



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.023.05.2019

P/19/079

Pan
Grzegorz Watycha
Burmistrz
Gmina Miasto Nowy Targ
ul. Krzywa 1
33-400 Nowy Targ

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	Gmina Miasto Nowy Targ, ul. Krzywa 1, 33-400 Nowy Targ
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Watycha – Burmistrz Miasta Nowy Targ, od 4 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 3)
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 r. – grudzień 2019 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze, okres kontroli obejmował również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Łukasz Chudzik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/199/2019 z 10 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez Gminę Miasto Nowy Targ (dalej Gmina) w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów z tworzyw sztucznych i ich zagospodarowaniu NIK ocenia jako niewystarczające.

Działania Gminy ukierunkowane były głównie na osiągnięcie wymaganych prawem poziomów recyklingu odpadów i przygotowania do ponownego użycia zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³. Gospodarowanie odpadami przez Gminę umożliwiło osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, jednak nie w pełni wpisywało się w hierarchię sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴. Zgodnie z tą hierarchią, zapobieganie powstawaniu odpadów oraz ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i ich unieszkodliwianiem. Tymczasem w Nowym Targu w 2017 r. 34,8%, a w 2018 r. 22% odpadów z tworzyw sztucznych z terenu gminy

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

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ W brzmieniu obowiązującym w latach 2017-2018: Dz. U. z 2018 r., poz. 1454, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r., poz. 2010, ze zm., dalej: *ustawa o utrzymaniu czystości i porządku*.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 701, ze zm., dalej: *ustawa o odpadach*.

(z uwzględnieniem tworzyw sztucznych w odpadach zmieszanych) zostało poddanych recyklingowi, natomiast pozostałe 65,2% i 78% zostało poddanych innym procesom odzysku i unieszkodliwiana (w tym składowaniu). Ponadto w 2018 r. (w porównaniu do 2017 r. i z wykluczeniem odpadów zbieranych w punktach skupu w 2018 r.) wystąpił znaczny wzrost (o 114,8%) ilości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych.

Burmistrz dysponował danymi umożliwiającymi prawidłowe sporządzenie sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r. i 2018 r., jednak NIK zauważa, że forma tych sprawozdań, narzucona jednostkom samorządu terytorialnego obowiązującymi przepisami prawa, nie zapewniała pełnych informacji o ostatecznym sposobie zagospodarowania znacznej części odpadów komunalnych. Wg sprawozdań Burmistrza udział masy wszystkich frakcji odpadów komunalnych, dla których wskazano jako sposób zagospodarowania proces R12 (nie stanowi on ostatecznego sposobu zagospodarowania odpadów) w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych wynosił 93,6% w 2017 r. oraz 87,0% w 2018 r. Natomiast w przypadku odpadów z tworzyw sztucznych wskaźniki te kształtowały się na poziomie 100% w 2017 r. oraz 0% w 2018 r.

Gmina nie zrealizowała dwóch zadań wynikających z Krajowego Programu Zapobiegania Powstawaniu Odpadów⁵ (dalej: KPZPO) i odpowiadających im dwóch z pięciu zadań zawartych w Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Małopolskiego⁶ na lata 2016-2022 (dalej: PGOWM), tj. nie stworzono lokalnej platformy internetowej dotyczącej zapobiegania powstawaniu odpadów oraz nie przeprowadzono badań składu morfologicznego odpadów komunalnych. Zdaniem NIK niezrealizowanie zapisów ww. dokumentów nie uniemożliwiało realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy.

Podejmowane przez Gminę działania informacyjno-edukacyjne mające na celu podniesienie świadomości na temat strategii ograniczania odpadów, jak i w zakresie prawidłowego prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów mogły, w ocenie NIK, przyczynić się do wzrostu skuteczności selektywnej zbiórki odpadów wytwarzanych z tworzyw sztucznych z poziomu 4,9% w 2017 r. do poziomu 9,7% w 2018 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta uchwaliła 20 listopada 2017 r. aktualizację Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miasto Nowy Targ na lata 2017 – 2020⁷ (dalej: POŚ). W programie tym zawarto m. in. zagadnienia dotyczące gospodarki odpadami.

Do końca 2017 r. odpady odbierano od mieszkańców w sposób selektywny w podziale na dwie frakcje: suchą (papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło) oraz moką (pozostałe odpady zmieszane). Od początku 2018 r. zgodnie z przyjętymi

⁵ Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów, opracowany został w 2014 r. na zlecenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, na podstawie art. 29 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3, ze zm.).

⁶ Uchwała Nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XI/125/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego.

⁷ Uchwała nr XLII/399/2017 Rady Miasta Nowy Targ z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miasto Nowy Targ na lata 2017 – 2020.

uchwałami⁸ zmieniono system gospodarki odpadami komunalnymi, dostosowując go do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 r.⁹ w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. W związku z powyższym odpady odbierano od mieszkańców w sposób selektywny w podziale na trzy frakcje: papier, szkło oraz łącznie tworzywa sztuczne i metal.

Ponadto w POŚ wskazano, że zgodnie z zapisami art. 14 ust 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska¹⁰ Gmina przyjęła, że sposób prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi na jej terenie uwzględniony został w PGOWM.

