



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.014.01.2023

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin**

Plac Króla Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.234.2023 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 18 stycznia 2024 r.

Kontrola nr P/23/013 – Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej: Urząd lub UM), Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin od 2010 r. (dalej: Prezydent).
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania gminy na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Zglińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/104/2023 z 31 maja 2023 r. 2. Dorota Sadowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/138/2023 z 1 września 2023 r. (akta kontroli tom I str. 2, 250-264, 361-363, 373, 489)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Miasto Lublin (dalej: Miasto lub Gmina Lublin) w sposób prawidłowy realizowało część zadań i obowiązków na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym (dalej: GOZ) wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6b ucpg, podejmowało działania w celu zapewnienia zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ust. 1 ustawy o odpadach. Prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi oraz dokonywano corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej⁵, podejmowano również działania proefektywnościowe w zakresie realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych obiektów użyteczności publicznej. W kontrolowanej działalności stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości:
--------------	---

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, ze zm. (dalej: ucpg).

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm. (dalej: ustawa o odpadach).

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2166, ze zm. (dalej: ustawa o efektywności energetycznej).

- regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, obowiązujące od 2021 r.⁶ nie spełniały wymogów określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ucpq;
- w jednym z podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przeprowadzono kontrolę dopiero w 2022 r., co było niezgodne z postanowieniami art. 9u ust. 1a ucpq;
- w sześciu podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanych do Rejestru działalności regulowanej (dalej: RDR), nie przeprowadzono kontroli;
- nie dochowano należytej staranności przy udostępnianiu na stronie internetowej Urzędu informacji dotyczących funkcjonowania Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

Działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym

1. Cele i działania/zadania na rzecz wsparcia gospodarki o obiegu zamkniętym

Cele i działania na rzecz wsparcia GOZ w Gminie Lublin określone zostały w szczególności w: „Strategii Rozwoju Gminy Lublin na lata 2022-2030” pod nazwą „Strategia Lublin 2030”⁷, „Programie ochrony środowiska miasta Lublin na lata 2021-2024 z perspektywą do roku 2028”⁸ oraz „Planie adaptacji do zmian klimatu Miasta Lublin do roku 2030”⁹. Realizowano również „Program usuwania azbestu dla miasta Lublin”¹⁰.

Do 2022 r. brak było skonkretyzowania działań z zakresu GOZ w dokumentach strategicznych Miasta. W Strategii Rozwoju Lublina na lata 2013-2020¹¹ aspekty dotyczące GOZ wpisano jedynie w tzw. obszarach inspiracji - 6.2. Rozwój zrównoważony, które miały stanowić dla Miasta punkty wyjścia do zmian w przyszłości. Jako element składowy koncepcji rozwoju zrównoważonego wskazano na społeczną odpowiedzialność organizacji. W Strategii 2030, GOZ została już ujęta w ramach obszaru strategicznego B - Lublin zielony i zrównoważony urbanistycznie, cel B.5 - Łagodzenie zmian klimatu w oparciu o obiegi zamknięte, gdzie sformułowano m.in. kierunki działania w odniesieniu do GOZ w zakresie: zwiększenia odporności Miasta na ekstremalne zjawiska hydrologiczne poprzez zwiększenie wydajności odprowadzania i przechwytywania wody w całym Mieście (B.5.1); zwiększenia udziału

⁶ Uchwały Rady Miasta Lublin w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin nr: 729/XXII/2020 z 15 października 2020 r. (dalej: regulamin czystości obowiązujący od 1 stycznia 2021 r.) oraz 1363/XXIV/2022 z 15 grudnia 2022 r. (dalej: regulamin czystości obowiązujący od 6 stycznia 2023 r.).

⁷ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 1088/XXXV/2022 z 27 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju miasta Lublin (dalej: Strategia 2030).

⁸ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 922/XXIX/2021 z 27 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska miasta Lublin na lata 2021-2024 z perspektywą do roku 2028 (dalej: Program ochrony środowiska).

⁹ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 322/IX/2019 z 5 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Adaptacji do zmian klimatu Miasta Lublin do roku 2030” (dalej: Plan adaptacji).

¹⁰ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 372/XXI/2008 z 19 czerwca 2008 r. w sprawie uchwalenia „Programu usuwania azbestu dla Miasta Lublin”.

¹¹ Uchwały Rady Miasta Lublin nr: 693/XXVIII/2013 z 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju Miasta Lublin oraz 747/XXIII/2020 z 19 listopada 2020 r. w sprawie wydłużenia obowiązywania strategii rozwoju Miasta Lublin (do 31 grudnia 2021 r.).

naturalnych powierzchni roślinnych sprzyjających stabilizacji bilansu cieplnego oraz retencji wody (B.5.2); budowania świadomości w kwestii znaczenia polityki niemarnowania, tzw. zero odpadów, ograniczającej ilości wytwarzanych odpadów oraz zużycia surowców w mieście (B.5.3); prowadzenia monitoringu działań związanych z przetwarzaniem odpadów celem możliwości optymalizacji systemu gospodarki odpadami (B.5.4); wdrożenia polityki zielonych zamówień publicznych, jako standardu w instytucjach publicznych i promocja pro zielonych zakupów w sektorze prywatnym (B.5.5) oraz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom w sytuacji wystąpienia ekstremalnych zjawisk związanych ze zmianami klimatu (B.5.6).

Dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego (dalej: Dyrektor WKiNW) wskazał m.in., że wdrażanie GOZ było niezwykle istotnym elementem funkcjonowania Miasta. Poinformował, że miasta powinny odegrać kluczową rolę w kształtowaniu zrównoważonej gospodarki opartej na obiegach zamkniętych. W Strategii 2030 ujęto zadania dotyczące m.in. przygotowania i wdrożenia kampanii edukacyjnych w obszarze zero odpadów (szkoła zero odpadów, działania w dzielnicach i instytucjach miejskich); opracowania katalogu dobrych praktyk „niemarnowania”; promowania kompostowania (poprzez tworzenie kompostowników na lokalnych terenach zielonych oraz udostępnienie kompostowników mieszkańcom); rozbudowy systemu stacjonarnych punktów PSZOK; zakupu kontenerów do zbiórki odpadów i sprzętu elektrycznego oraz elektronicznego, a także kontenerów dla aptek zbierających przeterminowane leki.

Pomimo obowiązywania od 1 października 2001 r. przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹², zgodnie z którymi polityka ochrony środowiska prowadzona jest m.in. za pomocą gminnych programów ochrony środowiska (art. 14 ust. 2 Poś), Miasto przyjęło Program ochrony środowiska dopiero 27 maja 2021 r. (w trakcie kontroli NIK¹³), tj. z 20-letnim opóźnieniem. Jak wskazał Dyrektor WKiNW, w Programie ochrony środowiska określono główne cele istotne dla wdrażania GOZ, tj. m.in. ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania poprzez organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i objęcie wszystkich mieszkańców systemem zbierania odpadów komunalnych, a także prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”, zwiększenie poziomu recyklingu i odzysku odpadów zebranych selektywnie.

Plan adaptacji został przyjęty z uwzględnieniem celów polityki Unii Europejskiej, tj. bardziej przyjaznej dla środowiska niskoemisyjnej Europy dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem. Jego założeniem była realizacja celów szczegółowych, m.in. w zakresie: promowania środków na rzecz efektywności energetycznej, promowania odnawialnych źródeł energii, rozwoju inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania na szczeblu lokalnym, wspierania zrównoważonej gospodarki wodnej oraz wspierania przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Dokument zawierał cele

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm. (dalej: Poś).

¹³ Kontrola nr P/21/074 „Zachowanie i zwiększenie terenów zielonych w miastach”, w ramach której brak Programu ochrony środowiska wskazano jako nieprawidłowość.

strategiczne oraz ogólne opisy działań adaptacyjnych. W 2021 r. został sporządzony harmonogram działań do Planu Adaptacji, obejmujący zestawienie blisko 70 zadań i projektów wpisujących się w założone cele i działania. Jak wskazał zastępca Dyrektora WKiNW, do zadań wpisujących się w realizację Planu Adaptacji wpisały się m.in. zadania związane z realizacją Programu Ograniczania Niskiej Emisji oraz Programu ochrony zasobów wodnych dla miasta Lublin. Pierwszy dotyczył wsparcia finansowego dla mieszkańców w zakresie zmiany systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na nowe mniej emisyjne źródła ogrzewania, drugi zmniejszenia ilości wód odprowadzanych do miejskiego systemu kanalizacji deszczowej oraz zwiększenia poziomu retencji i wykorzystania wód opadowych przez mieszkańców. Program zakładał udzielanie dotacji dla mieszkańców na zakup i montaż urządzeń do retencji deszczówki. W ramach łagodzenia skutków zmian klimatu realizowane było wsparcie rozwoju elektromobilności, budowa i modernizacja ścieżek rowerowych oraz modernizacja oświetlenia ulicznego m.in. w ramach projektów: „Budowa i modernizacja przystanków i węzłów przesiadkowych zintegrowanych z innymi rodzajami transportu dla potrzeb LOF” oraz „Niskoemisyjna sieć komunikacji zbiorowej dla północnej części LOF wraz z budową systemu biletu elektronicznego komunikacji aglomeracyjnej”.

