o stanie i rozwoju systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 190)

W ramach celu szczegółowego nr 8 w POŚ „*uszczelnienie systemu gospodarki odpadami i minimalizacja ilości odpadów kierowanych do składowania*”, określone zostały trzy kierunki interwencji i zadania w obszarze „*Gospodarka odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów*”. I tak:

Kierunek interwencji 8.1. „*Udział w budowie regionalnego systemu gospodarki odpadami, opartego na instalacji zapewniającej wyeliminowanie lub radykalne ograniczenie składowania*” obejmował zadania mające związek z gospodarowaniem odpadami z tworzyw sztucznych, za których realizację odpowiedzialne było MPGK, w tym m.in.: 8.1.2. „*Przygotowanie i uruchomienie punktu demontażu odpadów wielkogabarytowych*”, 8.1.3. „*Modernizacja systemu monitorowania strumienia odpadów komunalnych w punktach zbiórki (GPZO²⁶)*” i 8.1.4. „*Monitoring składowiska odpadów komunalnych*”.

Zadanie 8.1.2. zostało zrealizowane. W 2017 r. MPGK wybudowało i oddało do użytkowania Punkt Demontażu Odpadów Wielkogabarytowych (wraz z powierzchnią

²³ Poprzednio obowiązywała uchwała Nr XXIV/496/16 RM z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

²⁴ Zwany dalej „Raportem”.

²⁵ Umowa znak: KŚ-III.58.2019.

²⁶ Gminny Punkt Zbierania Odpadów.

magazynową) zlokalizowany przy Zakładzie Odzysku i Utylizacji przy ul. Milowickiej. Wartość poniesionych nakładów wyniosła 2,03 mln zł, w tym 1,53 mln zł stanowiły środki własne MPGK, a 0,5 mln zł pochodziło z WFOŚiGW.

W ramach realizacji zadania 8.1.3. MPGK prowadziło monitoring strumienia odpadów. Do 31 stycznia każdego roku sporządzane było sprawozdanie o ilościach zebranych odpadów za rok poprzedni.

W odniesieniu do zadania 8.1.3. w *Raporcie* podano, że w latach 2017-2018 składowiska przy ul. Leopolda i Żwirowej były monitorowane pod względem: objętości i składu wód odciekowych, poziomu i składu wód podziemnych, emisji i składu gazu składowiskowego, sprawności systemu odprowadzania gazu składowiskowego, osiadania składowiska, badania wielkości opadu atmosferycznego i pomiaru hałasu. Zadanie było finansowane ze środków własnych MPGK.

Kierunek interwencji 8.2. *„Doskonalenie i kompletowanie już istniejącego komunalnego systemu gospodarki odpadami”* obejmował jedno zadanie odnoszące się wprost do gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych (8.2.2.) oraz zadania dotyczące gospodarki odpadami, które mogły przyczynić się do poprawy realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych, w tym m.in.:

- 8.2.2. *„Doskonalenie systemu selektywnego zbierania i zagospodarowania papieru, szkła, metalu, tworzyw sztucznych”,* podmiot odpowiedzialny UM Katowice Wydział Kształtowania Środowiska²⁷ (zadanie zlecone - wykonawca MPGK),
- 8.2.3. *„Weryfikacja deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami”* (podmiot odpowiedzialny UM Katowice WKŚ),
- 8.2.4. *„Doskonalenie systemu selektywnego zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych”,* podmiot odpowiedzialny UM Katowice (zadanie zlecone - wykonawca MPGK)
- 8.2.5. *„Sukcesywne rozszerzanie katalogu odbieranych od mieszkańców odpadów komunalnych”* (podmiot odpowiedzialny UM Katowice WKŚ),
- 8.2.7. *„Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi”,* podmiot odpowiedzialny UM Katowice KŚ we współpracy z Wydziałem Edukacji²⁸ i Wydziałem Promocji²⁹ UM Katowice.

W zakresie zadania 8.2.2. w *Raporcie* podano, że w latach 2017-2018 odpady papieru, szkła, metalu, tworzyw sztucznych, w tym opakowania wielomateriałowe, odbierane były od mieszkańców w ramach zorganizowanego systemu gospodarowania odpadami. Z nieruchomości zamieszkałych jednorodzinnych odpady selektywne odbierane były nie rzadziej niż raz w miesiącu. Z nieruchomości zamieszkałych wielorodzinnych odpady selektywne odbierane były po wypełnieniu poszczególnych pojemników przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, lecz nie rzadziej niż raz w tygodniu. Odpady selektywne przekazywane były do czterech GPZO. W celu zwiększenia efektywności selektywnej zbiórki wprowadzono możliwość bezpłatnego wyposażenia nieruchomości wielolokalowych w półpodziemne pojemniki na odpady komunalne

²⁷ Zwany dalej „WKŚ”.

²⁸ Zwany dalej „WE”.

²⁹ Zwany dalej „WP”.

segregowane. W okresie od października do grudnia 2019 r. dostawiono w Katowicach³⁰ 215 dodatkowych pojemników przeznaczonych na selekcję frakcji odpadów komunalnych. Zadanie finansowane było z budżetu Miasta.

W odniesieniu do zadania 8.2.3. w *Raporcie* podano, że w latach 2017-2018 prowadzona była weryfikacja deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Wysyłane były pisma do właścicieli/zarządców nieruchomości np. w związku ze zwiększeniem liczby mieszkańców (w wyniku narodzin lub meldunku w nowo wybudowanych nieruchomościach), prowadzono także weryfikację nowo nadanych numerów budynków na terenie Miasta. Zadanie finansowane było z budżetu Miasta. W ramach zadania 8.2.4. zgodnie z *Raportem* w latach 2017-2018 mieszkańcy mogli bezpłatnie oddać zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych do czterech GPZO. MPGK prowadziło monitoring strumienia odpadów. Zadanie finansowane było z budżetu Miasta. W okresie objętym kontrolą masa zebranych odpadów komunalnych o kodzie 20 01 33 „Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające składniki niebezpieczne” wzrosła w 2019 r. (48,901 Mg) w stosunku do 2017 r. (25,27 Mg) o 93,5%.

W *Raporcie* podano, że w wyniku realizacji zadania 8.2.5. w latach 2017-2018 mieszkańcy mogli przekazywać bezpłatnie do GPZO odpady komunalne wytwarzane w gospodarstwach domowych zebrane w sposób selektywny, w tym m.in.: papier i tekturę, opakowania wielomateriałowe, tworzywa sztuczne, metale, szkło, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte baterie i akumulatory, zużyte opony, przeterminowane leki, chemikalia, termometry rtęciowe.

W okresie objętym kontrolą prowadzona była kampania informacyjno-edukacyjna dotycząca właściwej gospodarki odpadami. Informowano o zasadach zbiórki odpadów oraz o systemie gospodarowania odpadami. Realizowano kampanię informującą o możliwości przekazywania nietypowych odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych do GPZO³¹. Wydano plakaty dla zarządców nieruchomości informujące o sposobach postępowania z odpadami. Zorganizowany został Leśny Piknik Rodzinny Ekoodpowiedzialni, wydawane były ulotki, plakaty o tematyce związanej z gospodarką odpadami, uświadamiające np. o właściwym postępowaniu z zużytym sprzętem elektronicznym, elektrycznym, odpadami niebezpiecznymi. W ramach akcji informacyjno-edukacyjnej przekazano materiały edukacyjne do szkół i przedszkoli (w tym przeprowadzono pilotażowy program wyposażenia wybranych szkół w pojemniki do selektywnej zbiórki), zorganizowano warsztaty dotyczące segregacji odpadów. Prowadzone były strony internetowe³² związane z gospodarką odpadami.

Kierunek interwencji 8.3. *„Sukcesywna likwidacja zagrożenia ze strony nielegalnych składowisk i historycznych zanieczyszczeń gruntu”* obejmował zadania dotyczące gospodarki odpadami, które mogły przyczynić się do poprawy realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych:

- 8.3.1. *„Prowadzenie kontroli w zakresie selektywnej zbiórki odpadów (zwłaszcza nieruchomości wielorodzinne)”*, podmiot odpowiedzialny UM Katowice WKS, Straż Miejska, 8.3.2. *„Prowadzenie kontroli zawierania umów na odbiór odpadów przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych”*,

³⁰ W najbardziej newralgicznych miejscach wskazanych przez zarządców spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.