(akta kontroli str. 35-77)

W PGOWM wymieniono następujące zadania do realizacji przez gminę:

- 1) stworzenie lokalnej platformy internetowej na rzecz zapobiegania powstawania odpadów opracowanej częściowo na poziomie krajowym, realizowanej w kontekście lokalnym¹¹,
- 2) zorganizowanie programów i konkursów w celu podniesienia świadomości na temat strategii ograniczania odpadów w ramach Europejskiego Tygodnia Zapobiegania Powstawaniu Odpadów¹²,
- 3) budowa punktu sieci napraw i ponownego użycia, który znajdował się będzie na terenie budowanego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej PSZOK)¹³,
- 4) wykonanie badania składu morfologicznego odpadów komunalnych oraz właściwości fizycznych i chemicznych odpadów¹⁴,
- 5) budowa PSZOK przy ul. Jana Pawła II w Nowym Targu¹⁵.

Dwa zadania wynikające z ww. PGOWM zostały również zapisane w KPZPO, tj.: utworzenie lokalnej platformy internetowej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów (dalej ZPO) oraz promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użytku.

Działania w zakresie Budowy PSZOK przy ul. Jana Pawła II w Nowym Targu, na terenie którego zostanie również utworzony punkt napraw i ponownego użycia Gmina podjęła w 2017 r. poprzez złożenie wniosku do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) na dofinansowanie budowy (3 lutego 2020 r. Gmina podpisała umowę z NFOŚiGW o dofinansowanie¹⁶ przedmiotowego projektu).

(akta kontroli str. 211-315)

⁸ Uchwała XXXIX/345/2017 Rady Miasta Nowy Targ w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Nowy Targ (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 5082), Uchwała nr XXXIX/355/2017 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 5083).

⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 2028.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 1396, ze zm.

¹¹ Zadanie 5 z Harmonogramu rzeczowo-finansowego działań na rzecz ZPO, tabela 81, str. 113.

¹² Zadanie 7 z Harmonogramu rzeczowo-finansowego działań na rzecz ZPO, tabela 81, str. 113.

¹³ Zapisane w planie inwestycyjnym będącym załącznikiem nr 1 do PGOWM, tabela nr 21 *Planowane nowe punkty selektywnego zbierania odpadów*, pozycja 112, str. 109.

¹⁴ Zadanie 6 z Harmonogramu rzeczowo-finansowego działań w zakresie gospodarki odpadami, tabela 82, str. 115.

¹⁵ Zapisana w planie inwestycyjnym będącym załącznikiem nr 1 do PGOWM, tabela nr 32 *Harmonogram inwestycji wraz z kosztami*, pozycja 112, str. 176.

¹⁶ Umowa z dnia 3 lutego 2020 r. o dofinansowanie nr POIS.02.02.00-00-0006/18, Projekt *Budowa Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Gminie Miasto Nowy Targ*.

W latach 2017-2019 Gmina co roku organizowała kampanie, konkursy mające na celu podniesienie świadomości na temat strategii ograniczania odpadów (m.in. wpływające na zmianę zachowań konsumentów i rezygnację z wykorzystania produktów/opakowań z tworzyw sztucznych lub stosowanie produktów z tych tworzyw nadających się do wielokrotnego użytku), jak i w zakresie prawidłowego prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Corocznie organizowano konkursy recyklingowe (zbieranie makulatury i złomu przez uczniów szkół i przedszkoli), wydarzenia ekologiczne dotyczące segregacji odpadów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Organizowano dwa razy w roku akcje *Posprzątajmy nasze miasto*. Ponadto prowadzono spotkania edukacyjne dotyczące segregacji odpadów komunalnych zarówno w szkołach, przedszkolach, jak i klubach seniora.

Gmina nie przeprowadziła badania składu morfologicznego odpadów komunalnych oraz nie stworzono lokalnej platformy internetowej zgodnie z wytycznymi zawartymi w KPZPO, opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 12, 18-29, 445-476)

Gmina posiadała bieżące informacje o odebranych i zebranych odpadach komunalnych i ich zagospodarowaniu, wymagane przepisami art. 9n (podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości), 9na (podmioty prowadzące PSZOK) (z uwzględnieniem art. 9oa) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Sprawozdania zostały terminowo przedłożone, a Gmina nie wносиła do nich uwag. W oparciu o powyższe sprawozdania Burmistrz - zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku - przedłożył Marszałkowi Województwa Małopolskiego oraz Małopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Krakowie roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami za 2017 i 2018 rok (dalej: sprawozdania gminne). Sprawozdania te dostępne były na stronie internetowej Gminy. W trakcie kontroli nie było dostępne sprawozdanie za 2019 r. w związku z wejściem w życie z dniem 1 lutego 2020 r. ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Termin złożenia sprawozdania za 2019 r. poprzez BDO¹⁸ został przedłużony do 30 czerwca 2020 r. w przypadku podmiotów odbierających/zbierających odpady i do 31 sierpnia 2020 r. w przypadku gmin.¹⁹

Złożone sprawozdania²⁰ zostały przygotowane poprawnie pod względem rachunkowym, a z wykazanych danych wynika, że gmina osiągnęła wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7²¹ ustawy o utrzymaniu czystości i porządku: 60,55% (2017 r.) i 53% (2018 r.). Odpady z tworzyw sztucznych wykazane w sprawozdaniach obejmowały wyłącznie kod 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych, w sprawozdaniach nie wykazano odpadów pochodzących z innych źródeł, np. o kodach: 19 12 04 (tworzywa sztuczne i guma z instalacji i urządzeń służących do mechanicznej obróbki odpadów, np. w wyniku sortowania) oraz 20 01 39 (tworzywa sztuczne z odpadów komunalnych nie będące opakowaniami).