W ramach Programu usuwania azbestu dla miasta Lublin realizowanego przez Wydział Ochrony Środowiska UM Lublin (dalej: WOŚ), świadczone były usługi demontażu wyrobów zawierających azbest z budynków mieszkalnych i gospodarczych wraz z odbiorem oraz sam odbiór odpadów zawierających azbest, zalegających na terenie nieruchomości. Z programu korzystały osoby fizyczne i wspólnoty mieszkaniowe. Jak wskazał zastępca Dyrektora WKiNW, w 2022 r. w ramach programu m.in.: zdemontowano z budynków mieszkalnych 3102,01 m² (46,53 Mg) pokryć dachowych zawierających azbest; zdemontowano z budynków gospodarczych 3409,01 m² (48,51 Mg) pokryć dachowych zawierających azbest; odebrano 127,97 Mg odpadów zawierających azbest zalegających na terenach nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 9-15, 100-103, 239-241, 247-248, 634-639, 522-604)

2. Przygotowanie i planowanie działań/zadań na rzecz GOZ w dokumentach gminy

2.1. Określenie celów i kierunków działań dotyczących GOZ w Programie ochrony środowiska zostało poprzedzone konsultacjami społecznymi. Przeprowadzono również uzgodnienia treści Programu z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Lublinie oraz Lubelskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym.

Konsultacje społeczne były również podstawą przyjęcia Strategii 2030, przy czym merytoryczny wkład w przyjęty kształt dokumentu miały Tematyczne Grupy Robocze, których rolą było sformułowanie rekomendacji w oparciu o posiadaną wiedzę ekspercką.

W Programie ochrony środowiska, w zakresie gospodarowania odpadami i zapobiegania ich powstaniu wskazano kluczowe problemy, określono wskaźniki (wartości bazowe i docelowe), zadania oraz podmiot odpowiedzialny. Potencjalne zagrożenia zidentyfikowano jedynie w celu dotyczącym usuwania azbestu. Termin realizacji działań określono jako: działanie ciągle realizowane ze środków własnych

i/lub WFOŚiGW¹⁴ oraz NFOŚiGW¹⁵. Zastępca Dyrektora Wydziału Strategii i Przedsiębiorczości UM Lublin (dalej: WSiP) wyjaśniła, że na etapie prac na rzecz Strategii 2030 opracowano i wykorzystano m.in. raporty z: analiz pytań otwartych ankiety internetowej, ankietowego badania warunków życia w dzielnicach, analizy materiałów zebranych z punktów mobilnych, natomiast materialnym efektem opracowanej Strategii 2030 były raporty z badań, analizy eksperckie oraz raporty z prac konsultacyjnych, wynikające z przyjętego partycypacyjno-eksperckiego modelu tworzenia strategii miasta. Raporty sporządzone zostały zarówno przez pracowników WSiP, jak i przez podmioty zewnętrzne. Prace nad Strategią 2030, obejmujące m.in. działania badawcze, prace z ekspertami, działania promocyjne, realizowane były w ramach projektu „Wymyślmy wspólnie Lublin. Partycypacyjnie tworzymy Inteligentną strategię Lublin 2030”, współfinansowanego (w kwocie 2 992 731 zł) z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

Dyrektor WOŚ dodała m.in., że w toku prac nad Strategią 2030, pracownik WOŚ aktywnie uczestniczył w spotkaniach i dyskusjach Tematycznej Grupy Roboczej - Miasto zielone, której obszar działań obejmował m.in. kwestie gospodarki odpadami. Ponadto WOŚ na bieżąco przekazywał niezbędne dane do opracowania tego dokumentu. Jednocześnie odnosząc się do przyjęcia działań na rzecz GOZ w Programie ochrony środowiska, wskazała, że zachowana została spójność z dokumentami nadrzędnymi o charakterze programowym/wdrożeniowym, m.in. z Planem gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego 2022 r., z którego wynikały zadania dotyczące GOZ oraz z Programem usuwania azbestu dla miasta Lublin, co zostało potwierdzone podczas kontroli.

(akta kontroli tom I str. 407-409, 634-639, tom II str. 486, 522-604)

2.2. Cele i działania na rzecz GOZ przyjęte w dokumentach Miasta były wewnętrznie spójne, zostały jednak sformułowane na dużym poziomie ogólności. Poszczególne działania na rzecz GOZ przyjęte w dokumentach Miasta były według zastępcy Dyrektora WSiP, zgodne z m.in. planami rozwoju Miasta, wynikały z odpowiedzialnego podejścia do przestrzeni, ochrony i rozwoju terenów zielonych oraz wspierania OZE. Rozwój GOZ omawiany był w ramach prac Tematycznych Grup Roboczych na etapie prac nad Strategią 2030 w kontekście formułowania „wertykalnych obszarów strategicznych dla miasta Lublin”, takich jak dobre sąsiedztwo czy inteligentna i zrównoważona gospodarka.

Cyrkularna strategia dla Lublina była dokumentem wypracowanym w ramach programu realizowanego przez organizację Metabolic Institute oraz Instytut Innowacji i Odpowiedzialnego Rozwoju INNOWO, finansowanego przez Fundację MAVA, którego celem była pomoc w przygotowaniu analizy aktualnego przepływu odpadów w Mieście i zbudowaniu strategii transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. Gmina Lublin przystąpiła do programu 3 lutego 2020 r., zawierając umowę na stworzenie strategii rozwoju gospodarki cyrkularnej dla Miasta Lublin. Dokument został odebrany 22 lipca 2021 r., jednak nie został poddany pod głosowanie Radzie Miasta Lublin (dalej: RM Lublin lub RM), nie był więc formalnie obowiązującą strategią, pomimo że strategia rozwoju gospodarki cyrkularnej, obok planów gospodarki niskoemisyjnej, stać się miała kluczowym elementem wspierającym rozwój lokalny przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnej presji na środowisko.

¹⁴ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie.

¹⁵ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

Za wykonanie przedmiotu umowy, wykonawca otrzymał wynagrodzenie w wysokości 21 505 zł (równowartość 5000 euro), a określony dla projektu harmonogram wskazywał m.in., że zostaną dla Miasta określone kluczowe wskaźniki efektywności dla mierzenia postępów w osiąganiu cyrkularnych celów oraz wstępny harmonogram wdrożenia zdefiniowanych celów i wizji, który wskaże jakie interwencje należy wdrożyć, aby osiągnąć cele i ambicje Miasta. W ramach projektu przeprowadzono m.in. analizę zrównoważonego rozwoju, analizę przepływu materiałów w kluczowych sektorach, analizę przestrzenną, identyfikację wskaźników realizacji celów, jak również opracowano mapę typologii przestrzennej oraz listy konkretnych interwencji.

Dyrektor WKiNW poinformował, że Cyrkularna strategia dla Lublina nie była dokumentem strategicznym Gminy Lublin, jednak stanowiła zbiór innowacyjnych rozwiązań zaczerpniętych od miast zagranicznych i miała stanowić inspirację dla działań z zakresu GOZ. Nie wskazał jednak czy ustalenia ww. strategii zostały wykorzystane w innych dokumentach Miasta oraz jakie elementy Cyrkularnej strategii dla Lublina zostały zrealizowane wyjaśniając, że stopień wykorzystania tego dokumentu nie stanowi przedmiotu monitoringu ale może stanowić źródło inspiracji, również dla mieszkańców, przedsiębiorców i wszystkich innych zainteresowanych zrównoważanym gospodarowaniem odpadami. Zastępca Dyrektora WSiP wskazała natomiast, że jednym z merytorycznych źródeł przy sporządzaniu Strategii 2030 była Cyrkularna strategia dla Lublina, służąca autorowi diagnozy oraz redaktorom opracowującym wersję końcową Strategii 2030. Dodała jednak, że strategię rozwoju gmin nie są dokumentami tak szczegółowymi jak strategię sektorowe, nie sposób więc zawrzeć w nich wszystkich szczegółowych rekomendacji czy projektów wskazanych w strategiach sektorowych.

(akta kontroli tom I str. 9, 104-109, 239-240, 372-398, 634-639, tom II str. 522-604)

W UM Lublin za realizację zadań na rzecz GOZ odpowiadał WOŚ. W Regulaminie organizacyjnym UM Lublin¹⁶ (dalej: regulamin organizacyjny) wskazano zadania pracowników WOŚ dotyczące m.in. prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej w zakresie dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, prowadzenia ewidencji właścicieli nieruchomości w zakresie realizacji obowiązku składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, prowadzenia kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i kontroli właścicieli nieruchomości w zakresie realizacji obowiązków określonych w ucpg, pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, usuwania odpadów przemysłowych i remontowo-budowlanych z miejsc nieprzeznaczonych do ich magazynowania, prowadzenia RDR w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, czy prowadzenia edukacji ekologicznej. Prace w zakresie obsługi finansowej prowadzone były w ramach ogólnych zadań realizowanych przez Wydział Podatków UM Lublin. Zadania dotyczące GOZ zostały wskazane w zakresach czynności 36 pracowników, w tym zastępcy Dyrektora WOŚ oraz kierowników referatów. Były one spójne z zadaniami określonymi w regulaminie organizacyjnym.