³¹ Rozwieszano plakaty informacyjne na wiatkach przystankowych.

³² www.odpady.katowice.eu, <http://katoobywatel.katowice.eu/nasze-akcje/>, <http://mpgk.com.pl/edukacja/>.

podmiot odpowiedzialny UM Katowice, Straż Miejska i 8.3.3. „Bieżąca likwidacja miejsc nielegalnego składowania odpadów na terenach miejskich”, podmiot odpowiedzialny Zakład Zieleni Miejskiej³³.

Zgodnie z Raportem w latach 2017-2018 prowadzone były przez Straż Miejską wyrwykowe kontrole przestrzegania przez mieszkańców zadeklarowanego sposobu zbierania odpadów w sposób selektywny. W 2017 r. przeprowadzono 6 069 kontroli, a w 2018 r. 7 537 kontroli obejmujących gospodarowanie odpadami. Nieprawidłowości w zakresie selektywnej zbiórki zgłaszane były także przez pracowników firmy zbierającej odpady. Zgłoszenia te były weryfikowane przez pracowników Urzędu.

W latach 2017-2018 Straż Miejska przeprowadziła 2 786 kontroli, w tym w 2017 r. 1 067³⁴, a w 2018 r. 1 719³⁵. W 2019 r. przeprowadzono 972 kontrole.

ZZM zlikwidował: w 2017 r. 77 miejsc nielegalnego składowania odpadów, usuwając 162,5 ton odpadów, a w 2018 r. – 127 miejsc, usuwając 279 ton odpadów.

(akta kontroli str. 103, 107, 119, 191, 193-199, 212-22, 236, 238)

1.3. W Planie gospodarki odpadami przyjęto cele główne, m.in.:

- zapobieganie powstawaniu odpadów,
- dążenie do zmniejszenia ilości składowanych odpadów,
- osiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych,
- zwiększenie udziału odpadów poddawanych procesom odzysku.

(akta kontroli str. 612-613)

W Planie gospodarki odpadami³⁶ wyszczególniono działania, za których realizację były odpowiedzialne urzędy gmin:

- W ramach aktywności służącej zapobieganiu powstawaniu odpadów wskazano m.in. działania:

1) „Lokalna platforma internetowa na rzecz ZPO”, planowany okres realizacji – 2017 r. Działanie to nie było przez UM Katowice realizowane.

2) „Promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia”, planowany okres realizacji – lata 2017-2018. Działanie to nie było przez UM Katowice realizowane.

Przyczyny niezrealizowania przez Miasto ww. działań zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

- W ramach działań związanych z odzyskiem odpadów wskazano m.in. „Prowadzenie badań składu morfologicznego i właściwości fizykochemicznych odpadów komunalnych”, planowany okres realizacji 2017-2030.

Działanie to zostało przez UM Katowice zrealizowane w 2018 r. Wykonane zostały badania składu morfologicznego odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta Katowice. Opracowany został raport „Badania morfologiczne odpadów komunalnych z terenu Miasta Katowice wraz z określeniem na podstawie tych

³³ Zwany dalej „ZZM”.

³⁴ W tym 957 kontroli nieruchomości zamieszkałych oraz 110 kontroli podmiotów gospodarczych.

³⁵ W tym 1 633 kontroli nieruchomości zamieszkałych oraz 86 kontroli podmiotów gospodarczych.

³⁶ W tabeli „Harmonogram i sposób finansowania realizacji zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu i odzyskiem odpadów”.

badan współczynnika UMpmts³⁷ dla Miasta Katowice”. Działanie zostało sfinansowane w całości ze środków budżetu Miasta, a koszt jego realizacji wyniósł: 171,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 396, 617)

RM uchwałą Nr XXXIV/672/16 z 14 grudnia 2016 r. powierzyła MP GK wykonywanie zadań własnych Miasta w zakresie gospodarki komunalnej i utrzymania czystości i porządku w granicach administracyjnych Miasta obejmujące, m.in: zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców Katowic.

(akta kontroli str. 308)

Wśród działań związanych z zagospodarowaniem odpadów w Planie gospodarki odpadami wskazano, m.in.:

- 1) Budowę (rozbudowa/modernizacja) PSZOK³⁸, w ramach której przewidziano modernizację w 2019 r. PSZOK zlokalizowanych: przy ul. Milowickiej 7a oraz przy ul. Obroki 140 w Katowicach. Za realizację inwestycji odpowiedzialne było MP GK. Inwestycje te nie zostały zrealizowane z powodu braku środków finansowych. W „Harmonogramie realizacji inwestycji wraz z kosztami” zamieszczonym w zał. nr I do Planu gospodarki odpadami podano, że realizacja ww. inwestycji miała być finansowana przy udziale Funduszy Pomocowych (NFOŚiGW, WFOŚiGW, POIŚ, RPO, Fundusze norweskie i inne³⁹).

Wiceprezydent wyjaśnił, iż MP GK nie ubiegało się o dofinansowanie z Funduszy Pomocowych. MP GK poinformowało, że: „(...) Środki na realizację powyższych inwestycji zostały przesunięte za względu na pilność innych działań, m.in. modernizacji sortowni odpadów komunalnych przy ul. Milowickiej 7a, a także ze względu na realizację zobowiązań wynikających z ustawy o elektromobilności w zakresie udziału pojazdów zasilanych paliwem alternatywnym”.

- 2) Rozbudowę/modernizację regionalnych instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (bez zwiększania mocy przerobowych) i przewidziano realizację inwestycji: modernizacja w 2017 r. instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych zlokalizowanej przy ul. Milowickiej 7a w Katowicach. Inwestycja ta została zrealizowana. Okres realizacji trwał od 12 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. Łączna wartość inwestycji wyniosła 24 591,5 tys. zł, w tym 18 367,5 tys. zł pochodziło ze środków WFOŚiGW i 6 224,0 tys. zł ze środków własnych MP GK. W ramach zadania wykonane zostały roboty budowlane wraz z dostawą maszyn i urządzeń. Zamontowano instalację do mechanicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów wielkogabarytowych i przemysłowych wraz z produkcją paliwa alternatywnego.
- 3) Budowę instalacji recyklingu odpadów i zaplanowano realizację inwestycji: budowa zakładu recyklingu tworzyw sztucznych dedykowanego dla odpadów

³⁷ wskaźnik ten oznacza łączny udział odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych.

³⁸ Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.

³⁹ Fundusze wymienione w legendzie do „Harmonogramu realizacji inwestycji wraz z kosztami”.

z grupy 15 i 19, planowany rok zakończenia budowy 2022. Inwestycja ta nie została zgłoszona do Planu gospodarki odpadami przez Miasto, które nie posiadało danych na temat podmiotu zewnętrznego (inwestora), który zgłosił ww. inwestycję.

(akta kontroli str. 618, 621, 625-626, 629-630, 706-708, 718-719)

1.4. W KPZPO zawarto dwa rekomendowane działania dotyczące gmin:

- 1) Lokalna platforma internetowa na rzecz Zapobiegania Powstawania Odpadów (planowany okres realizacji 2015-2017),
- 2) Promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia (planowany okres realizacji 2014-2018).

(akta kontroli, str. 656, 658-659)

Zadania te nie zostały przez Urząd zrealizowane. Przyczyny nie zrealizowania przez Miasto ww. działań zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 90, 94)

1.5. Miasto dysponowało bieżącymi danymi o odebranych i zebranych odpadach komunalnych i ich zagospodarowaniu, wymaganymi na podstawie art. 9n, 9na, 9nb (z uwzględnieniem art. 9oa) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁰. Sprawozdania Prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi⁴¹ za 2017 r. i 2018 r. sporządzono na podstawie odpowiednio: 91 i 88 sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości⁴², podmiotu prowadzącego punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (po cztery sprawozdania za każdy rok)⁴³, 22 (za 2018 r.) sprawozdań podmiotów zbierających odpady komunalne⁴⁴ oraz jednej i jednej informacji podmiotu prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych⁴⁵.

W myśl przepisów ustawy o utrzymaniu czystości przedmiotowe sprawozdania za 2019 r. przekazywane są prezydentowi miasta za pośrednictwem *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami*⁴⁶. W związku z przedłużeniem do 31 sierpnia 2020 r. terminu złożenia przez prezydentów miast sprawozdań o odpadach komunalnych za 2019 r. poprzez BDO (art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁴⁷) do dnia zakończenia kontroli, tj. 3 czerwca 2020 r., Urząd nie sporządził ww. sprawozdania.