(akta kontroli str. 327-444)

¹⁷ Dz. U. poz. 150.

¹⁸ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

¹⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 3 przywołanej ustawy.

²⁰ Sprawozdania złożono przez platformę należącą do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Departament Środowiska.

²¹ W brzmieniu obowiązującym w latach 2017 – 2018.

Sprawozdania sporządzone przez Burmistrza Miasta Nowy Targ z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r. i 2018 r. zawierały dane o ilości poszczególnych strumieni odpadów odebranych od mieszkańców²² i zebranych z terenu gminy w PSZOK (2017 r. i 2018 r.) oraz punktach skupu (tylko w 2018 r.)²³. Z informacji tych wynika m.in., że:

- w 2017 r. odebrano i zebrano z terenu gminy Miasto Nowy Targ 11 815,01 ton odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 64,8% stanowiły odpady zmieszane, 0,01% odpady z papieru i tektury²⁴, szkła²⁵ 1,4% i tworzyw sztucznych²⁶ 0,5%,
- w 2018 r. odebrano i zebrano z terenu gminy Miasto Nowy Targ 12 789,393 ton odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 63% stanowiły odpady zmieszane, 5,7% odpady z papieru i tektury, metalu 1,3%, szkła 1,1% i tworzyw sztucznych 1,1%.

W 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła zarówno ilość odebranych i zebranych wszystkich odpadów komunalnych (o 8,25%), jak również odpadów z tworzyw sztucznych (o 114,78%, z 63,600 ton w 2017 r. do 136,600 ton w 2018 r.). Szybszy przyrost ilości odpadów z tworzyw sztucznych niż w przypadku łącznej masy odpadów komunalnych mógł być związany m.in. z poprawą skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów, ale także mógł wskazywać na rosnącą konsumpcję wyrobów plastikowych w gospodarstwach domowych.

Wzrostu całkowitej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych oraz odpadów z tworzyw sztucznych nie można również całkowicie wytłumaczyć ujęciem w sprawozdaniu za 2018 r. danych z punktów skupu. Porównując dane za 2017 r. i 2018 r., z wyłączeniem odpadów zebranych w 2018 r. w punktach skupu, można stwierdzić, że w 2018 r. wystąpił:

- spadek ilości wszystkich odebranych i zebranych odpadów komunalnych o 0,4% (z 11 815,01 ton w 2017 r. do 11 767,790 ton w 2018 r.),
- znaczny wzrost ilości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych o 114,78% całego strumienia odpadów.

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.

²² Odpowiednio: cz. IIa, IIc i II d sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. II sprawozdania o odpadach komunalnych za 2018 r.

²³ Odpowiednio: cz. III sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. Va i VIa sprawozdania o odpadach komunalnych za 2018 r.

²⁴ Kod: 15 01 01.

²⁵ Kod: 15 01 07.

²⁶ Kod: 15 01 02.

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

- dla wszystkich frakcji odpadów (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych): w 2017 r.: 93,6% inne procesy odzysku, 5,8% recykling, 0,6% brak informacji o sposobie zagospodarowania - zbieranie, w 2018 r.: 86,4% inne procesy odzysku, 13,6% recykling,
- dla odpadów z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych): w 2017 r.: 100% inne niż recykling procesy odzysku, w 2018 r.: 100% recykling.

Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że w przypadku zdecydowanej większości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, w tym także odpadów z tworzyw sztucznych w 2017 r., jako sposób zagospodarowania wskazane zostały inne procesy odzysku, w których dominujący udział miał proces przejściowy, który nie stanowi ostatecznego sposobu zagospodarowania odpadów, tj. proces oznaczony kodem R12 (tj. *Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11*). Udział masy odpadów, dla których wskazano jako sposób zagospodarowania proces R12 w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych wynosił odpowiednio: 93,6% (11 059,920 ton) w 2017 r. oraz 87,0% (11 046,080 ton) w 2018 r. Natomiast w przypadku odpadów z tworzyw sztucznych wskaźniki te kształtowały się na poziomie 100% (63,600 ton) w 2017 r. oraz 0,0% (0,00 ton) w 2018 r.

W ocenie NIK istniejący system sprawozdawczy w zakresie odpadów komunalnych nie umożliwia ustalenia wprost ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu zagospodarowania tych odpadów, ponieważ:

- w sprawozdaniach nie dokonywano ustalenia (szacunkowego) całkowitej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a dane sprawozdawcze w tym zakresie dotyczą jedynie selektywnie odebranych i zebranych odpadów, co nie uwzględniało ilości tych odpadów znajdujących się w odpadach zmieszanych,
- brak było 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 pełnych²⁷ danych dotyczących dalszego (ostatecznego) sposobu zagospodarowania tych odpadów.