¹⁶Zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin nr: 100/2011 z 24 lutego 2011 r. (załącznik do Obwieszczenia Prezydenta Miasta Lublin z 22 listopada 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezydenta w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin) oraz 32/12/2018 z 21 grudnia 2018 r. (załącznik do Obwieszczenia Prezydenta Miasta Lublin z: 31 października 2019 r., 10 listopada 2020 r., 29 października 2021 r. i 20 października 2022 r., w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezydenta w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin).

W zakresach czynności pracowników WSiP, jak wskazał Dyrektor WKiNW, zadań tych nie wskazano.

(akta kontroli tom I str. 7, 16, 371, tom II str. 522-604)

W okresie pandemii COVID-19 nie wprowadzano odrębnych rozwiązań do regulaminów i zakresów obowiązków. Zastępca Dyrektora WKiNW oświadczył, iż odbiór odpadów komunalnych na terenie miasta odbywał się bez zakłóceń. Gmina Lublin utrzymała ciągłość funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi we współpracy z firmami świadczącymi usługi odbierania i zagospodarowania odpadów. W ramach działań zapobiegających rozprzestrzenianiu się pandemii m.in. na stronie internetowej UM Lublin wystosowano apel do mieszkańców o racjonalne gospodarowanie odpadami oraz uwzględnienie zagrożeń, które stanowiły poważne utrudnienia dla funkcjonowania większości firm i przedsiębiorstw, w tym branży odpadowej. Wprowadzono zmianę w funkcjonowaniu PSZOK (w okresie od 16 marca do 11 maja 2020 r. wyłączono dwa dni w tygodniu i skrócono dostępność o dwie godziny w ciągu dnia) oraz Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów (od 22 kwietnia 2020 r. wydłużono dostępność o dwie godziny w ciągu dnia). Poprzez stronę internetową Urzędu informowano mieszkańców, że pomimo ograniczeń, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny z gospodarstw domowych można przywozić samodzielnie każdego dnia do Zakładu Przetwarzania. Zgodnie m.in. z wytycznymi Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego przekazanymi przez Lubelski Urząd Wojewódzki¹⁷ (6 kwietnia 2020 r.) przyjęto, że odpady powstające na kwarantannach nie wymagają wdrożenia specjalnych procedur i należy je traktować jak zwykle odpady komunalne. Natomiast zgodnie z poradnikiem w sprawie postępowania z odpadami powstającymi w izolatoriach instytucjonalnych, izolatoriach domowych oraz miejscach kwarantanny (przekazanym przez LUW), podpisano odrębną umowę (24 kwietnia 2020 r.) na odbiór, transport i przekazanie do unieszkodliwiania odpadów medycznych.

(akta kontroli tom I str. 7-9, 32-98)

2.3. Miasto nie sporządziło raportu z wykonania Programu ochrony środowiska za lata 2021-2022, o którym mowa w art. 18 ust. 2 Poś. Jak wskazał Dyrektor WKiNW, przedstawienie raportu Radzie Miasta zostało zaplanowane na sesję listopadową.

Gmina Lublin osiągnęła wymagane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, podlegające monitorowaniu:

- poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła za 2020 r. wyniósł: 85,12% wagi (wobec wymaganego art. 3aa ucpg poziomu co najmniej 50% wagowo);
- poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych za 2020 r. wyniósł 98,85% wagi (wobec wymaganego art. 3aa ucpg poziomu co najmniej 70% wagowo);
- poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w 2021 r. i w 2022 r. wyniósł odpowiednio: 24,19% i 25,05% wagi (wobec wymaganego art. 3b ucpg poziomu co najmniej 20% wagowo w 2021 r. oraz 25%

¹⁷ Dalej: LUW.

- wagowo w 2022 r.). Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych w Polsce w tych latach wyniósł odpowiednio: 38,7% i 40,3%¹⁸;
- poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w 2020 r. wyniósł 0% (zgodnie z art. 3c ucpg poziom ten nie powinien być większy niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Zgodnie z informacją Dyrektora WKiNW, odpady komunalne wytworzone na terenie Gminy Lublin nie są przekazywane do termicznego przekształcenia.

W Gminie Lublin, pomimo podejmowanych działań, m.in. prowadzonych działań edukacyjnych, masa wytwarzanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca wzrosła w 2021 r. w odniesieniu do 2019 r. o 8,8% i wynosiła odpowiednio: 377 kg w 2019 r., 389 kg w 2020 r. i 410 kg w 2021 r. W 2022 r. nieznacznie spadła o 2,4% w stosunku do 2021 r., tj. do 400 kg. Na terenie województwa lubelskiego odnotowano w tych latach wzrost wytwarzanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca o ok. 13,2%, jednak na poziomie niższym niż w Mieście (odpowiednio: 234 kg w 2019 r., 253 kg w 2020 r. i 265 kg w 2021 r.) oraz niewielki spadek o ok. 3,4% w 2022 r. w stosunku do 2021 r. (256 kg).

Podobnie na terenie kraju wytwarzano więcej odpadów w latach 2019-2021 (odpowiednio: 332 kg w 2019 r., 344 kg w 2020 r. i 360 kg w 2021 r.), tj. o 8,4% w 2021 r. w stosunku do 2019 r., a w 2022 r. odnotowano spadek (do 355 kg), tj. o 1,4% w stosunku do 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 217-228, 244, 248, tom II str. 522-604)

W ramach Raportu o stanie miasta Lublin za 2022 r. przeprowadzono monitoring realizacji Strategii 2030. W odniesieniu do GOZ przedstawiono dane udostępnione przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie oraz Główny Urząd Statystyczny, dotyczące: ilości odprowadzonych i oczyszczonych ścieków, długości przebudowanej lub rozbudowanej kanalizacji sanitarnej i deszczowej, udziału odpadów zebranych selektywnie w odpadach ogółem. Wskazano również udział zrealizowanych przetargów objętych systemem zielonych zamówień publicznych w ogólnej liczbie przetargów, który w latach 2018-2020 wyniósł 0%, w 2021 r. 1,54%, a w 2022 r. 0,96%.

Zagadnienia dotyczące GOZ, poza kontrolami NIK, były przedmiotem badania RIO w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Lublin przeprowadzonej w 2020 r. i dotyczyły m.in. rozliczania dotacji celowych w ramach Programu ograniczenia niskiej emisji, udzielonych w 2019 r. Stwierdzono przypadki nieprawidłowego rozliczania tych dotacji, poprzez niekwestionowanie wydatków niemieszczących się w katalogu określonym w uchwale Rady Miasta, w związku z czym wydano wniosek o sprawdzenie przestrzegania przez dotowane podmioty postanowień zawartych umów na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie wykorzystania dotacji.

(akta kontroli tom I str. 10-16, tom II str. 522-604)

¹⁸ Dane według bazy Eurostat, dostęp na 26 czerwca 2023 r. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI_WM011/default/table?lang=en.

3. Realizacja zadań i obowiązków gminy na rzecz GOZ wynikających z ucpg

3.1. W Lublinie funkcjonował zdecentralizowany system selektywnego zbierania odpadów komunalnych, tzn. różne rodzaje odpadów były przyjmowane w wielu punktach zlokalizowanych na terenie całego miasta. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ucpg Miasto utworzyło PSZOK, w którym zbierane były jedynie zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz meble i inne odpady wielkogabarytowe. Uchwalone przez Radę Miasta regulaminy czystości, obowiązujące od 2021 r., nie spełniały wymogów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ucpg, ponieważ nie zawierały zasad dotyczących wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Oględziny PSZOK przeprowadzone 24 sierpnia 2023 r. potwierdziły ten stan rzeczy.

Nie dochowano również należytej staranności udostępniając informacje dotyczące funkcjonowania PSZOK na stronie internetowej Urzędu¹⁹, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z dokumentu Cyrkularna strategia dla Lublina wynikało m.in., że punkty PSZOK i punkty skupu mogą odgrywać główną rolę w zapewnianiu przestrzeni do przechowywania i obróbki wtórnych materiałów budowlanych, ograniczając zużycie materiałów pierwotnych i transport. Dyrektor WKiNW wskazał, że system punktów będzie stale rozwijany. Zakładane jest zwiększenie liczby pojemników na mały sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz w zależności od zapotrzebowania, zwiększenie liczby pojemników na zbiórkę przeterminowanych leków w aptekach. Ponadto, Lubelskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej (dalej: LPGK) prowadzące aktualnie PSZOK, planuje utworzenie kolejnego takiego punktu i obecnie jest w trakcie przygotowania jego koncepcji. Dyrektor WKiNW dodał, że w 2022 r. LPGK otrzymało w formie aportu od Gminy Lublin niezabudowane działki położone w Lublinie w celu wykorzystania m.in. pod budowę PSZOK. Poza podstawowymi, PSZOK miał pełnić funkcje dodatkowe: edukacyjną i informacyjną, obejmującą w szczególności tematykę: zasad funkcjonowania PSZOK i całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w systemie funkcjonującym na terenie miasta, zasad selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz dalszych sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych, hierarchii postępowania z odpadami, zapobiegania powstawaniu odpadów.