(akta kontroli str. 90-91, 94, 130-145, 412-547, 708)

W okresie objętym kontrolą wydano 15 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podmioty zajmujące się odbieraniem odpadów komunalnych⁴⁸. Łączna wysokość nałożonych kar wyniosła 36,0 tys. zł. Do dnia 14 maja 2020 r. do Urzędu wpłynęło z tego tytułu 18,8 tys. zł⁴⁹ oraz 62,31 zł odsetek. W przypadku dwóch spraw

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm., zwanej dalej „ustawą o utrzymaniu czystości”.

⁴¹ Zwane dalej sprawozdaniami o odpadach komunalnych.

⁴² Art. 9n ustawy o utrzymaniu czystości.

⁴³ Art. 9na ustawy o utrzymaniu czystości. Na terenie Miasta znajdowały się cztery GPZO prowadzone przez MP GK.

⁴⁴ Art. 9nb ustawy o utrzymaniu czystości.

⁴⁵ Art. 9oa ustawy o utrzymaniu czystości. MP GK złożyło informacje za rok 2017, 2018 i 2019.

⁴⁶ Zwanej dalej „BDO”.

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 150.

⁴⁸ W 2017 r. i 2018 r. wydano po cztery decyzje a w 2019 r. – siedem decyzji.

⁴⁹ 52,5% kwoty nałożonych kar ogółem.

nastąpiło zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego, przy czym w jednym przypadku nastąpiło odzyskanie nałożonej kary⁵⁰, a w drugim sprawa jest w toku⁵¹. W dwóch przypadkach decyzje o nałożeniu kary zostały uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze⁵².

Kary pieniężne, o których mowa wyżej, zostały w 12 przypadkach nałożone na przedsiębiorców w związku z naruszeniem postanowienia art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, tj. obowiązku przekazania sprawozdania o odbiorze odpadów komunalnych w terminie do końca miesiąca następującego po upływie półroczna, którego dotyczy, a w trzech przypadkach w związku z naruszeniem postanowienia art. 9g⁵³ powołanej wyżej ustawy. Kary nakładano w wysokościach określonych w art. 9x ust. 1 pkt 5 oraz art. 9x ust. 2 i 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 569-602, 640-654)

W okresie objętym kontrolą Miasto zawarło umowy na prowadzenie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych z jednym podmiotem, tj. MPGK. MPGK przedłożyło informacje o odpadach, które poddane zostały procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub odzysku innymi metodami lub przekazane w tym celu innemu posiadaczowi odpadów⁵⁴ – za lata 2017, 2018 i 2019. Informacje o odpadach za rok 2017 i 2018 zostały przekazane Miastu przez MPGK z przekroczeniem w obu przypadkach o 23 dni terminu określonego w art. 9oa ust. 5 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości⁵⁵, tj. odpowiednio 7 lutego 2018 r. i 7 lutego 2019 r. Sprawozdanie za 2019 r. MPGK przekazało Miastu w terminie określonym ww. przepisem, tj. 15 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 91, 94, 138-145, 270-291, 349-370, 719-723)

Wiceprezydent wyjaśnił, że nie nałożono kary pieniężnej na MPGK w związku z przekroczeniem ww. terminów, ponieważ przepisy ustawy o utrzymaniu czystości nie określają kary pieniężnej za nieterminowe przekazanie informacji w przedmiotowym zakresie. Wiceprezydent nie udzielił wyjaśnień w sprawie przyczyn nieterminowego złożenia przez MPGK informacji o odpadach za 2017 i 2018 r. oraz ew. działań dyscyplinujących MPGK.

(akta kontroli str. 717, 719)

Sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. sporządzono i przekazano w terminie określonym w art. 9q ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości Marszałkowi Województwa Śląskiego oraz Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Katowicach⁵⁶.

(akta kontroli str. 412, 436, 460, 483, 504, 525, 710-716)

Złożone sprawozdania zostały przygotowane poprawnie pod względem rachunkowym, a z wykazanych danych wynika, że Gmina osiągnęła wymagane

⁵⁰ 800,00 zł oraz koszty upomnienia 11,60 zł.

⁵¹ Zajęto wierzytelność na kwotę 10,5 tys. zł.

⁵² Na kwotę ogółem 6,7 tys. zł.

⁵³ Zgodnie z art. 9g: Podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w art. 3b ust. 1 i 2 oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 3c ust. 2.

⁵⁴ Zwane dalej „Informacjami o odpadach”.

⁵⁵ Podmiot prowadzący instalację komunalną są zobowiązane do przekazania gminie informacji o odpadach w terminie do 15 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy.

⁵⁶ Zwanemu dalej „ŚWIOŚ”. Za 2017 r. 22 marca 2018 r. (korekty złożono 28 sierpnia 2018 r. i 18 października 2018 r.), za 2018 r. 25 marca 2019 r. (korekty złożono 5 lipca 2019 r. i 8 stycznia 2020 r.).

poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które wyniosły 35% w 2017 r. i 49% w 2018 r.⁵⁷ Odpady z tworzyw sztucznych wykazane w sprawozdaniach obejmowały kod 15 01 02 *opakowania z tworzyw sztucznych*, w sprawozdaniach wykazano również odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie o kodzie 20 01 39 *tworzywa sztuczne*. W sprawozdaniach nie wykazano odpadów z mechanicznej obróbki odpadów o kodzie 19 12 04 *tworzywa sztuczne i guma*.

(akta kontroli str. 460-482, 525-547)

1.6. Ilości poszczególnych strumieni odpadów odebranych od mieszkańców⁵⁸ i zebranych z terenu Gminy w PSZOK (2017 r. i 2018 r.) oraz punktach skupu (tylko w 2018 r.)⁵⁹ wykazanych w sprawozdaniach o odpadach komunalnych przedstawiała się następująco:

- 1) w 2017 r. z terenu Gminy zebrano i odebrano 125 480,946 Mg odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 74,2% stanowiły odpady zmieszane, a 6,0% odpady: z papieru i tektury⁶⁰ (2,8%), metalu⁶¹ (0,0%), szkła⁶² (2,5%) i tworzyw sztucznych⁶³ (0,6%), 7,5% odpady ulegające biodegradacji; 6,1% odpady wielkogabarytowe; 6,2% pozostałe odpady⁶⁴,
- 2) w 2018 r. odebrano i zebrano z terenu Gminy 129 630,023 Mg odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 72,5% stanowiły odpady zmieszane, a łącznie 6,9% odpady: z papieru i tektury (3,3%), metalu (0,0%)⁶⁵, szkła (2,5%) i tworzyw sztucznych (1,1%). 7,4% odpady ulegające biodegradacji; 7,0% odpady wielkogabarytowe; 3,9% inne frakcje zbierane selektywnie; 2,2% pozostałe odpady.

(akta kontroli str. 724-729, 752-754)

W 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła zarówno ilość zebranych wszystkich odpadów komunalnych (o 3,3%), jak również odpadów z tworzyw sztucznych (o 70,9% z 807,250 Mg w 2017 r. do 1 379,948 Mg w 2018 r.). Większy przyrost ilości odpadów z tworzyw sztucznych, niż w przypadku łącznej masy odpadów komunalnych, był w głównej mierze wynikiem segregowania odpadów odebranych od mieszkańców, ale także odpadów zebranych w PSZOK. Porównując dane za 2017 r. i 2018 r. wzrost ten wynosił dla odpadów tworzyw sztucznych: odebranych od mieszkańców o 84,6% (z 570,960 Mg w 2017 r. do 1 054,008 Mg w 2018 r.), natomiast zebranych w PSZOK o 37,9% (236,29 Mg w 2017 r. do 325,940 Mg w 2018 r.). W punktach skupu nie zebrano żadnych odpadów z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 724-729, 752-754)

⁵⁷ Korekta sprawozdania z dnia 8 stycznia 2020 r.

⁵⁸ Odpowiednio: cz. IIa, IIc i II d sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. II sprawozdania o odpadach komunalnych za 2018 r.

⁵⁹ Odpowiednio: cz. III sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. Va i VIa sprawozdania o odpadach komunalnych za 2018 r.

⁶⁰ Kody: 15 01 01 oraz 20 01 01.