W celu ustalenia szacunkowego wpływu operacji w instalacjach przetwarzania odpadów na wzrost wielkości strumienia odpadów materiałowych (papier i tekstura, metal, szkło i tworzywa sztuczne) odebranych i zebranych z terenu gminy Miasta Nowy Targ, w toku kontroli NIK dokonano kalkulacji, wykorzystując do tego celu dane przedstawione w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. Dzięki temu w przeprowadzonej kalkulacji uwzględniono te ilości dodatkowo „wysortowanych” odpadów materiałowych, które następnie poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

²⁷ Dane wskazywane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. (Informacja o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu miasta Nowy Targ w danym okresie sprawozdawczym) tylko częściowo uwzględniają dodatkowo „wysortowane” (w odpowiednich instalacjach) odpady materiałowe, tj. w tej części, w której odpady te zostały przekazane do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

Dokonując powyższych kalkulacji przyjęto schemat obliczeniowy wg którego, jeżeli poziom recyklingu podany w cz. Va sprawozdania za 2017 r. lub w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. [I] przewyższał łączną ilość odpadów, dla których (w częściach IIa,c oraz III sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. IIIa,b, Vb, VIb sprawozdania za 2018 r.) wskazano jako sposób zagospodarowania recykling lub inne procesy odzysku [II], to ilość poszczególnych odpadów materiałowych dodatkowo „wysortowanych” (w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach) z odpadów zmieszanych (kod: 20 03 01) ustalono jako różnicę pomiędzy tymi wielkościami [I - II]. Ilość odpadów oznaczonych kodami 20 03 01 pomniejszono proporcjonalnie do ilości wtórnie wytworzonych odpadów materiałowych²⁸.

W rezultacie przeprowadzonych operacji 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 recyklingu²⁹. Dane te stanowiły podstawę do ustalenia wskaźnika skuteczności procesów przetwarzania odpadów w instalacjach.

W powyżej opisany sposób skalkulowano, że w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach wtórnie wytworzono „dodatkowe” ilości odpadów materiałowych w następujących ilościach:

- 1) papier i tektura (kod: 15 01 01): 886,248 ton w 2017 r. oraz 24,083 ton w 2018 r.,
- 2) szkło (kody: 15 01 07, 19 12 05, 20 01 02): 83,108 ton w 2017 r. oraz 47,404 ton w 2018 r.,
- 3) metal (kody: 15 01 04, 20 01 40): 77,856 ton w 2017 r. oraz 84,588 ton w 2018 r.,
- 4) tworzywa sztuczne (kod: 15 01 02): 388,852 ton w 2017 r. oraz 172,739 ton w 2018 r.³⁰

Z uwagi na fakt, że analizowane dane sprawozdawcze nie w pełni odzwierciedlały ilość faktycznie wytworzonych odpadów materiałowych i sposób ich zagospodarowania, nie sposób na ich podstawie dokonać oceny skuteczności postępowania z tymi odpadami. Dlatego też kontroler NIK wykonał kalkulacje pozwalające na oszacowanie ilości wytworzonych odpadów materiałowych (odrębnie dla papieru i tektury, metalu, szkła oraz tworzyw sztucznych) i sposobów ich zagospodarowania, a także dokonał obliczeń w zakresie ilości wytworzonych odpadów komunalnych przypadających na jednego mieszkańca miasta Nowy Targ (w tym również w podziale na poszczególne odpady materiałowe) i skuteczności prowadzonych procesów przetwarzania w instalacjach w odniesieniu do strumienia odpadów zmieszanych.

W wyniku tych kalkulacji ustalono, że:

- a) ilość odpadów komunalnych przypadająca na jednego mieszkańca gminy Miasto Nowy Targ zwiększyła się z 347 kg w 2017 r. do 397 kg w 2018 r., tj. o 14,4%,

²⁸ Proporcja wynikająca odpowiednio z udziału odpadów o kodzie 20 03 01 w łącznej masie tych odpadów.

²⁹ 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.

³⁰ Powyższe dane uwzględniono w sposobach zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów. Przyjęto założenie, że jeżeli masa danego rodzaju odpadów materiałowych przygotowanych do ponownego użycia lub recyklingu (wskazana w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.) jest wyższa niż masa tych odpadów zebranych pierwotnie, dla których wskazano jako sposób zagospodarowania procesy R2-R9 (w częściach IIa,c oraz III sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. IIIa,b, Vb, VIb sprawozdania za 2018 r.), to źródłem zwiększenia powyższych ilości w pierwszej kolejności są odpady pierwotnie odebrane i zebrane (w sposób selektywny), dla których wskazano jako zagospodarowanie inne procesy odzysku, a dopiero następnie odpady zmieszane (20 03 01).

- b) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca gminy Miasto Nowy Targ – 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 – zmniejszyła się z 13 kg w 2017 do 10 kg w 2018, tj. o 23,1%,
- c) ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oszacowano³¹ na 1 299,651 ton w 2017 r. oraz 1 406,833 ton w 2018 r.,
- d) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca gminy Miasto Nowy Targ – uwzględniając oszacowaną masę wytworzonych odpadów – zwiększyła się z 38 kg w 2017 r. do 44 kg w 2018 r. tj. o 16,7%, a wyłączając dane o ilości zebranych w 2018 r. odpadów komunalnych w punktach skupu wzrost ten wyniósł 5,3% (do 40 kg w 2018 r.),
- e) skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych³² wyniosła 4,9% w 2017 r. oraz 9,7% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. jej poziom był niższy niż dla metalu (59,2%) szkła (10,3%), oraz papieru i tektury (59,0%),
- f) skuteczność instalacji w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych)³³ wyniosła 29,9% w 2017 r. oraz 12,3% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. poziom ten był niższy niż dla metalu (31,2%) ale wyższy niż w przypadku szkła (3,6%) oraz papieru i tektury (1,9%),
- g) 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)³⁴: 34,8% w 2017 r. oraz 22% w 2018 r.,
 - składowanie³⁵: 7% w 2017 r. oraz 13,5% w 2018 r.,

³¹ Tzw. strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych obliczono na podstawie łącznej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, wykazanej odpowiednio w sprawozdaniach o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r., z uwzględnieniem danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2016 r., poz. 784) oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności miasta Nowy Targ.