W okresie pandemii COVID-19 Miasto wystąpiło do Wojewody Lubelskiego o wprowadzenie zmian w obszarach: wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych; częstotliwości odbierania odpadów komunalnych; sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Miasto zaproponowało ograniczenie obowiązku odbioru odpadów wielkogabarytowych z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi oraz przeznaczonymi do okresowego pobytu ludzi (do jednego odbioru na cztery tygodnie). Zawnioskowało również o: łączny odbiór papieru i tektury oraz metali i tworzyw sztucznych w zabudowie jednorodzinnej, poprzez zmniejszenie częstotliwości ich odbioru do jednego odbioru na cztery tygodnie; łączny odbiór bioodpadów oraz odpadów zmieszanych z terenu wszystkich rodzajów nieruchomości

¹⁹ <https://lublin.eu/mieszkancy/srodowisko/odpady-i-recykling/>.

wraz ze zmniejszeniem częstotliwości odbioru bioodpadów z nieruchomości jednorodzinnych do jednego na dwa tygodnie; zmniejszenie częstotliwości odbioru odpadów zielonych z zabudowy jednorodzinnej do jednego na cztery tygodnie.

Miasto nie otrzymało zgody Wojewody na wprowadzenie tych zmian. Wojewoda wskazał, że zastosowanie art. 11a-11c ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁰, musi stanowić rozwiązanie awaryjne, powiązane z negatywnymi skutkami panującej pandemii, w tym w szczególności absencji chorobowej personelu firm zajmujących się gospodarowaniem odpadów komunalnych, czego nie potwierdzają dane państwowej wojewódzkiej inspekcji sanitarnej.

Na sposób działania PSZOK, tj. odmowę przyjęcia odpadów wielkogabarytowych, złożona została 18 czerwca 2019 r. skarga mieszkańca Lublina, na którą udzielono odpowiedzi 17 lipca 2019 r. wskazując, że UM nie jest właściwym adresatem roszczeń, jako że powierzyło prowadzenie PSZOK spółce LPGK. W PSZOK nie prowadzono jednak ewidencji dotyczącej skarg. W związku z kolejnym pismem mieszkańca w przedmiotowej sprawie, uwagi skierowane zostały do Biura Nadzoru Właścicielskiego UM w celu monitorowania sprawy oraz podjęcia ewentualnych działań w ramach sprawowanego nadzoru. Jak wyjaśnił Dyrektor WKiNW²¹ w ramach bieżącego nadzoru nad LPGK oraz narad prowadzonych z zarządem Spółki, wyrażono pogląd, że PSZOK należy prowadzić w taki sposób, aby przepełnienie kontenerów nie mogło stanowić podstawy odmowy przyjęcia odpadów.

Gmina Lublin zawarła trzy umowy na prowadzenie PSZOK w latach 2021-2023, określając w nich zobowiązanie do przyjmowania i zagospodarowywania odpadów komunalnych.

(akta kontroli tom I str. 32-98, 242, 330-338, 364-370, 372, 530-631)

3.2. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6b ucpg, Miasto podejmowało działania w celu zapewnienia zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ust. 1 ustawy o odpadach, poprzez m.in. wskazanie sposobu i zakresu świadczenia usług dotyczącego odbioru i zagospodarowania odpadów, prowadzenie kampanii podnoszenia poziomu świadomości dotyczących selektywnego zbierania odpadów, informowanie o postępowaniu z odpadami poprzez przekazywanie mieszkańcom ulotek. Jak poinformował Dyrektor WKiNW, jednym z kryteriów oceny ofert w przetargach dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, był poziom recyklingu, tj. poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, jaki wykonawca zobowiązuje się osiągnąć w poszczególnych latach realizacji usługi. Kryterium to pozostawało w zgodzie ze wskazanymi w załączniku nr 4a do ustawy o odpadach przykładowymi zachętami do stosowania hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Gmina Lublin osiągnęła również wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, pomimo wzrastającej do 2021 r. masy wytwarzanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca.

(akta kontroli tom I str. 243, tom II str. 522-604)

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz.1327 w brzmieniu obowiązującym do 4 września 2020 r.

²¹ Ówczesnego Biura Nadzoru Właścicielskiego.

3.3. Wykonując dyspozycję art. 3 ust. 2 pkt 8 ucp, Miasto prowadziło działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W latach 2018-2022 przeprowadzono 52 działania, w tym m.in. kampanie informacyjno-edukacyjne dla mieszkańców w związku z wprowadzeniem nowego systemu selektywnej zbiórki odpadów (produkcja i emisja spotów, bilbordy, ulotki); wystawy, konkursy (akcja „Hura Makulatura”), ekopikniki z warsztatami ekologicznymi i odbiorem odpadów (akcja „sadzonych za oponki”); wykonanie plansz edukacyjnych do przedszkoli. Łączny koszt tych działań wyniósł 349,3 tys. zł, w tym 71,6 tys. zł pozyskano z WFOŚiGW.

(akta kontroli tom I str. 17-21, 283-285)

3.4. Na stronie internetowej UM zamieszczono informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 ucp, tj. m.in. o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu miasta; miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu miasta niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania; osiągniętym przez Miasto poziomie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, poziomie składowania odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych oraz poziomie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (również w ramach publikowanej co roku analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi); punktach PSZOK; zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych; adresach punktów zbierania odpadów (np. opon), powstających w gospodarstwach rolnych.

(akta kontroli tom I str. 99, 112-113, 273-282)

3.5. W UM, zgodnie z wymogami określonymi w art. 3 ust. 2 pkt 10 ucp, dokonywano corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi i terminowo, tj. do 30 kwietnia, sporządzono analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za odpowiednio: 2020 r., 2021 r. i 2022 r. oraz publikowano je w Biuletynie Informacji Publicznej UM Lublin (dalej: BIP). Analizy sprawozdań z lat 2020-2022 zawierały dane wskazane w art. 9t ust. 1 ucp, za wyjątkiem masy odpadów komunalnych wytworzonych na terenie miasta przekazanych do termicznego przekształcania, jako że zgodnie z informacją Dyrektora WKiNW, nie przekazywano odpadów do termicznego przekształcania i w związku z tym nie ujmowano ich w analizie. Analizy sporządzane były na podstawie danych ze sprawozdań podmiotów zobowiązanych, o których mowa w art. 9n ust. 1; 9na ust. 1; 9nb ust. 1 lub 9o ust. 1 ucp. Analizy te nie były jednak aktualizowane w zakresie danych korygowanych w trakcie roku w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdania za lata 2018-2022 (wg stanu na czerwiec 2023 r.) były korygowane przez Miasto 13-krotnie.

(akta kontroli tom I str. 112-113, 238, 339-350, tom II str. 522-604)

3.6. Osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wyniósł w Gminie Lublin²² w 2020 r.: 85,12% wagowo²³, tj. spełnił wymóg art. 3aa pkt 1 ucpq, w 2021 r.: 24,19% wagowo, tj. spełnił wymóg art. 3b ust. 1 pkt 1 ucpq, natomiast w 2022 r.: 25,70% wagowo, tj. spełnił wymóg art. 3b ust. 1 pkt 2 ucpq.

Osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych wyniósł w Gminie Lublin w 2020 r.: 98,85% wagowo, tj. spełnił wymóg art. 3aa pkt 2 ucpq.

Gmina Lublin ograniczyła masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, zgodnie z art. 3c ucpq, tj. w sprawozdaniu za 2020 r. wykazała wartość wagową wynoszącą: 0%.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, informacje zawarte w sprawozdaniach złożonych przez Gminę Lublin w latach 2020-2021 nie zawierały danych o sposobie zagospodarowania w procesie odpadów komunalnych przekazanych do instalacji.

W obszarze dotyczącym łącznego zbierania odpadów tworzyw sztucznych, metali, opakowań wielomateriałowych oraz szkła, zastępca Dyrektora WKiNW udzielił informacji, że na terenie miasta nie zbiera się tych odpadów łącznie.

(akta kontroli tom I str. 217-228, 239, tom II str. 522-604, tom III str. 17-22)

3.7. Miasto trzykrotnie uchwalalo regulamin czystości²⁴ i dwie jego zmiany oraz zasięgało w tym zakresie opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Regulaminy obowiązujące od 2021 r., nie spełniały wymogów art. 4 ust. 2 pkt 1 ucpq w zakresie odnoszącym się do PSZOK, co zostało opisane w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia.