⁶¹ Kody: 15 01 04 oraz 20 01 40. Zebrano 0,87 Mg odpadów.

⁶² Kody: 15 01 07 oraz 20 01 02.

⁶³ Kody: 15 01 02 oraz 20 01 39.

⁶⁴ Kody: 15 01 05 oraz 15 01 06

⁶⁵ Zebrano 3,716 Mg.

Z danych⁶⁶ ujętych w sprawozdaniach o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. wynika, że udział poszczególnych form zagospodarowania odpadów w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu Gminy kształtował się następująco:

1) dla wszystkich frakcji odpadów (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):

- w 2017 r.: 48,5% składowiska i inne procesy unieszkodliwiania, 43,9% inne procesy odzysku, 7,2% recykling,
- w 2018 r.: 58,5% składowiska i inne procesy unieszkodliwiania, 35,8% inne procesy odzysku; 5,7 recykling,

2) dla odpadów z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):

- w 2017 r.: 99,9% inne procesy odzysku, 0,1% recykling,
- w 2018 r.: 99,7% inne procesy odzysku 0,3% recykling.

Dla większości odebranych i zebranych odpadów komunalnych jako sposób zagospodarowania wskazane zostały inne procesy unieszkodliwiania, w których dominujący udział miał proces (D13⁶⁷). Natomiast dla odpadów z tworzyw sztucznych w zdecydowanej większości jako sposób gospodarowania wskazano inne procesy odzysku w których dominujący udział miał proces przejściowy, który nie stanowi ostatecznego sposobu zagospodarowania odpadów, tj. proces oznaczony kodem R12⁶⁸. Udział masy odpadów, dla których wskazano jako sposób zagospodarowania proces D13 w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych, wynosił odpowiednio: 47,3% (59 317,78 ton) w 2017 r. oraz 57,5% (74 561,68 ton) w 2018 r. Natomiast w przypadku odpadów z tworzyw sztucznych wskaźniki te kształtowały się na poziomie 99,9% (806,750 ton) w 2017 r. oraz 99,7% (1 375,528 ton) w 2018 r. ze wskazaniem na proces R12.

(akta kontroli str. 460-482, 525-547, 730-732, 755-760, 792-823)

Biorąc pod uwagę powyższe informacje NIK zwraca uwagę, że przyjęty system sprawozdawczy w zakresie odpadów komunalnych nie pozwala na ustalenie wprost ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu zagospodarowania tych odpadów, ponieważ:

- w sprawozdaniach nie dokonuje się ustalenia (szacunkowego) całkowitej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a dane sprawozdawcze w tym zakresie dotyczą jedynie selektywnie odebranych i zebranych odpadów, co nie uwzględnia ilości tych odpadów znajdujących się w odpadach zmieszanych,
- brak jest szczegółowych danych o rezultatach procesów przetwarzania odpadów w instalacjach, wskazujących jakie ilości odpadów materiałowych (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) zostały ostatecznie wytworzone wtórnie (wysortowane m.in. z odpadów zmieszanych) po zakończeniu tych procesów oraz pełnych danych dotyczących dalszego (ostatecznego) sposobu zagospodarowania tych odpadów.

⁶⁶ Na potrzeby analizy danych zawartych w sprawozdaniach o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r., w celu identyfikacji poszczególnych sposobów zagospodarowania odebranych i zebranych odpadów dokonano następującej agregacji danych: przekształcanie termiczne/paliwo (kod procesu: R1), recykling (kod procesu: R2-R9), inne procesy odzysku (kod procesu: R10-R15, odzysk poza instalacjami), składowiska (kod procesu: D1, D5), inne procesy, unieszkodliwiania (kod procesu: D2-D4, D6-D15), przekazanie osobom fizycznym, brak informacji – zbieranie (tylko w 2017 r.), magazynowanie.

⁶⁷ Sporządzanie mieszanek lub mieszanie przed poddaniem odpadów któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycjach D1-D12.

⁶⁸ Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11

W celu ustalenia szacunkowego wpływu operacji w instalacjach przetwarzania odpadów na wzrost wielkości strumienia odpadów materiałowych (papier i tektura, metal, szkło i tworzywa sztuczne) odebranych i zebranych z terenu Gminy, w toku kontroli dokonano kalkulacji⁶⁹, w której uwzględniono te ilości dodatkowo „wysortowanych” odpadów materiałowych, które następnie poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

W rezultacie przeprowadzonych kalkulacji obliczono ilości wtórnie wytworzonych odpadów materiałowych, w tej części która zwiększyła masę pierwotnie odebranych i zebranych (w sposób selektywny) odpadów przeznaczonych do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu⁷⁰. Dane te stanowiły podstawę do ustalenia wskaźnika skuteczności procesów przetwarzania odpadów w instalacjach.

Skalkulowano, że w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach wtórnie wytworzono „dodatkowe” masy odpadów materiałowych w następujących ilościach:

- papier i tektura⁷¹: 377,361 ton w 2017 r. oraz 1 580,773 tony w 2018 r.,
- szkło⁷²: 3 300,046 ton w 2017 r. oraz 3 404,147 ton w 2018 r.,
- metal⁷³: 979,714 ton w 2017 r. oraz 2 823,941 ton w 2018 r.,
- tworzywa sztuczne⁷⁴: 418,644 ton w 2017 r. oraz 2 454,343 tony w 2018 r.

(akta kontroli str. 733-746, 761-773)

Z uwagi na to, iż przedstawione w sprawozdaniach informacje nie odzwierciedlają w pełni ilości faktycznie wytworzonych odpadów materiałowych oraz sposobu ich zagospodarowania, oszacowano ilości wytworzonych odpadów materiałowych (odrębnie dla papieru i tektury, metalu, szkła oraz tworzyw sztucznych) i sposobów ich zagospodarowania, a także dokonano obliczeń w zakresie ilości wytworzonych odpadów komunalnych przypadających na jednego mieszkańca Gminy (w tym również w podziale na poszczególne odpady materiałowe) oraz skuteczności prowadzonych procesów przetwarzania w instalacjach w odniesieniu do strumienia odpadów zmieszanych. W wyniku tych kalkulacji ustalono, że:

- 1) ilość odpadów komunalnych przypadająca na jednego mieszkańca Gminy zwiększyła się z 445 kg w 2017 r. do 465 kg w 2018 r., tj. o 4,4%,
- 2) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca Gminy – obliczona na podstawie łącznej masy odpadów odebranych i zebranych selektywnie (strumień pierwotny) oraz masy odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach (strumień wtórny), ale tylko w tej części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu, zwiększyła się z 4 kg w 2017 r. do 14 kg w 2018 r., tj. o 350%,
- 3) ilość wytworzonych w Gminie odpadów z tworzyw sztucznych wzrosła z 12 855,523 Mg w 2017 r. do 13 280,596 Mg w 2018 r.⁷⁵,

⁶⁹ Wykorzystano do tego celu dane przedstawione w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.-

⁷⁰ Stąd też dane wykazane w niektórych pozycjach w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. o masie odpadów przygotowanych do ponownego użycia lub recyklingu mogą przewyższać masę odebranych i zebranych odpadów danego rodzaju.

⁷¹ Kody: 15 01 01, 19 12 01, 20 01 01.

⁷² Kody: 15 01 07, 19 12 05, 20 01 02.

⁷³ Kody: 15 01 04, 19 12 02, 19 12 03, 20 01 40.

⁷⁴ Kody: 15 01 02, 19 12 04, 20 01 39.

⁷⁵ Tzw. strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych obliczono na podstawie łącznej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, wykazanej odpowiednio w sprawozdaniach zbiorczych o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r., z uwzględnieniem danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w badaniu morfologii odpadów komunalnych oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (w przypadku Katowic – wyłącznie miasta powyżej 50 tys. mieszkańców) w łącznej liczbie ludności gminy.

- 4) skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych⁷⁶ wyniosła 6,3% w 2017 r. oraz 10,4% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. jej poziom był niższy niż dla szkła (31,6%) i papieru i tektury (27,0%), ale wyższy niż w przypadku metalu (0,1%),
- 5) skuteczność instalacji w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych)⁷⁷ wyniosła 3,3% w 2017 r. oraz 18,5% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. poziom ten był niższy niż dla metalu (77,1%) oraz szkła (32,7%), ale wyższy niż w przypadku papieru i tektury (10,1%),
- 6) udział masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych poszczególnym sposobom zagospodarowania w łącznej masie wytworzonych odpadów tego rodzaju oszacowano w następujących proporcjach:
 - recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)⁷⁸: 9,5% w 2017 r. oraz 28,9% w 2018 r.,
 - inne procesy odzysku i unieszkodliwiania⁷⁹: 90,5% w 2017 r. oraz 71,1% w 2018 r.