³² Obliczona jako relacja odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

³³ 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.

³⁴ Dane wskazane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. lub w cz. VIIa sprawozdania za 2018 r.

³⁵ Poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych oszacowano łącznie na podstawie:

- ilości odpadów materiałowych poddanych składowaniu, wskazanych w cz. IIa, IIc i III sprawozdania za 2017 r. lub w cz. IIIa, IIIb, Vb i VIb sprawozdania za 2018 r., którym przyporządkowano kody procesu zagospodarowania D1 i D5,
- sumarycznej masy: odpadów zmieszanych (20 03 01) wprost przeznaczonych do składowania (cz. IIa, IIc i III sprawozdania za 2017 r. lub cz. IIIa, IIIb, Vb i VIb sprawozdania za 2018 r. – kod procesu zagospodarowania D1 i D5) oraz masy odpadów, powstałych po sortowaniu zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIb sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem (w odniesieniu do ww. sumarycznej masy) danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności miasta Nowy Targ,
- danych o masie odpadów, powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIa sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem udziału poszczególnych frakcji odpadów materiałowych w łącznej ilości odpadów gromadzonych w sposób selektywny.

Zmiany w oszacowanym poziomie składowania pomiędzy 2017 r. i 2018 r. związane były przede wszystkim ze zmianą sposobu sporządzania sprawozdań w zakresie wykazywania pozostałości z sortowania i mech.-biol. przetwarzania przeznaczonych do składowania. W 2017 r. pozycja ta obejmowała odpady o kodzie 19 12 12, a w 2018 r. uwzględniano w niej dodatkowo odpady o kodach: 19 12 01, 12 12 07, 12 12 08, 19 05 03, 19 05 99,

- inne procesy (ostateczne zagospodarowanie nie jest znane)³⁶: 58,2% w 2017 r. oraz 64,5% w 2018 r.
- h) biorąc po uwagę dane za 2018 r. skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych była niska i wśród innych odpadów materiałowych przewyższała jedynie szkło. Tylko w przypadku tworzyw sztucznych wskaźnik dla recyklingu (i przygotowania do ponownego użycia) ukształtował się znacznie poniżej 50% (wyniósł 22%). W odniesieniu do pozostałych odpadów materiałowych wskaźnik ten przekroczył 50% w przypadku metalu – 90,5% oraz papieru i tektury – 61%. Dla szkła kształtował się na poziomie 14%.

Uwzględniając fakt, że w 2018 r. 78% odpadów z tworzyw sztucznych została zagospodarowana w sposób najmniej pożądany w kontekście obowiązującej hierarchii (inne procesy odzysku i unieszkodliwiania oraz składowanie), a do recyklingu (i przygotowania do ponownego użycia) przekazano niecałą jedną czwartą całości wytworzonych odpadów plastikowych można powiedzieć, że aktualny sposób zagospodarowania analizowanej frakcji odpadów nie koresponduje z zasadami określonymi w art. 17 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 100-116)

W dacie sporządzenia sprawozdań za 2017 i 2018 r. Gmina przyjęła do wyliczeń wskaźnik GUS masa wytworzonych odpadów przez jednego mieszkańca na terenie województwa wskaźniki na lata poprzedzające okresy sprawozdawcze (tj. 2016 r. i 2017 r.)³⁷

(akta kontroli str. 117-152)

Gmina sporządzając sprawozdania składane Marszałkowi Województwa Małopolskiego korzystała z programu BDOŚ (Baza Danych Ochrony Środowiska). Jak wyjaśnił Burmistrz program umożliwiał wprowadzenie i weryfikację danych ze sprawozdań składanych przez podmioty oraz automatyczne wygenerowanie ze zgromadzonych danych sprawozdania do Marszałka Województwa.

(akta kontroli str. 4-17, 495)

Gmina nie posiadała informacji dotyczących mas odpadów z tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi lub przygotowaniu do ponownego użycia w rozbiciu na: poza terytorium kraju oraz poza UE.

W kontrolowanym okresie w gminie nie stwierdzono istnienia dzikich wysypisk śmieci. Na terenie gminy nie funkcjonowały czynne składowiska odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 4-17)

Należy przy tym wskazać, że przyjęty w analizie poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych jest poziomem szacunkowym, który w przybliżony sposób opisuje stan faktyczny. Niezależnie jednak od stopnia, w jakim ten szacunek zbliża się do rzeczywistości, to nie ma to decydującego wpływu na wynik analiz przeprowadzonych przez NIK. Ewentualne różnice w poziomie oszacowania dla tej kategorii znajdują bowiem ostateczne odzwierciedlenie odpowiednio w zmniejszeniu lub zwiększeniu poziomu określonego dla innych procesów, który finalnie również wskazuje na zagospodarowanie odpadów poprzez ich składowanie (co omówiono w kolejnym przypisie dolnym).