Wojewoda Lubelski trzykrotnie wydawał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność podejmowanych uchwał przez RM Lublin w sprawie regulaminów czystości:

- do uchwały nr 485/XVIII/2016 z 19 maja 2016 r. w części obejmującej: § 2 ust. 1, § 10 ust. 7 w brzmieniu „bez narażania na szkodę ludzi, budynków bądź pojazdów”; § 12 ust. 1 w brzmieniu: „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt oraz unieszkodliwianie ich zwłok”; § 12 ust. 2 w brzmieniu: „oraz umieścić w widocznym miejscu tabliczkę ze stosownym ostrzeżeniem” oraz § 12 ust. 3 w brzmieniu: „pełnoletnie”;
- do uchwały nr 729/XXII/2020 z 15 października 2020 r., w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 10 w brzmieniu: „z samochodów osobowych i ciężarowo – osobowych, motocykli, motorowerów, rowerów, wózków rowerowych i inwalidzkich, czterokołowców oraz przyczep do tych pojazdów”, § 5 ust. 5 w brzmieniu: „w uzasadnionych przypadkach, podlegających

²² Dane pozyskane z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (zgodne z wykazanymi w sprawozdaniach UM Lublin).

²³ Poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oblicza się jako stosunek masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do masy wytworzonych odpadów komunalnych.

²⁴ Uchwały Rady Miasta Lublin nr: 485/XVIII/2016 z 19 maja 2016 r.; 954/XXXVI/2017 z 16 listopada 2017 r. (w sprawie zmiany uchwały nr 485/XVIII/2016 z 19 maja 2016 r.); 729/XXII/2020 z 15 października 2020 r.; 793/XXIV/2020 z 18 grudnia 2020 r. (w sprawie zmiany uchwały nr 729/XXII/2020 z 15 października 2020 r.) i 1363/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r.

indywidualnemu uzgodnieniu” i § 6 ust. 8 w brzmieniu: „w uzasadnionych przypadkach, podlegających indywidualnemu uzgodnieniu” regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

- do uchwały nr 793/XXIV/2020 z 18 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr 729/XXII/2020 z 15 października 2020 r., w części obejmującej § 1 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „4) wymagań dla tego miejsca określonych w przepisach Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, z późn. zm.)” oraz § 1 pkt 2 uchwały w brzmieniu „w szczególności” po słowach „2. Miejsca gromadzenia odpadów należy utrzymywać w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym”.

Uchwałą nr 1363/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu czystości, Rada Miasta wprowadziła wskazane przez Wojewodę zmiany.

Miasto określiło również szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁵.

Do ww. uchwał RM nr: 1363/XLV/2022 i 1364/XLV/2022, nie wprowadzono zmian wskazanych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lublinie²⁶, który wnosil o rozważenie przez Miasto potrzeby zwiększenia częstotliwości odbioru frakcji odpadów zmieszanych i bioodpadów z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, gdyż częstotliwość odbioru przedmiotowych odpadów jeden raz na 14 dni w miesiącach letnich mogłaby okazać się niewystarczająca i stwarzać ryzyko negatywnego oddziaływania na stan sanitarno-higieniczny nieruchomości.

Powyższa sytuacja wskazuje na możliwość wystąpienia ryzyka związanego z ogłaszaniem postępowań o zamówienie publiczne oraz zawieranie umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów i prowadzenie PSZOK, bez poprzedzenia ich wprowadzeniem zmian w regulaminie czystości oraz nieuwzględnienie prawdopodobieństwa otrzymania negatywnej opinii inspektora sanitarnego, co w konsekwencji mogłoby sparaliżować realizację już zawartych umów. Prezydent wskazał, że terminy dostosowane są nowelizacji ucpg, a Miasto nie może przewidzieć wszystkich zmian prawnych, jakie zostaną wprowadzone w trakcie obowiązywania umów z wykonawcami.

(akta kontroli tom I str. 16-17, 241-242, 351-352, 484-518, 530-578,
tom II str. 522-604)

3.8. Gmina Lublin w latach 2015²⁷-2022 zawarła 37 umów z podmiotami zewnętrznymi na odbieranie od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny. Treść umów wraz z załącznikami w części dotyczącej odbierania odpadów spełniała wymogi określone w art. 6f ust. 1a ucpg.

²⁵ Uchwały Rady Miasta Lublin nr: 488/XVIII/2016 z 19 maja 2016 r.; 730/XXII/2020 z 15 października 2020 r. i 1364/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r.

²⁶ Opinia z 2 grudnia 2022 r. znak HK. 9011.16.15.2022.MK Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lublinie.

²⁷ Umowy obowiązujące w okresie objętym kontrolą.

Jednocześnie, pomimo nałożenia obowiązku w odniesieniu do zamawiającego, nie zawarto w jednej umowie (nr 232/OŚ/21 z 1 października 2021 r.) dotyczącej odbioru i zagospodarowania odpadów, zobowiązania wykonawcy do poinformowania właścicieli nieruchomości o konsekwencjach niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynikających z nowelizacji ustawy ucp²⁸. Nie zawarto również aneksów do umów nr 176/OŚ/18 z 27 listopada 2018 r. i 180/OŚ/18 z 6 grudnia 2018 r. w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 2-152, 655-658)

Gmina Lublin zawierała umowy z podmiotami zewnętrznymi na odbiór przeterminowanych leków z aptek zlokalizowanych na terenie miasta. W 2022 r. udzielono dwóch zamówień publicznych w tym obszarze. Pierwszą umowę zawarto 21 lutego 2022 r. na kwotę 133 772,32 zł, natomiast drugą 16 listopada 2022 r. na kwotę 190 136,16 zł, po przeprowadzeniu postępowania przetargowego w trybie podstawowym bez negocjacji (art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁹).

(akta kontroli tom II str. 648-653)

3.9. W Urzędzie prowadzono RDR w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 9b ucp³⁰, zawierający wymagane elementy. Rejestr był prowadzony przez pracowników WOS w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁰. Jak wskazał Dyrektor WKiNW, procedury administrowania rejestrem prowadzone były w oparciu o „Rozdział 4a „Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych” ucp³¹. W BIP opisana została usługa dotycząca wpisu do RDR (tj. sposób postępowania oraz wymagane wnioski)³¹.

(akta kontroli tom I str. 22-23, 99, 249, 297-329)

3.10. W Urzędzie weryfikowano dane, na podstawie których sporządzane były roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Weryfikowano dane zawarte w sprawozdaniu podmiotów zajmujących się odpadami, dokonując analizy dokumentacji, na podstawie której były sporządzane dokumenty, tj. w szczególności karty ewidencji odpadów komunalnych (KEOK) i karty przekazania odpadów komunalnych (KPOK) oraz dane pozyskane od podmiotów z instalacji, zawierających informacje dotyczące ilości przetworzonych odpadów. W przypadku wątpliwości lub braku dokumentów podmiot był wzywany do złożenia wyjaśnień lub dowodów potwierdzających zawarte w sprawozdaniu informacje.

Jak wskazał Zastępca Dyrektora WKiNW, weryfikacja sprawozdań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, zbierających odpady komunalne i podmiotu prowadzącego PSZOK, odbywała się zgodnie z wytycznymi zawartymi w instrukcjach

²⁸ Art. 6ka dodany przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. U. z 2019 poz. 1579) zmieniającej ustawę ucp³⁰ z dniem 6 września 2019 r.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 57, ze zm.

³¹ <https://bip.lublin.eu/e-urzed/opisy-uslug/wydzial-ochrony-srodowiska/odpady-komunalne/wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej-w-zakresie-odbierania-odpadow-komunalnych-od-wlascicieli-nieruchomosci>, 1,229 69,2.html.

użytkownika systemu BDO³² dostępnymi na stronie internetowej³³, tj. instrukcjami do: obsługi m.in. Modułu ewidencji odpadów, uzyskania dostępu do BDO przez organy administracji publicznej i podmioty wskazane w art. 83 ustawy o odpadach, czy weryfikacji sprawozdań komunalnych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

System BDO, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor WOŚ, nie stanowił jednak takiego wsparcia, które usprawniłoby w znaczący sposób pracę Wydziału. Zaletą systemu było elektroniczne prowadzenie ewidencji odpadów przez podmioty gospodarujące odpadami oraz elektroniczne sporządzanie sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Natomiast pracownicy WOŚ napotykali na trudności w zakresie obsługi systemu, wynikające m.in. z konieczności ciągłego przechodzenia między wieloma zakładkami, przy czym system dosyć często się zawieszał; ponadto system nie stwarzał możliwości wydruku sprawozdań wprowadzanych do systemu; generowania i filtrowania w wersji edytowalnej oraz wersji pdf zestawień i raportów w oparciu o wprowadzane informacje; wyszukiwania z dostępnej bazy danych podmiotów zobowiązanych do składania poszczególnych sprawozdań lub możliwości filtrowania rekordów, które były niezbędne do działania w zakresie sprawozdawczości; generowania danych w formie np. arkusza kalkulacyjnego (eksport danych z systemu, co umożliwiłoby ich analizę – taka funkcjonalność wpłynęłaby na skrócenie czasu weryfikacji przyjmowanych sprawozdań oraz ułatwiłaby sporządzenie sprawozdania rocznego); filtrowania kart ewidencji odpadów komunalnych i kart przekazania odpadów komunalnych z podziałem na nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe (co utrudniało i wydłużało proces weryfikacji, gdyż do każdej karty, których liczba sięgała nawet kilkanaście tysięcy trzeba wchodzić w dodatkowe zakładki); brak podglądu całego sprawozdania w taki sposób, aby były widoczne wprowadzone informacje (m.in. kody odpadów, masa odpadów, nazwy i adresy instalacji).