Biorąc po uwagę powyższe dane za 2018 r. wskaźnik recyklingu i przygotowania do ponownego użycia (nie wystąpiło przekształcanie termiczne z odzyskiem energii) dla tworzyw sztucznych wyniósł 28,9% i był najniższy w porównaniu do pozostałych frakcji odpadów materiałowych (wskaźnik ten wyniósł dla metalu – 77,2%, dla szkła 64,3%, dla papieru i tektury – 37,1%).

Wpływ na wzrost ilości odebranych i zebranych w 2018 r. odpadów z tworzyw sztucznych w stosunku do 2017 r. miała ilość odpadów komunalnych zebranych przez mieszkańców. Nie miała natomiast wpływu ilość odpadów zebranych w punktach skupu wykazywana po raz pierwszy w sprawozdaniach za 2018 r. Powyższe oraz fakt, że ponad 70% wytworzonych w 2018 r. odpadów z tworzyw sztucznych (z uwzględnieniem oszacowanych ilości odpadów z tworzyw sztucznych zawartych w odpadach zmieszanych – na podstawie badania morfologii odpadów komunalnych) zostało zagospodarowane w sposób najmniej pożądany w kontekście obowiązującej hierarchii (inne niż recykling procesy odzysku oraz procesy unieszkodliwiania) w ocenie NIK wskazuje, że aktualny sposób zagospodarowania analizowanej frakcji odpadów nie koresponduje z zasadami określonymi w art. 17 ustawy o odpadach

(akta kontroli str.: 747-750, 774-777)

NIK zauważa, że w sprawozdaniu o odpadach komunalnych Gminy za 2018 r. oraz w sprawozdaniach przedsiębiorców, w sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych zastosowano oznaczenie „zbierane” w sytuacji, gdy formularz sprawozdania określony w rozporządzeniu 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 nie przewidywał takiego oznaczenia. Oznaczenie takie mogło być stosowane do sprawozdania za 2017 r. Fakt ujęcia w ww. sprawozdaniu za 2018 r. sposobu zagospodarowania odpadów poprzez

⁷⁶ Obliczona jako relacja odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

⁷⁷ Obliczona jako relacja ilości odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach, w części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu (strumień wtórny) do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

⁷⁸ Dane wskazane w cz. Va sprawozdania gminnego za 2017 r. lub w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.

⁷⁹ Dane dotyczące innych procesów stanowią kategorię wynikową, która obliczona została jako różnica pomiędzy całością a pozostałymi sposobami zagospodarowania. W praktyce należy przyjąć, że ostateczne zagospodarowanie odpadów materiałowych – w części oszacowanej przy tej kategorii – było nieznanne.

Zbieranie (Z), Wiceprezydent wyjaśnił: „Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U.2020 poz.797) poprzez zbieranie odpadów – rozumie się przez to gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o którym mowa w pkt 5 lit. b. Stosownie do powyższego niezależnie od wyjaśnień uwzględnionych we wzorze sprawozdania, który określony został w Rozporządzeniu przedsiębiorcy mogą uwzględnić proces określony w ustawie. Zgodnie z strukturą hierarchiczną akt wyższego rzędu ma wpływ na treść aktu niższego rzędu. Wobec powyższego oznaczenie procesu jako ‘zbieranie’ mogło być stosowane w 2018 r. Rozbieżności wynikają z norm prawnych określonych w ustawie, a Rozporządzeniu”.

(akta kontroli str. 786-788)

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 90a ustawy o utrzymaniu w czystości MPGK rokrocznie przekazywało informację o odpadach pochodzących z odpadów komunalnych za poprzedni rok. Informacje te zawierały dane o: odpadach przyjętych na instalację, masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia, masie pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania powstałych z odebranych odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 138-145)

Gmina nie dysponowała informacjami, jaka część odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych została poddana przygotowaniu do ponownego użycia lub recyklingowi poza terytorium kraju.

(akta kontroli str. 553-555)

Gmina korzystała z możliwości określonych w art. 9p ustawy o utrzymaniu czystości i porządku dotyczących weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach poprzez żądanie okazania dokumentów potwierdzających recykling lub przygotowanie do ponownego użycia odpadów z tworzyw sztucznych. Urząd kierował pisma do przedsiębiorców o przedstawienie wyjaśnień lub skorygowanie złożonych sprawozdań w zakresie m.in. wyliczeń osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych papieru, metali, tworzyw sztucznych. W 2018 r. do przedsiębiorców skierowano 19 takich pism, a w 2019 r. – 20.

(akta kontroli str. 779-782, 786-787, 791, 824-863)

Sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. sporządzane były w programie, który zapewniał możliwość ich generowania w formie edytowalnej. Wiceprezydent podał, że „z uwagi na częste zmiany prawne dotyczące wzorów formularzy sprawozdań, do rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi nie były wykorzystywane narzędzia informatyczne dedykowane tej kwestii”.

(akta kontroli str. 91, 94)

W latach 2017-2019 zlikwidowano na terenie Gminy 327 dzikich wysypisk śmieci⁸⁰. Podczas ich likwidacji zebrano łącznie 671,7 t odpadów komunalnych⁸¹.

(akta kontroli str. 95, 270)

⁸⁰ 77 w 2017 r., 128 w 2018 r. i 122 w 2019 r.

⁸¹ 162,5 t w 2017 r., 279,2 t w 2018 r. i 230 t w 2019 r.

ŚWIOŚ poinformował, że w latach 2017 – 2019 Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach⁸² nie przeprowadzał kontroli, w której zlecałby lub samodzielnie badał skład morfologiczny oraz kaloryczność odpadów składowanych na składowiskach odpadów komunalnych na terenie Miasta Katowice. W okresie od kwietnia do czerwca 2018 r. WIOŚ kontrolował „Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne” zlokalizowane przy ulicy Żwirowej w Katowicach, zarządzane przez MPGK⁸³. Podczas tej kontroli nie zlecano ww. badań.

(akta kontroli str. 557-558)

1.7. Gmina zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt. 10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opracowała corocznie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, co było zgodne z art. 3 ust. 2 pkt. Analizy te zawierały wszystkie informacje wymagane art. 9tb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku i były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Sporządzone za lata 2017 i 2018 analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi wskazywały, iż priorytetowym zadaniem Gminy było osiągnięcie wymaganych przepisami prawa poziomów recyklingu poprzez zwiększenie efektywności zbiórki odpadów komunalnych w sposób selektywny. W tym celu Urząd m.in. prowadził kampanie edukacyjne skierowane zarówno do dorosłych jak i dzieci w wieku szkolnym i przedszkolnym, przeprowadzał wyrwykowe kontrole przestrzegania przez mieszkańców zadeklarowanego przez nich sposobu zbierania odpadów⁸⁴, a od stycznia 2020 r.⁸⁵ zmieniono wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która w przypadku braku selektywnej zbiórki jest dwukrotnie wyższa niż za odpady zbierane selektywnie.

Podstawą do przygotowania ww. analiz były m.in.: sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, sprawozdania podmiotów prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 96-127, 230-239, 783, 786-791)

Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie Katowice za 2019 r., w związku z przesunięciem terminu składania sprawozdań podmiotów odbierających oraz zbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za 2019 r., nie uwzględniała ww. danych. Jak wyjaśnił Za-ca Prezydenta do sporządzenia tej analizy wykorzystano dane Planu Gospodarki Odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022, dane udostępnione przez MPGK sp. z o.o. oraz Straż Miejską w Katowicach.

(akta kontroli str. 230-239, 779-781)

⁸² Zwany dalej „WIOŚ”.

⁸³ Było to jedyne funkcjonujące na terenie Katowic składowisko odpadów.

⁸⁴ W 2018 roku przeprowadzono 11 kontroli podmiotów, a w 2019 r. - 23 kontrole, w wyniku których ujawniono niewłaściwe odpady w pojemnikach do selektywnej zbiórki odpadów.

⁸⁵ Uchwałą Nr XIV/332/19 Rady Miasta Katowice z dnia 21 listopada 2019 r.