³⁶ 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 – jest nieznane. Uwzględniając jednak, że poza recyklingiem i przygotowaniem do ponownego użycia, przekształcaniem termicznym oraz magazynowaniem (których poziomy wynikają ze sprawozdań o odpadach komunalnych) faktyczne możliwości zagospodarowania tych odpadów są ograniczone do przekazania ich do składowania. Dlatego też w końcowych wynikach analizy (ppkt h) założono, że zarówno oszacowany poziom składowania odpadów materiałowych, jak i poziom obliczony dla innych procesów, łącznie wskazują na składowanie, jako najbardziej prawdopodobny sposób zagospodarowania tych odpadów.

³⁷ W dacie sporządzania sprawozdań nie były dostępne dane GUS obejmujące dany rok sprawozdawczy.

Gmina na podstawie art. 3 ust. 2 pkt. 10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku sporządzała corocznie dokument pn. *Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miasto Nowy Targ* (dalej Analiza). Analizy były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz zawierały wszystkie informacje wymagane art. 9t ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

(akta kontroli str. 78-99)

Kierownik Referatu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że Gmina nie korzystała z możliwości określonych w art. 9p ustawy o utrzymaniu czystości, dotyczących weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach i informacjach składanych przez podmioty wskazane w art. 9n, 9na, 9nb, 9oa ustawy i nie żądano okazania dokumentów potwierdzających recykling lub przygotowanie do ponownego użycia odpadów z tworzyw sztucznych. W celu ustalenia, czy wskazane w ww. informacjach masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi lub przygotowaniu do ponownego użycia zostały faktycznie zagospodarowane w ten sposób Gmina podejmowała działania kontrolne w stosunku do firm świadczących usługi odbioru i zagospodarowania odpadów i nie stwierdzono nieprawidłowości w związku z powyższym.

(akta kontroli str. 4-17)

Łączne koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi wynosiły odpowiednio 5 328,6 tys. zł w 2017 r., 6 972,0 tys. zł w 2018 r. oraz 8 208,9 tys. zł w 2019 r. Natomiast łączne wydatki z tytułu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy poniesione w poszczególnych latach zgodnie z zawartymi umowami w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku wyniosły: 4 868,3 tys. zł w 2017 r., 6 388,2 tys. zł w 2018 r. oraz 7 877,8 tys. zł w 2019 r. Pozostałe wydatki obejmowały koszty administracyjne, koszty zakupu w 2018 r. podwozia samochodowego (195,5 tys. zł) oraz opracowanie dokumentacji przedprojektowej i aplikacyjnej PSZOK (59,7 tys. zł).

Gmina dysponowała informacjami o kosztach netto zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 tonę, które pozyskała w trybie art. 9n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁸.

(akta kontroli str. 4-17, 316-326)

W sprawie trudności i barier, jakie Gmina spotyka w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, w tym osiągnięcia wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu, Burmistrz wyjaśnił, że: (...) *wraz ze zwiększeniem podaży wyrobów przemysłowych i wyrobów codziennego użytku wykonanych z tworzyw sztucznych pojawił się problem gromadzenia tych odpadów, ich sortowania i transportu, a wreszcie ich dalszego wykorzystania materiałowego lub surowcowego (chemicznego). W zbieranych odpadach główny udział w tworzywach sztucznych mają odpady opakowaniowe. W dużej ilości odpady takie powstają w gospodarstwach domowych. Systematycznie pracujemy nad zwiększeniem efektywności segregacji odpadów w tej grupie dostawców. Jednak, o ile w przypadku zabudowy jednorodzinnej egzekwowanie właściwej segregacji jest realne, o tyle odmienna sytuacja jest w zabudowie wielorodzinnej, gdzie odpad nie ma jednego właściciela, jest niejako odpadem „anonimowym”. Zwykle zdecydowana większość mieszkańców bloku postępuje prawidłowo, ale nawet niewielka mniejszość potrafi zniweczyć ich wysiłki. Jest to zarazem mniejszość trudna do zidentyfikowania. Odpowiedzialność zbiorowa jest nieegzekwowalna, wobec czego ewentualne kary za nieprzestrzeganie wyznaczonych obowiązków nie mają zastosowania. Jedyłą realną*

³⁸ W 2017 r. koszty te wyniosły 228,0 zł w przypadku jednej z firm obsługujących gminę oraz 149,1 zł wyłącznie za okres od listopada do grudnia w przypadku drugiej firmy. W 2018 r. było to od 254,1 zł do 269,8 zł oraz od 308,0 zł do 428,01 zł w 2019 r.

„karą” może być podniesienie stawek opłat do poziomu odpowiadającego brakowi segregacji co, jak łatwo zauważyć, byłoby krzywdzące dla osób prawidłowo wypełniających swoje obowiązki. Trudno byłoby takie rozwiązanie uznać za sprawiedliwe. Co więcej jest małe prawdopodobieństwo, że zdyscyplinuje to osoby nie stosujące się do obowiązujących zasad segregacji, a może zniechęci tych, którzy do tej pory segregowali odpady. Przy aktualnych kosztach odbioru odpadów gminy nie mają możliwości opracowania skutecznego systemu motywacji mieszkańców do segregowania odpadów, a narzędzie kary nie przynosi oczekiwanego wzrostu poziomu recyklingu. Bardzo pomocnym w takiej sytuacji byłoby wprowadzenie systemu odbioru opakowań z tworzyw sztucznych jako "opakowań zwrotnych", w którym mieszkańiec mógłby oddawać tworzywa otrzymując za to choćby symboliczną opłatę.