(akta kontroli tom I str. 21-22, tom II str. 486-487, 522-604)

3.11. W UM sporządzano i terminowo przekazywano do Marszałka Województwa Lubelskiego roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Analiza przedmiotowego sprawozdania o odpadach sporządzonego za 2021 r. wykazała, że:

- zawarto w nim wymagane elementy wskazane w art. 9q ust. 3 ucpq,
- dane w nim zawarte były zgodne z danymi wykazanymi w zatwierdzonych sprawozdaniach podmiotów, o których mowa w art. 9n-9oa ucpq.

W okresie objętym kontrolą dokonywano, po 30 kwietnia poszczególnych lat objętych kontrolą, korekt sprawozdań, jednak nie znajdowało to odzwierciedlenia w analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi miasta.

(akta kontroli tom I str. 239, 286-296, tom II str. 522-604)

3.12. W latach 2018-2022 na podstawie art. 9u ust. 1a ucpq przeprowadzono 23 kontrole w podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, natomiast w 2023 r. (w I kwartale) jedną taką kontrolę. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

³² Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: BDO).

³³ <https://jap-bdo.mos.gov.pl/Main/Support>.

W 2021 r. nie przeprowadzono zgodnie z przepisami ucpg takiej kontroli w jednym podmiocie. Nie przeprowadzono również kontroli w sześciu podmiotach wpisanych do RDR, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 23, 25-27, 114-213, tom II str. 709-728)

3.13. W okresie objętym kontrolą Gmina Lublin w 23 przypadkach nałożyła na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze decyzji kary finansowe wynikające z art. 9zb ucpg w łącznej kwocie 48,5 tys. zł, m.in. za nieterminowe lub nierzetelne sprawozdanie oraz za nieosiągnięcie poziomu recyklingu. W 2021 r. jeden podmiot odwołał się od decyzji nakładającej karę za nieterminowe złożenie sprawozdania za 2020 r. w wysokości 200 zł. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie uchyliło zaskarżoną decyzję w całości, a Prezydenta Miasta ponownie przeprowadził postępowanie, lecz odstąpił od nałożenia kary pieniężnej. W przypadkach nieterminowego regulowania należności przez podmioty, wystosowywane były upomnienia, naliczane odsetki od zaległości³⁴ i koszty upomnienia³⁵. Gmina nie posiadała oddzielnych procedur w zakresie ustalania, nakładania i egzekwowania kar pieniężnych.

(akta kontroli tom I str. 23, 238-239, tom II str. 522-604, tom III str. 23-61)

3.14. W latach 2018-2022 Gmina Lublin nie poniosła odpowiedzialności, o której mowa w art. 9z ucpg, i nie płaciła kar pieniężnych w szczególności za: przekazanie po terminie lub przekazanie nierzetelnego sprawozdania do systemu BDO; niestworzenie warunków niezbędnych do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie; niewykonywanie obowiązków dotyczących dla wymaganych poziomów: przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu; ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; składowania; niewykonywanie obowiązku udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych; niewykonywanie obowiązku sprawowania kontroli.

(akta kontroli tom I str. 249)

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

4.1. W latach 2021-2023 Gmina Lublin, realizując przepisy art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach, podjęła uchwały³⁶, w których określono zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych, w ramach działań wspierających ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów. W 2020 r. częściowe zwolnienie z opłaty wynosiło 5 zł miesięcznie od gospodarstwa, natomiast w 2023 r. 4 zł od jednego mieszkańca.

³⁴ W okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 80 zł.

³⁵ W okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 90 zł.

³⁶ Uchwały Rady Miasta Lublin nr: 731/XXII/2020 z 15 października 2020 r. (wejście w życie 1 stycznia 2021 r.) oraz 1452/XLIX/2023 z 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Miasto podejmowało działania wspierające ponowne użycie odpadów m.in. poprzez organizację akcji edukacyjno-informacyjnych. Na swojej stronie internetowej zamieszczano tzw. ekoporady, które miały służyć zapobieganiu powstawania odpadów. Dyrektor WOS wyjaśniła, że Gmina Lublin będzie kontynuować dotychczas podjęte zachęty ekonomiczne³⁷ dla mieszkańców w celu zapobiegania powstawaniu odpadów. Dodatkowo Miasto we współpracy z centrum handlowym organizują co roku Konkurs EKO zbiórka, polegający na zbiórce opakowań po napojach w postaci butelek PET i aluminiowych puszek w automatach ustawionych w galerii handlowej, a w związku z przypadającym na 9 września „Dniem recyklingu baterii”, wzorem lat poprzednich we współpracy z Polską Korporacją Recyklingu zorganizowana została akcja „Ekozbiórka zużytych baterii”.

Dyrektor WKiNW wskazał natomiast, że Miasto nie planuje zorganizowania punktu napraw i ponownego użycia w istniejącym punkcie PSZOK, z uwagi na ograniczenia terenu w tej lokalizacji. Planowany jest natomiast nowy PSZOK, gdzie przewiduje się: zbiórkę przedmiotów przeznaczonych do ponownego użycia, które przekazywane będą zainteresowanym mieszkańcom oraz naprawę (przygotowanie do ponownego użycia) przedmiotów nadających się do ponownego wykorzystania, które również przekazywane będą zainteresowanym mieszkańcom. Miasto zamierza również kontynuować działania edukacyjno-informacyjne, jak i inwestycyjne służące zapobieganiu powstawaniu odpadów (wskazane w art. 19a ustawy o odpadach), a na terenie planowanego do budowy PSZOK zakłada się powstanie budynku z zapleczem edukacyjnym dla dzieci, młodzieży i osób dorosłych. W planach jest również powstanie ścieżki edukacyjnej, w sąsiedztwie której wykonane zostaną tablice edukacyjne oraz pokazowe zestawy do selektywnej zbiórki odpadów.

(akta kontroli tom I str. 17-21, 243-244, 481-484, 632-633)

4.2. Gmina Lublin zrealizowała zadania zgodne z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego 2022. Zapisano je w rozdziale 5 Kierunki działań i system gospodarowania odpadami i dotyczyły (m.in.: kierowania zmieszanych odpadów komunalnych do przetworzenia w instalacjach regionalnych; zwiększenia efektywności selektywnego zbierania „u źródła”, w tym również komunalnych odpadów ulegających biodegradacji; tworzenie zachęt w zakresie zagospodarowywania odpadów zielonych i innych bioodpadów w przydomowych kompostownikach). Zgodnie z informacją Dyrektora WKiNW, Miasto nie miało problemu z realizacją celów i zadań dotyczących odpadów komunalnych określonych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami.

(akta kontroli tom I str. 247)

4.3. W okresie objętym kontrolą Gmina Lublin przy udzielaniu zamówień publicznych na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych położonych na obszarze miasta Lublin³⁸ stosowała, jako kryterium oceny (jakości) - poziom recyklingu, tj. poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, jaki Wykonawca zobowiązany był osiągnąć w poszczególnych latach realizacji usługi. Wagę kryterium określano na 40%. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o efektywności energetycznej, Gmina Lublin podejmowała działania proefektywnościowe w zakresie realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych obiektów użyteczności publicznej (dziewięć obiektów).

³⁷ Tj. zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

³⁸ ZP-P- 1.271.7.2018; ZP-P-I.271.94.2018; ZP-P-I.271.2.2021; ZP-P-I.271.86.2021.6.5.

Natomiast, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o efektywności energetycznej, na swojej stronie internetowej Miasto informowało o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej.

Dyrektor WKiNW poinformował, że wybrane działania i środki służące zmniejszeniu zużycia energii, planowane do realizacji przez Gminę Lublin, ujęte były m.in. w Planie gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Lublin (dalej: PGN), przyjętym do realizacji przez Radę Miasta³⁹. Realizacja działań zawartych w ww. dokumencie była monitorowana cyklicznie i przedstawiana w raportach sporządzanych co dwa lata, również zamieszczanych na stronie internetowej UM⁴⁰. Raporty zawierały m.in. informacje o poziomie redukcji zużycia energii i emisji CO₂.