1.8. Całkowite koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiły: 45 741,7 tys. zł⁸⁶ w 2017 r., 44 847,2 tys. zł⁸⁷ w 2018 r. i 53 065,8 tys. zł⁸⁸ w 2019 r.

(akta kontroli str. 395-396, 403, 410, 664)

Na terenie Miasta instalacje komunalne prowadzone były przez MPGK. Prezydent wyjaśnił, że „(...) Miasto nie występowało o szczegółową kalkulację kosztów zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania na podstawie art. 9m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kalkulacja tych kosztów była określana w ramach zamówień publicznych i stanowi podstawę rozliczania umów”.

(akta kontroli str. 391, 393-394)

Na przestrzeni lat 2017-2019 koszt zagospodarowania 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych z terenu Miasta Katowice systematycznie wzrastał. Koszt zagospodarowania 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych w II półroczu 2017 r.⁸⁹ i za okres od stycznia do sierpnia 2018 r. wynosił 202,00 zł/Mg, od września do końca 2018 r. 229,21 zł/Mg, od stycznia do sierpnia 2019 r. 229,21 zł/Mg, a od września do końca 2019 r.: 360,70 zł/Mg. W okresie od lipca 2017 r. do grudnia 2019 r. koszt zagospodarowania 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych wzrósł o 78,6%.

(akta kontroli str. 710)

Jako przyczyny wzrostu kosztu zagospodarowania 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych, Wiceprezydent wymieniał:

- drastyczny wzrost opłaty za korzystanie ze środowiska np. dotyczącej składowania odpadów o kodzie 19 05 99 – Inne niewymienione odpady (stabilizat), tj. odpadów wytworzonych po mechaniczno-biologicznym przetworzeniu odpadów o kodzie 20 03 01 – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne,

⁸⁶ Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz zorganizowanie i prowadzenie GPZO: 42 970,8 tys. zł, odbiór i zagospodarowanie odpadów budowlanych w workach typu big-bag: 280,2 tys. zł, montaż i obsługa półpodziemnych pojemników na odpady: 871,9 tys. zł, kampania informacyjno-edukacyjna: 311,9 tys. zł, opracowanie dotyczące określenia stawki opłaty od pojemnika dla nieruchomości niezamieszkałych: 35,0 tys. zł, Infrastruktura Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi: 105,6 tys. zł, licencja do korzystania, dystrybucji i eksploatacji „Bajki o segregacji odpadów”: 24,6 tys. zł, obsługa administracyjna systemu: 1 141,7 tys. zł (w tym: 1 070,9 tys. zł: wynagrodzenia i składki od nich naliczane dla 20,75 etatów oraz odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, 37,4 tys. zł: obsługa autorska Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi oraz zakup drukarek, 33,4 tys. zł: zakup energii, odprowadzanie ścieków, wysyłka korespondencji oraz połączenia telefoniczne).

⁸⁷ Odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i w części zamieszkałych: 20 077,6 tys. zł, zagospodarowanie odpadów komunalnych wraz z elementami obsługi administracyjnej i technicznej: 23 163,4 tys. zł, badanie składu morfologicznego odpadów komunalnych na terenie Katowic: 171,6 tys. zł, kampania informacyjno-edukacyjna: 258,9 tys. zł, zakup pojemników do segregacji odpadów komunalnych dla szkół na terenie Miasta: 10,6 tys. zł, obsługa administracyjna systemu: 1 165,1 tys. zł (w tym: 1 078,5 tys. zł: wynagrodzenia i składki od nich naliczane dla 21,42 etatów, 33,7 tys. zł: świadczenie asysty technicznej dla oprogramowania do zarządzania odpadami komunalnymi, 52,9 tys. zł: zakup energii, odprowadzanie ścieków, wysyłka korespondencji oraz połączenia telefoniczne oraz odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych).

⁸⁸ Odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i w części zamieszkałych: 21 990,1 tys. zł, zagospodarowanie odpadów komunalnych wraz z elementami obsługi administracyjnej i technicznej: 29 361,6 tys. zł, kampania informacyjno-edukacyjna: 288,8 tys. zł, obsługa administracyjna systemu: 1 425,3 tys. zł (w tym: 1 314,3 tys. zł: wynagrodzenia i składki od nich naliczane dla 22,11 etatów, 63,9 tys. zł: świadczenie asysty technicznej dla oprogramowania do zarządzania odpadami komunalnymi, 47,1 tys. zł: zakup energii, odprowadzanie ścieków, wysyłka korespondencji oraz połączenia telefoniczne oraz odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych).

⁸⁹ W I półroczu 2017 r., zgodnie z obowiązującą umową na odbiór i zagospodarowanie odpadów zawartą z MPGK, wynagrodzenie ryczałtowe obejmowało wszystkie koszty związane z wykonaniem umowy (bez względu na ilość odebranych i zagospodarowanych odpadów).

- wzrost minimalnego wynagrodzenia,
- wzrost kosztów zakupu energii elektrycznej,
- uwarunkowania prawne wymuszające na przedsiębiorcy w sektorze gospodarki odpadami przeprowadzenie szeregu inwestycji,
- inne czynniki okołoprodukcyjne związane z transportem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych (produkcja paliwa RDF, umowy z instalacjami zewnętrznymi).

(akta kontroli str. 784-785)

Koszt odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w I półroczu 2017 r. wyniósł 22 365,6 tys. zł⁹⁰. W II półroczu 2017 r. koszt odbioru odpadów komunalnych wyniósł 10 501,6 tys. zł, w 2018 r. 20 077,6 tys. zł, a w 2019 r. 21 990,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 271-291, 394-395)

W okresie objętym kontrolą odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych na terenie Miasta zajmowało się MPGK: w I półroczu 2017 r. na podstawie umowy z 21 czerwca 2013 r. na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych⁹¹, w II półroczu 2017 r. oraz w latach 2018-2019 na podstawie dwóch umów zawartych 30 czerwca 2017 r.: nr 1689/2017 na odbiór odpadów komunalnych⁹² i nr 1690/2017 na zagospodarowanie odpadów komunalnych wraz z elementami obsługi administracyjnej i technicznej⁹³.

(akta kontroli str. 271-307, 311-390)

Zgodnie z § 5 ust. 3 umowy z 30 czerwca 2017 r., zawartej pomiędzy Miastem a MPGK na odbiór odpadów komunalnych, wysokość wynagrodzenia na 2017 r. (II półrocze) za odbiór odpadów określona została na kwotę 10 263,4 tys. zł brutto. Tymczasem Miasto zapłaciło MPGK za ww. usługę 10 501,6 tys. zł brutto, tj. 238,2 tys. zł więcej, niż przewidywała ww. umowa. Szczegółowy opis w powyższym zakresie znajduje się w sekcji „Nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 319, 394)

W sprawie trudności/barier w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych w Mieście, w tym w osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu, Wiceprezydent poinformował, że: *„(...) zagospodarowanie odpadów jest ostatnim elementem w cyklu „życia” opakowań. Przede wszystkim opakowania/produkty powinny być tworzone zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju (m.in. oszczędność zużycia energii, zmniejszenie grubości użytego materiału i możliwość jego ponownego wykorzystania). Obowiązkiem producentów powinno być wytwarzanie produktów, których ponowne zagospodarowanie jest stosunkowo łatwe i tanie. Natomiast nowe produkty powinny zawierać w składzie elementy powstające z odzysku i recyklingu odpadów. Zauważalnym problemem w całej Polsce jest nadprodukcja odpadów. Przemysł opakowaniowy, który wprowadza opakowania na rynek, tworzy je i nie odpowiada za ich zbieranie i przetwarzanie, łączone są materiały wykluczające późniejszy recykling, brak obowiązku wykorzystania surowców z recyklingu. Powyższe czynniki wpływają na coraz większe trudności z zagospodarowaniem*

⁹⁰ W wystąpieniu podano koszt odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w I półroczu 2017 r. łącznie, ponieważ obowiązująca w tym okresie umowa z 23 czerwca 2013 r. z MPGK (zarejestrowana w rejestrze umów Urzędu pod poz. 1615/2013) określała łączne wynagrodzenie za odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

⁹¹ Z nieruchomości zamieszkałych.

⁹² Z nieruchomości zamieszkałych i w części zamieszkałych.