(akta kontroli str. 30-33)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W gminie nie zostały przeprowadzone badania składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych. Obowiązek ten zapisano w *Planie gospodarki odpadami dla województwa małopolskiego na lata 2016 - 2022*³⁹.

Gmina okazała informację wykonaną przez firmę odbierającą i zagospodarowującą odpady w formie jednej tabeli oraz wykresu osobno dla 2017 r. i 2018 r. Naczelnik Wydziału Podatków i Opłat wyjaśniła, że ww. informacja została opracowana przez firmę odbierającą i zagospodarowującą odpady na podstawie bazy danych: rocznego zestawienia ważeń, odebranych i zweryfikowanych wizualnie przyjętych odpadów (gmina nie zawarła z tym podmiotem umowy o przeprowadzenie badań morfologii odpadów). Każda partia przyjętych odpadów podlegała analizie wizualnej, po weryfikacji i zważeniu kierowana była do przetwarzania. Zdaniem Naczelnik przyjęta metoda najlepiej określa na bieżąco skład morfologiczny przyjmowanych odpadów – każda przyjęta partia odpadów, to praktycznie rzeczywista próbka, zweryfikowana i zważona, a następnie wprowadzona do systemu wagowego. W przekazywanych do Marszałka Województwa Małopolskiego sprawozdaniach burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami konieczne jest między innymi wyliczenie osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzywa sztucznego i szkła. Dla powyższych obliczeń jako udział ww. odpadów w składzie morfologicznym wszystkich odpadów komunalnych gminy przyjęto wyniki badań zawarte w KPGO.

(akta kontroli str.:12, 18-26)

W ocenie NIK okazane dokumenty nie dowodzą przeprowadzenia tego rodzaju badania. Gmina nie dysponowała szczegółową dokumentacją, w której zawarto informacje wskazujące m.in. harmonogram dokonywanych badań, miejsc i dat pobrania próbek, a także szczegółowych danych o zawartości pobranych próbek.

NIK podkreśla, że przyjęcie przez gminę (dla obliczenia wskaźnika recyklingu odpadów komunalnych) danych o morfologii odpadów zawartych w KPGO było zgodne z wytycznymi wynikającymi z załącznika nr 5 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach

³⁹ Zadanie nr 6 z Harmonogramu rzeczowo-finansowego działań w zakresie gospodarki odpadami, tabela 82, str. 115.

ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi⁴⁰.

2. Gmina nie zrealizowała zadania polegającego na utworzeniu lokalnej platformy internetowej na rzecz Zapobiegania Powstawaniu Odpadów. Ww. zadanie wskazane zostało do realizacji w KPZPO⁴¹, jak również w PGOWM⁴².

Burmistrz wyjaśnił, iż nie zwrócono się do WFOŚiGW o środki na stworzenie przedmiotowej platformy oraz że w związku z wydzieleniem w urzędzie z Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Referatu ds. Gospodarki Odpadami przygotowywana jest nowa wersja lokalnej platformy w sprawie zapobiegania powstawania odpadów. Ponadto Burmistrz wskazał na jedną z zakładek w serwisie internetowym Gminy, na której zamieszczono m.in. podstawowe informacje o zapobieganiu powstawaniu odpadów.

NIK podkreśla, że powyższe informacje zaktualizowano ostatnio 6 sierpnia 2015 r., a do dnia kontroli NIK Gmina nie podejmowała żadnych innych działań dotyczących aktualizacji czy rozbudowy platformy internetowej. Ponadto w ocenie Izby wskazana przez Burmistrza strona internetowa nie spełnia wymagań lokalnej platformy internetowej określonej w KPZPO (portal internetowy, który stanowić ma bank danych dotyczących ZPO, obejmujący zakres informacji opracowanych w ramach programu krajowego np. z przekierowaniem na ogólnokrajową platformę ZPO⁴³ oraz przedstawiający lokalnej społeczności produkty (w tym produkty trwałe) i działania promujące mniej konsumpcyjny styl życia, prezentujący m.in. kalendarze wydarzeń, informacje o sieciach napraw i dystrybucji produktów wtórnych.

(akta kontroli str.: 18-21, 27-29)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina nie zrealizowała zadań KPZPO i odpowiadających im dwóch z pięciu zadań zapisanych w PGOWM, tj. nie stworzono lokalnej platformy internetowej dotyczącej ZPO oraz nie przeprowadzono badań składu morfologicznego odpadów komunalnych. W ocenie Izby nierealizowanie zapisów ww. dokumentów nie miało istotnego wpływu na gospodarowanie odpadami na jej terenie. Urząd posiadał wymagane prawem informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, a sprawozdania gminne (i sporządzone na ich podstawie roczne analizy), były rzetelnie przygotowywane w oparciu o sprawozdania otrzymane od firm odbierających i zagospodarowujących odpady oraz prowadzących PSZOK. Informacje te (wynikające z narzuconego przepisami prawa systemu sprawozdawczego) nie umożliwiały jednak dokładnego ustalenia ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w podziale na frakcje: papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne oraz pełnego sposobu zagospodarowania tych strumieni odpadów.