Dyrektor WKiNW wskazał również, że Gmina Lublin w okresie objętym kontrolą, zaliczyła do tzw. zielonych trzy zamówienia dotyczące: prowadzenia całodobowego pogotowia do spraw dzikich zwierząt na terenie miasta; prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Lublinie; odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych zbieranych na terenie nieruchomości administrowanych przez Wydział Organizacji Urzędu Miasta. Jednocześnie poinformował m.in., że zamówienia publiczne na odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz dotyczące efektywności energetycznej, nie były zaliczane przez Gminę Lublin do tzw. zielonych zamówień. Poinformował, że dane takie wynikały z informacji przekazanych do Biura Zamówień Publicznych przez komórki organizacyjne UM (liczba wskazanych przez komórki organizacyjne zielonych zamówień w stosunku do prowadzonych w danym roku postępowań). Biuro pozyskało ww. informacje na potrzeby oceny realizacji Strategii Lublin 2030 oraz realizacji Planu adaptacji do zmian klimatu miasta Lublin do roku 2030. Na potrzeby oceny realizacji ww. strategii czy planu, informacje przekazane zostały, przyjmując za podstawę definicję zielonych zamówień publicznych według Komisji Europejskiej, określającej, iż zielone zamówienia publiczne stanowią proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest mniejsze w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku. W 2022 r. WOŚ, a w 2023 r. – Wydział Organizacji Urzędu uznały, że ww. definicję wyczerpuje również zawarcie w umowie w sprawie zamówienia publicznego wymagań wynikających z ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁴¹. Zaznaczył również, że postanowienia takie znajdują się w większości umów w sprawie zamówień publicznych zawieranych przez UM.

(akta kontroli tom I str. 243-247, 353-356, 372-373, 480, tom II str. 522-604)

Kontrolą NIK objęto procedurę postępowania o zamówienie publiczne, dotyczącego termomodernizacji budynku, ogłoszonego w dniu 22 maja 2020 r. w Biuletynie zamówień publicznych pod nazwą: „Termomodernizacja budynku szkoły Zespołu Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie przy ul. Zemborzyckiej 82 wraz z budową drogi pożarowej” – zadanie inwestycyjne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

³⁹ Uchwała nr 360/XIII/2015 z 23 grudnia 2015 r., ze zmianą wprowadzoną uchwałami nr: 425/XVI/2016 z 10 marca 2016 r. oraz nr 744/XXX/2017 z 18 maja 2017 r. Druga aktualizacja planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Lublin została przyjęta uchwałą nr 578/XVII/2020 z 26 marca 2020 r.

⁴⁰ <https://lublin.eu/mieszkancy/srodowisko/zarzadzanie-energia/miasto/klimat-emisja/plan-gospodarki-niskoemisyjnej/>.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 875, ze zm.

Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020⁴². W wyniku analizy nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 624-630)

5. Zadania/inwestycje/projekty realizowane przez gminę na rzecz GOZ

Zgodnie z informacją Dyrektora WKiNW, w latach 2018-2022 Gmina Lublin nie realizowała samodzielnie ani we współpracy z innymi podmiotami zadań inwestycyjnych na rzecz GOZ.

W okresie objętym kontrolą Miasto zrealizowało m.in. dziewięć inwestycji dotyczących termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej o łącznym koszcie 32 751,1 tys. zł, finansowanych ze środków: własnych, RPO WL budżetu państwa. Dyrektor WKiNW w odniesieniu do niezaliczania termomodernizacji do inwestycji na rzecz GOZ, wskazał m.in., że celem realizacji zamówień dotyczących termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej było osiągnięcie wskazanych przez NFOŚiGW wskaźników efektywności energetycznej, co podobnie jak w przypadku zielonych zamówień, z założenia powinno odbywać się przy zapewnieniu norm środowiskowych. Dodał jednak, że w procedurze opiniowania projektu Planu gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego 2028, zawnioskowano⁴³ do Marszałka Województwa Lubelskiego o wpisanie budowy na terenie miasta dwóch punktów PSZOK oraz nowej instalacji do przetwarzania odpadów zielonych i innych bioodpadów.

(akta kontroli tom I str. 24, 241, 265-272, 353)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM Lublin w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Uchwalone przez RM Lublin regulaminy czystości, obowiązujące od 2021 r.⁴⁴, nie spełniały wymogów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ucpg, ponieważ nie zawierały zasad dotyczących wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe.

Projekty wskazanych regulaminów czystości zostały przygotowane przez WOŚ i przedłożone RM przez zastępcę Prezydenta Miasta Lublin ds. Inwestycji i Rozwoju (dalej: Zastępca Prezydenta). W § 2 ust. 3 regulaminu czystości wskazano, że punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych przyjmują odpady, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 6)–14) regulaminu, tj. z pominięciem następujących rodzajów odpadów: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. ucpg, rada gminy zobowiązana była określić w regulaminie czystości standardy w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez właściwe punkty PSZOK. Punkty selektywnego

⁴² Ogłoszenie nr 542341-N-2020 z 22 maja 2020 r.

⁴³ Pismo znak OŚ-GO-I.7032.42.2022 z 13 września 2022 r.

⁴⁴ Uchwały Rady Miasta Lublin nr: 729/XXII/2020 z 15 października 2020 r. (regulamin obowiązujący od 1 stycznia 2021 r.) oraz 1363/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r. (regulamin obowiązujący od 6 stycznia 2023 r.).

zbierania odpadów komunalnych powinny zapewnić łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy oraz odbiór co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, w tym: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

Prezydent wyjaśnił m.in., że stoi na stanowisku, że regulaminy czystości, obowiązujące od 2021 r. spełniały wymogi art. 4 ucpg. Odnosząc się do punktu PSZOK wskazał, że zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska: „PSZOK, czyli Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, to specjalnie zorganizowane dla mieszkańców gminy miejsce, w którym mogą oni pozostawić odpady komunalne, w szczególności te, których nie należy wrzucać do przydomowych pojemników/worków (...)”. Wskazał, że w ramach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi mieszkańcy mieli zapewniony odbiór wszystkich wytworzonych odpadów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 a) i b) ucpg.

Dyrektor WOŚ dodała m.in., że Wydział Ochrony Środowiska przygotował projekt regulaminu czystości, dostosowując jego zapisy do realiów lokalnych, wychodząc z założenia, że ustawa ucpg określa jedynie ramy do stworzenia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. System został stworzony przy założeniu zwiększenia efektywności, w szczególności środowiskowej, społecznej i ekonomicznej tego systemu. Wskazała, że funkcjonujący w Gminie Lublin system gospodarowania odpadami komunalnymi pozwala właścicielom nieruchomości na pozbycie się zebranych odpadów komunalnych „u źródła”, co nie jest powszechną praktyką stosowaną we wszystkich gminach. Ze względu na tak szeroki zakres usług oferowanych mieszkańcom, możliwość samodzielnego dostarczenia do PSZOK jest jedynie uzupełnieniem tego systemu.

Dyrektor WOŚ podkreśliła, że mieszkańcy mają możliwość dostarczenia tzw. odpadów problemowych, do których nie zaliczają się: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, czy bioodpady. Odpady odbierane są od mieszkańców z dużą częstotliwością, pozwalającą na ich bieżące pozbywanie się przez mieszkańców. Wskazała także, że ww. uchwały uzyskały pozytywną opinię państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, a w zakresie uchwały nr 1363/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r. organ nadzoru, tj. Wojewoda Lubelski, nie wydał rozstrzygnięcia, co należy uznać za brak uchybień prawnych w uchwale.

W odniesieniu do wskazanej powyżej kwestii Przewodniczący Rady Miasta Lublin wyjaśnił m.in., że projekty uchwał wpłynęły do Przewodniczącego RM w ustawowym terminie i zostały skierowane do dalszych prac. Były opiniowane przez właściwe statutowo komisje, a następnie rozpatrywane na sesji Rady Miasta. W trakcie prac nad tymi projektami nie były zgłaszane przez radnych, czy też pracowników UM wątpliwości odnośnie strony formalnoprawnej poszczególnych zapisów.

NIK zauważyła, że przepisy w zakresie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) ucpg obowiązujące w 2016 r.⁴⁵, wskazywały na opcjonalność zapewnienia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Opcjonalność ta dotyczyła prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania w inny sposób, co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki

⁴⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpady komunalne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ucpg. Ówczesne brzmienie przepisów ustawy ucpg dawało możliwość wyboru przez gminę sposobu zorganizowania odbioru odpadów przez PSZOK lub też odbiór odpadów w innej formie. Takiego wyboru nie dawały już jednak przepisy ucpg obowiązujące w okresie podejmowania uchwał, tj. w 2020 r. i w 2022 r.

W odniesieniu do wytycznych zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska dotyczących PSZOK NIK zauważa, że pełniejsze informacje z rozbiorem na rodzaje odpadów, jakich odbiór każdy Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych musi zapewniać⁴⁶, znaleźć można w kolejnych zakładkach przywołanej strony internetowej i znajdują się tam wszystkie odpady wskazane w art. 4 ucpg. Niezależnie od powyższego, zaznaczenia wymaga fakt, że strona internetowa nie stanowi źródła prawa, a wskazane tam informacje mogą jedynie pełnić funkcję ułatwiającą przekazanie wiedzy o danej tematyce. Odnosząc się jednocześnie do przedstawionego argumentu dotyczącego braku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie uchwały nr 1363/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r. przez Wojewodę, należy wskazać, że okoliczności takie nie tworzą domniemania i nie są równoznaczne z wiążącym ustaleniem, że akt ten jest zgodny z prawem⁴⁷.