⁹³ Jw.

odpadów, wzrost ceny ich zagospodarowania przy jednoczesnym coraz większym wymogu recyklingu odpadów przerzuconym na gminy. Z tego względu niezbędne jest szybkie wprowadzenie przepisów o rozszerzonej odpowiedzialności producentów włączających ich do finansowania gospodarki odpadami (projekt ustawy w tym zakresie jest dopiero procedowany)”.

(akta kontroli str. 560-561)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie utworzył lokalnej platformy internetowej na rzecz ZPO oraz nie podejmował działań na rzecz promowania i wspierania budowy sieci napraw i ponownego użycia, mimo iż takie zadania były przewidziane w Planie gospodarki odpadami (odpowiednio na 2017 r. oraz lata 2017-2018) oraz w KPZPO (odpowiednio na lata 2015-2017 i lata 2014-2018).

(akta kontroli str. 369)

Wiceprezydent wyjaśnił, że działanie *Lokalna platforma internetowa na rzecz ZPO* realizowane było poprzez stronę internetową www.odpady.katowice.eu – gdzie były umieszczane wszelkie informacje, materiały (również edukacyjne) związane z tematyką odpadową. Strona funkcjonowała od 2013 r. i była rozpowszechniana wśród mieszkańców. Zawierała istotne informacje dotyczące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach tej strony propagowano właściwe postępowanie z odpadami, zachowania proekologiczne itd. *W związku z tym nasza platforma zawiera wiele elementów tej określonej w „Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022” i w KPZPO dlatego nie tworzą kolejnej strony internetowej.*

Odnośnie braku realizacji działania *Promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia* Wiceprezydent w wyjaśnieniach stwierdził: *„(...) do tej pory problemem było finansowanie tego typu przedsięwzięć. Dopiero nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 2019 r. umożliwiła finansowanie tego typu zadań z opłaty „śmieciowej”. W związku z powyższym możliwe jest działanie w tym zakresie, jednak ze względu na szybko rosnące koszty zagospodarowania odpadów, a co za tym idzie stawki dla mieszkańców, rozbudowa systemu gospodarowania odpadami o nowe elementy w kolejnych latach może być utrudniona”.*

(akta kontroli str. 703-705)

W ocenie NIK, przedstawione przez Wiceprezydenta działania Miasta, polegające na prowadzeniu strony internetowej www.odpady.katowice.eu, nie zapewniały realizacji zadania „Lokalna platforma internetowa na rzecz ZPO” przewidzianego dla Miasta w Planie gospodarowania odpadami i w KPZPO. Celem utworzenia lokalnej platformy jest bowiem rozwijanie świadomości potrzeby zmniejszenia wytwarzania odpadów, m.in. poprzez wymianę poglądów i doświadczeń w ograniczaniu stosowania plastikowych jednorazowych opakowań na rzecz opakowań wielokrotnego użytku i biodegradowalnych, czego stosowane przez Miasto rozwiązania (ww. strona internetowa) nie zapewniają.

W odniesieniu do promowania i wspierania budowy sieci napraw i ponownego użycia NIK wskazuje, że zgodnie z art. 17 ustawy o odpadach przygotowanie do ponownego użycia jest wymienione na drugiej pozycji w hierarchii sposobów postępowania z odpadami⁹⁴, zaś art. 19 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi, że organy

⁹⁴ Na pierwszym miejscu ustawa wymienia zapobieganie powstawaniu odpadów.

administracji publicznej⁹⁵, w zakresie swojej właściwości, podejmują działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności zachęcając do tworzenia i wspierając sieci ponownego wykorzystania i napraw. Podjęcie takich działań przyczyniłoby się, zdaniem NIK, do zwiększenia świadomości ekologicznej mieszkańców Miasta.

2. Miasto nie dopełniło wymogu określonego w § 5 ust. 10 umowy nr 1698/2017 z 30 czerwca 2017 r. na odbiór odpadów komunalnych, tj. nie uzyskało informacji o ryzyku przekroczenia wysokości zaplanowanych kosztów oraz określenia wysokości nadwyżki kosztów faktycznie poniesionych nad planowanymi za odbiór odpadów komunalnych w 2017r. i mimo tego wypłaciło Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. (bez przedłożenia przez tę spółkę ww. dokumentów) wynagrodzenie wyższe o 238,2 tys. zł, niż przewidziane w ww. umowie.

(akta kontroli str. 319-321, 344-348, 394)

Wiceprezydent wyjaśnił, że: „(...) zadanie odbioru odpadów komunalnych i zagospodarowania odpadów komunalnych wraz z elementami obsługi administracyjnej i technicznej finansowane są łącznie w ramach jednego § 4300. Nastąpiło przesunięcie kwoty pomiędzy umowami w ramach realizowanego przez Miasto zadania odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych – przy czym łączna kwota przewidziana w budżecie na to zadanie nie została przekroczona. Ilość odpadów określona w umowie jest przyjmowana statystycznie, wobec powyższego nie ma możliwości przewidzenia nagłego zwiększenia ich ilości (jest to ilość szacowana na podstawie lat wcześniejszych). § 5 wskazanej umowy dotyczy elementów kosztotwórczych, a nie bezpośrednio ilości odbieranych odpadów. Dodatkowo w 2017 r. nastąpiła zmiana systemu rozliczania – z ryczałtowego na wagowe. Wpłata kwoty za odbiór odpadów nastąpiła na podstawie ilości faktycznie odebranych odpadów w 2017 r. Niezależnie od ilości odpadów wytworzonych przez mieszkańców operator systemu musi je odebrać, nie może ograniczyć realizowanej usługi, odpady nie mogą też zalegać na nieruchomości”.

(akta kontroli str. 610-611, 665-667)

MPGK nie poinformowało Miasta o ryzyku przekroczenia w 2017 r. wysokości kosztów zaplanowanych w umowie z 30 czerwca 2017 r. za odbiór odpadów komunalnych i nie wprowadziło odpowiednich zapisów do kalkulacji kosztów. Wysokość wynagrodzenia dla MPGK za odbiór odpadów komunalnych w drugim półroczu 2017 r. w kwocie 10 501 638,00 zł brutto została przewidziana dopiero w aneksie nr 1 do ww. umowy, który został zawarty 30 września 2019 r.

(akta kontroli str. 610-611, 665-667)

W ocenie NIK, mimo że nie przekroczono kwoty przeznaczonej w budżecie Miasta z 2017r. na finansowanie zadania odbioru odpadów komunalnych i zagospodarowania odpadów komunalnych wraz z elementami obsługi administracyjnej i technicznej (w ramach Działu 900, Rozdziału 90002, § 4300), wypłacenie MPGK zwiększonego wynagrodzenia za odbiór odpadów komunalnych (o 238,2 tys. zł), powinno nastąpić z zachowaniem wymogów określonych w § 5 ust. 10 umowy z 30 czerwca 2017 r.

(akta kontroli str. 319-321, 360, 394)

⁹⁵ Do których należą, w myśl przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, organy jednostek samorządu terytorialnego.

Masa odpadów z tworzyw sztucznych wytwarzanych w Mieście Katowice⁹⁶ (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w latach 2017–2018 wzrosła i wynosiła odpowiednio 4 kg i 14 kg. Wprawdzie Gmina osiągnęła wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, a oszacowany przez NIK poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z tworzyw sztucznych (z uwzględnieniem morfologii zmieszanych odpadów komunalnych) wzrósł w 2018 r. (28,9%) w porównaniu do 2017 r. (9,5%), jednakże wg szacunków NIK w 2017 r. łącznie 90,5% odpadów z tworzyw sztucznych poddano procesom odzysku i unieszkodliwiania innym niż recykling i przekształcenie termiczne z odzyskiem energii, a w 2018 r. było to 71,1%. Powyższe nie wpisywało się w hierarchię sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹⁷. Zgodnie z tą hierarchią, zapobieganie powstawaniu odpadów oraz ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem.

Gmina, na podstawie gromadzonych danych, sporządzała zgodnie z przepisami sprawozdania roczne o odpadach komunalnych, jednak istniejący model sprawozdawczości, wynikający z przepisów ustawy o odpadach i rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie wzorów sprawozdań za lata 2017 - 2018⁹⁸ nie pozwalał na uzyskanie pełnych informacji o ilości i sposobach ostatecznego zagospodarowania odpadów.