Uzyskano wymagane poziomy recyklingu odebranych i zebranych odpadów komunalnych, jednak Gmina nie dysponowała wiedzą na temat docelowego zagospodarowania pozostałych (nie poddanych recyklingowi) ilości odpadów, innego niż proces R-12 (który nie dostarcza konkretnej informacji). W konsekwencji w 2017 r. 34,8%, a w 2018 r. 22% odpadów z tworzyw sztucznych z terenu gminy (z uwzględnieniem tworzyw sztucznych w odpadach zmieszanych) zostało poddanych recyklingowi, natomiast pozostałe 65,2% i 78% zostało poddanych innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu). Ponadto w 2018 r. (w porównaniu do 2017 r. i z wykluczeniem odpadów zbieranych w punktach skupu w 2018 r.) wystąpił znaczny wzrost (o 114,8%) ilości odebranych

⁴⁰ Dz. U. poz. 1627.

⁴¹ W pozycji nr 10 Harmonogramu rzeczowo-finansowego, tabela 3, str. 55.

⁴² Zadanie nr 5 Harmonogramu rzeczowo-finansowego działań na rzecz ZPO, tabela 81, str. 113.

⁴³ Np.: <http://ekoszyk.mos.gov.pl/> lub <http://naszesmieci.mos.gov.pl/>.

i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych. W ocenie NIK stanowi to o niezgodności z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy o odpadach (zapobieganie powstawaniu odpadów, ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem).

OBSZAR

2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczenia wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie gmina prowadziła następujące działania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi:

- 1) na przełomie grudnia i stycznia każdego roku wśród wszystkich gospodarstw, od których odbierano odpady dystrybuowano⁴⁴ *Kalendarz odbioru odpadów* (obejmujący zasady segregacji odpadów),
- 2) w grudniu 2018 r. w jednym z tygodników opublikowano szczegółową informację o zasadach segregacji odpadów,
- 3) na zewnątrz i wewnątrz budynku Urzędu Gminy zamieszczono informacje na temat zasad segregacji odpadów,
- 4) na bieżąco zamieszczano informacje odnośnie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania określonych frakcji odpadów na stronie internetowej Urzędu Gminy⁴⁵.

(akta kontroli str. 477-479, 486-494)

Ponadto Gmina co roku organizowała kampanie i konkursy mające na celu podniesienie świadomości w zakresie ograniczania oraz prawidłowego prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W ramach powyższego przeprowadzano coroczne konkursy recyklingowe (zbieranie makulatury i złomu przez uczniów szkół i przedszkoli), organizowano wydarzenia ekologiczne dotyczące segregacji odpadów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Dwa razy w roku prowadzono akcję *Posprzątajmy nasze miasto*. Organizowano spotkania edukacyjne dotyczące segregacji odpadów komunalnych zarówno w szkołach, przedszkolach, jak i klubach seniora. Działania gminy w zakresie edukacji ekologicznej mieszkańców wpisano do gminnego POŚ.

Łączne koszty edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi w latach 2017-2019 kształtowały się odpowiednio: 11,6 tys. zł, 8,6 tys. zł i 10,6 tys. zł, co stanowiło 0,19%, 0,15% i 0,14% dochodów gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ww. środki w poszczególnych latach przeznaczone zostały na organizowanie i finansowanie przez Urząd Miasta Nowy Targ ekologicznych akcji edukacyjnych obejmujących tematyką zarówno selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, jak również zapobieganie powstawania odpadów.

(akta kontroli str. 17-21)

Burmistrz wskazał, że Gmina w latach 2017-2019 sukcesywnie powiększała ilość mini punktów służących do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym tworzyw sztucznych (w 49 punktach można było gromadzić tworzywa sztuczne).

⁴⁴ Poprzez konsorcjum dwóch firm odbierających i zagospodarowujących odpady z terenu gminy, zobowiązane do tego umowami zawartymi z gminą (nr ZP.272.29.2014 z 12 listopada 2014 r., nr ZP.272.26.2017 z 6 grudnia 2017 r. oraz nr ZP.272.29.2018 z 10 grudnia 2018 r.).

⁴⁵ <https://www.nowytarg.pl/dane.php?cid=2778>; treść dostępna na 4 maja 2020 r.

Ponadto Gmina zawarła umowę z NFOŚiGW na budowę nowego Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych wraz punktem naprawczym.

Opisane powyżej działania Gminy mogły, w ocenie NIK, przyczynić się do wzrostu skuteczności selektywnej zbiórki odpadów wytwarzanych z tworzyw sztucznych z poziomu 4,9% w 2017 r. do poziomu 9,7% w 2018 r.

(akta kontroli str. 12, 100-106)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Gminę działania informacyjno-edukacyjne polegały na informowaniu mieszkańców o zasadach selektywnej zbiórki odpadów oraz zakupu pojemników i worków na odpady komunalne. NIK wskazuje, że działania te mogły przyczynić się do wzrostu skuteczności selektywnej zbiórki odpadów wytwarzanych z tworzyw sztucznych z poziomu 4,9% w 2017 r. do poziomu 9,7% w 2018 r. Izba pozytywnie ocenia podejmowane przez Gminę akcje i spotkania edukacyjne oraz konkursy dotyczące segregacji odpadów komunalnych zarówno w szkołach, przedszkolach, jak i klubach seniora.

III. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

IV. 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 Krakowie. 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.

W związku z niesformułowaniem uwag oraz wniosków NIK nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia maja 2020 r.

Kontroler
Łukasz Chudzik
inspektor kontroli
państwowej

.....
podpis