Urząd zrealizował wszystkie zadania, których wykonanie zostało przewidziane w POŚ na lata 2017-2019 i zarazem osiągnęło w latach 2018-2019 wartości wskaźników określonych w ww. dokumencie wskazujące na pozytywną tendencję w realizacji celu nr 8 „*Uszczelnienie systemu gospodarki odpadami i minimalizacja ilości odpadów kierowanych do składowania*”.

Urząd podejmował działania⁹⁹ w przypadku stwierdzenia nieterminowego przekazywania sprawozdań przez podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości¹⁰⁰. W okresie objętym kontrolą wydano 15 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podmioty zajmujące się odbieraniem odpadów komunalnych, a w sytuacjach, gdy podmiot nie uiszczał nałożonej kary wszczynano postępowanie egzekucyjne.

Nie wykonano natomiast dwóch działań służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, wskazanych jako konieczne do realizacji w Planie gospodarki odpadami i rekomendowanych w KPZPO, tj. „Lokalna platforma internetowa na rzecz ZPO” oraz „Promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia”.

Jako działanie nierzetelne NIK ocenia fakt, iż Miasto wypłaciło Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.¹⁰¹ wyższe o 238,2 tys. zł, niż przewidziane w umowie nr 1698/2017 z 30 czerwca 2017 r. na odbiór odpadów

⁹⁶ Zwanym dalej „Gminą” lub „Miastem”.

⁹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁹⁸ Wzory sprawozdań za lata 2017 i 2018 określone zostały w rozporządzeniach Ministra Środowiska sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 934 za rok 2017 i Dz. U. z 2018 r. poz. 1627 - za 2018 r.)

⁹⁹ Wystawiano tytuły wykonawcze, zajmowano wierzytelności z rachunku bankowego, odbywały się wizyty poborcy skarbowego, składano wnioski o udostępnienie danych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz do systemu Ognivo (umożliwiającego wymianę informacji pomiędzy wskazanymi przez prawo podmiotami, tj. ZUS, Poczta Polska, urzędy skarbowe, izby celne, administracyjne organy egzekucyjne, komornicy oraz sądy i prokuratury. System Ognivo działa w formie aplikacji elektronicznej).

¹⁰⁰ Zobowiązane do składania sprawozdań, o którym mowa w art. 9n ustawy o utrzymaniu czystości.

¹⁰¹ Zwanemu dalej „MPGK”.

komunalnych, wynagrodzenie za drugie półrocze 2017 r., bez uprzedniego uzyskania informacji wymaganych § 5 ust. 10 tej umowy.

OBSZAR

2. Działania informacyjne i edukacyjne mające na celu zmniejszenie wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych oraz ich prawidłową segregację

Opis stanu faktycznego

2.1. W Mieście prowadzone były działania edukacyjne w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi mające na celu zwiększające poziom świadomości ekologicznej. skierowane zarówno do dzieci jak i dorosłych. Były to m.in.:

- kampanie informacyjne w zakresie zasad zbiórki odpadów (także odpadów niebezpiecznych) oraz systemu gospodarowania odpadami, w tym: materiały informacyjne o różnym zastosowaniu umieszczane na przystankach komunikacji miejskiej lub przekazywane do zarządców nieruchomości, m.in. plakaty, ulotki, książeczki dla dzieci; gadżety promocyjne takie jak: bidony na napoje (zachęcające do korzystania z opakowań wielokrotnego użytku, bez zużywania jednorazowych butelek), bawełniane i jutowe torby (ograniczenie stosowania jednorazowych reklamówek z tworzyw sztucznych) i materiały biurowe/szkolne (kartonowe przyborniki na biurko, bambusowe długopisy, zestawy piśmiennicze z drewna); Informacje dotyczące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i materiały edukacyjne związane z tematyką odpadową umieszczane były na stronie internetowej¹⁰², w tym m.in. w zakresie kampanii „Śląskie. Odzyskana energia”,
- organizacja corocznego Pikniku Ekoodpowiedzialnie, w edycji z 2019 r. baterie były wymieniane na sadzonki, organizowane były konkursy, pokazy ekologiczne, wykonywane były przypinki „zero waste” oraz akcesoria z wikliny, można było napić się wody z saturatora. Podczas pikniku odbył się także spektakl teatralny dla dzieci o tematyce odpadowej, koncert zespołu Recycling Band wraz z warsztatami tworzenia instrumentów z odpadów jako przykładu praktycznego zastosowania idei ograniczania ilości wytwarzanych odpadów.
- warsztaty dla dzieci szkolnych i przedszkolnych - w 2019 przybliżających zagadnienie odpowiedniego postępowania z odpadami oraz praktyczne zastosowanie idei zero waste.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału ze względu na różnorodne kanały rozpowszechniania informacji, trudno oszacować ostateczną liczbę odbiorców prowadzonych działań edukacyjnych. Ogólnie celem kampanii jest dotarcie do jak najszerszego grona odbiorców, stąd ich różnorodność. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż działania prowadzone są do możliwie najszerszej grupy mieszkańców (m.in. poprzez kampanię na przystankach komunikacji miejskiej do której dostęp ma szerokie grono odbiorców oraz stronę internetową). Także wśród najmłodszych mieszkańców materiały rozprowadzane są na szeroką skalę, gdyż każda chętna placówka oświatowa może je otrzymać. Ponadto drobne gadżety przekazywane są na nagrody. Szacunkowo w warsztatach organizowanych w szkołach na zlecenie UM Katowice wzięło udział ok 2000 dzieci (po 5 grup w każdej z 20 placówek). Przybliżona liczba uczestników Pikniku Ekoodpowiedzialnie w 2018 r. to ok 6000 osób.

(akta kontroli str. 17-19, 128-129)

¹⁰² www.odpady.katowice.eu

2.2. W latach 2017-2019 koszty edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami wynosiły 859 698,23 zł, co stanowiło 0,62% łącznych dochodów gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 138 471 053,27 zł. W badanym okresie koszty te wynosiły: w 2017 r. 311 904,23 zł, w 2018 r. - 258 947,63 zł, a w 2019 r. – 288 846,00 zł. Udział wydatków w dochodach gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosił odpowiednio: 0,67% dochodów wynoszących 46 365 059,02 zł, 0,56% - 45 899 282,15 zł, a w 2019 r. 0,63% – 46 206 712,10 zł.

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału nie wydzielono kosztów dla strumienia odpadów.

(akta kontroli str. 21)

2.3. Według Wiceprezydenta w Urzędzie Miasta Katowice sukcesywnie wdrażane są działania mające na celu ograniczenie użytkowania plastiku. Podczas imprez organizowanych przez Urząd Miasta (Wydział Administracyjny) w obiektach wykorzystywane są naczynia porcelanowe/szklane i sztuczne metalowe wielokrotnego użytku. W ramach potrzeb ponadstandardowych lub w przypadku imprez na wolnym powietrzu zmierza się do tego aby zapewniać głównie naczynia, sztuczne biodegradowalne lub wielokrotnego użytku. Ponadto pojemniki na odpady z możliwością wstępnej segregacji są dostępne we wszystkich budynkach Urzędu. Odpowiednio oznakowane pojemniki są ustawione w przestrzeniach ogólnodostępnych, miejscach przyjmowania mieszkańców, pomieszczeniach socjalnych, toaletach, korytarzach. (...). Promocja picia „kranówki” odbywa się za pośrednictwem kampanii społecznej "Kranówka katowicka - szluknij się z kokotką", zainaugurowanej w tym roku przez Urząd Miasta Katowice i Katowickie Wodociągi – co wpływa na ograniczanie stosowania opakowań z tworzyw sztucznych.

Nie wprowadzono automatów kaucyjnych dla tworzyw sztucznych, ze względu na szereg problemów technicznych, organizacyjnych i wysokie koszty. Dodatkowo system kaucyjny ma szanse realizacji dopiero po zmianach przepisów krajowych w ramach rozszerzonej odpowiedzialności przedsiębiorców.

Promowanie postaw proekologicznych znajduje się na liście priorytetowych działań realizowanych w mieście Katowice, Miasto nieustannie poszukuje i stopniowo wdraża rozwiązania sprzyjające ochronie środowiska naturalnego”.

(akta kontroli str. 20)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

Z uwagi na nieusuwalny charakter nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Katowicach. 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.

Katowice, dnia 19 czerwca 2020 r.

Kontroler
Anna Loppe
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....