(akta kontroli tom I str. 410-477, 482-484, 530-578, tom II str. 522-604, tom III str. 11-16)

2. Nie dochowano należytej staranności udostępniając na stronie internetowej UM nierzetelne informacje dotyczące funkcjonowania PSZOK, tj.:

- zamieszczono regulamin PSZOK odnoszący się swym zakresem do regulaminu czystości z 2020 r., który w swojej treści nie uwzględniał postanowień wprowadzonych rozstrzygnięciami nadzorczymi Wojewody Lubelskiego;
- zamieszczono informacje niemające odzwierciedlenia w stanie faktycznym. Na stronie internetowej informowano, że w PSZOK przyjmuje się odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek - ilość nielimitowana. Natomiast w regulaminie PSZOK nie było takiego zapisu, ani nie wskazywały na to umowy zawarte przez Gminę Lublin z LPGK. Nie potwierdziły tego również przeprowadzone w dniu 24 sierpnia 2023 r. w obecności przedstawiciela UM oraz kierownika PSZOK oględziny;
- wskazano informacje dotyczące podstawy prawnej funkcjonowania PSZOK, tj. nieaktualny regulamin czystości z 15 października 2020 r., który utracił swoją ważność z końcem 2022 r.).

⁴⁶ <https://naszesmieci.mos.gov.pl/materialy/artykuly/148-pszok-legalny-i-wygodny-sposob-na-klopotliwe-odpady>.

⁴⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1070/19, LEX nr 2924622; P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, art. 92.

Prezydent oświadczył, że Dyrekcja WOŚ dochowa należytej staranności, aby informacje te były na bieżąco aktualizowane i dostosowywane do obowiązujących aktów prawa miejscowego.

Dyrektor WOŚ wskazała m.in., że dane odnoszące się do PSZOK zamieszczone na stronie internetowej UM⁴⁸, zostały uaktualnione, poprzez dostosowanie ich treści do aktualnie obowiązujących na terenie Gminy Lublin aktów prawa miejscowego, tj.: uchwał Rady Miasta nr: 1363/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r. i 1634/XLV/2022 z 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Lublin i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast w odniesieniu do zapisów nieuwzględniających rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody wyjaśniła, że doszczegółowienie zapisów regulaminu PSZOK dotyczących wymagań dla odpadów przywożonych do PSZOK miało na celu podkreślenie, iż odpady te powinny pochodzić z gospodarstw domowych, a nie z prowadzonej działalności gospodarczej. WOŚ nie wnioskował o uaktualnienie regulaminu, gdyż jego zapisy pozwalały na identyfikację odpadów pochodzących z gospodarstw domowych, a jednocześnie nie stały w sprzeczności z ucpg.

W związku z faktem, że strona internetowa UM w trakcie kontroli NIK została zaktualizowana i na dzień zakończenia czynności kontrolnych zawierała dokumenty i informacje zgodne ze stanem faktycznym, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 273-275, 479-480, 521-523, 530-578, tom II str. 522-604, tom III str. 11-16)

3. Nie przeprowadzono kontroli w jednym z podmiotów odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w 2021 r., co było niezgodne z art. 9u ust. 1a ucpg.

Prezydent wyjaśnił, że było to spowodowane m.in. sytuacją epidemiczną oraz ograniczeniami kadrowymi. Dyrektor WOŚ dodała, że Gmina Lublin przeprowadziła kontrolę w grudniu 2019 r., zatem kolejna kontrola powinna zostać przeprowadzona do grudnia 2021 r., a została wykonana w styczniu 2022 r.⁴⁹, ze względu na wprowadzone liczne ograniczenia i obostrzenia w związku z COVID-19.

NIK zauważyła, że zgodnie z art. 9u ust. 1a ucpg „W stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany prowadzić kontrolę, o której mowa w ust. 1, co najmniej raz na dwa lata”. Przeprowadzenie kontroli w 2022 r. skutkowało niedochowaniem tego terminu. Jednocześnie, należy wskazać, że w 2021 r. Gmina Lublin przeprowadziła trzy kontrole innych podmiotów. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 9z ust. 6 ucpg, w przypadku, gdy wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 9u ucpg – gmina podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5000 zł.

(akta kontroli tom I str. 23, 25-27, 114-118, 164-168, tom II str. 655, tom III str. 11-16, 62-65)

⁴⁸ <https://lublin.eu/mieszkancy/srodowisko/odpady-i-recykling/punkty-pszok/>.

⁴⁹ Wg protokołu z kontroli została ona przeprowadzona w terminie od 7 do 11 lutego 2022 r.

4. Nie przeprowadzono kontroli w sześciu podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wpisanych do RDR⁵⁰, co stanowiło nierzetelną realizację przez Prezydenta obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ucpg, o którym mowa w art. 9u ust. 1 ucpg.

Podmioty te złożyły wnioski o wykreślenie z RDR odpowiednio w dniach: 3 sierpnia 2020 r. (kontrola została zaplanowana na II kw. 2020 r.); 26 lutego 2020 r. (kontrola została zaplanowana na III kw. 2020 r.); 20 lipca 2020 r. (kontrola została zaplanowana na III kw. 2020 r.); 23 lutego 2021 r. (kontrola została zaplanowana na II kw. 2021 r.); 18 marca 2021 r. (kontrola została zaplanowana na II kw. 2021 r.); 12 marca 2021 r. (kontrola została zaplanowana na III kw. 2021 r.). Zgodnie z art. 9u ust. 1 ucpg, prezydent sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Ponadto od dnia 6 września 2019 r. obowiązuje przepis art. 9u ust. 1a, który stanowi, że w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz, prezydenta jest obowiązany prowadzić kontrolę, co najmniej raz na dwa lata. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z art. 9z ust. 6 ucpg w przypadku, gdy prezydent nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 9u - gmina podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5000 zł. Wskazane podmioty w okresie od 2016 r. do dnia ich wykreślenia nie zostały poddane kontroli, co spowodowało, że Prezydent nie miał wiedzy na temat tego, czy przestrzegały one przepisów ucpg.

Prezydent wyjaśnił, że kontrole nie zostały przeprowadzone ze względu na złożenie wniosku o wykreślenie tych podmiotów z rejestru RDR oraz że nie zostały wykonane ze względu na zakończenie przez te podmioty działalności. W przypadku wykreślenia podmiotu z rejestru RDR z urzędu wskazał, że w pierwszej kolejności realizowane były kontrole podmiotów wpisanych do RDR, świadczących usługę odbioru odpadów na podstawie umów zawartych z Gminą Lublin oraz umów komercyjnych. Jednocześnie zaznaczył, że przedmiotem kontroli jest spełnianie warunków niezbędnych do wykonywania przez przedsiębiorcę działalności, zgodnie ze złożonym przy rejestracji oświadczeniem.

Dyrektor WOŚ wyjaśniła m.in., że w jednym przypadku kontrola podmiotu nie została zrealizowana z uwagi na niezachowanie zgodnego z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵¹ terminu przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy, tj. organ nie może wszcząć kontroli wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Termin na doręczenie przedsiębiorcy zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli upływał z dniem 17 marca 2021 r. W związku z powyższym organ zobligowany był do odstąpienia od podjęcia czynności kontrolnych w wyznaczonym terminie i w tym przypadku konieczne było ponowne wszczęcie kontroli u przedsiębiorcy. Jednakże w dniu 17 marca 2021 r. w WOŚ został złożony wniosek o wykreślenie podmiotu z RDR, skutkiem czego było wykreślenie podmiotu z RDR 18 marca 2021 r. Wobec powyższego przeprowadzenie w trybie przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców kontroli spełniania przez przedsiębiorcę, o którym mowa w art. 9u ust. 1a, warunków wykonywania takiej działalności, określonych w art. 9d, byłoby bezprzedmiotowe.

⁵⁰ Pozycje z zestawienia umowy/kontrole: 42, 48, 49, 52, 53, 55 – załącznik do pisma UM Lublin znak: ÓŚ-GO-I-7032.23.2023 z 27 września 2023 r.

⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 221. (dalej: Prawo przedsiębiorców).

Dyrektor WOŚ potwierdziła, że zgodnie z art. 9u ust. 1a ucpg Prezydent jest obowiązany prowadzić kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy co najmniej raz na dwa lata w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Warunkiem wykonywania działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest uzyskanie wpisu do RDR. Wpis dokonywany na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy wraz z dołączonym oświadczeniem o spełnieniu przez niego warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Warunki te zostały określone w art. 9d ucpg. Przedmiotem kontroli, o której mowa w art. 9u ust. 1a ucpg jest zatem spełnianie przez przedsiębiorcę, który świadczy usługę odbioru odpadów komunalnych, warunków niezbędnych do jej wykonywania (art. 9d ucpg). Złożenie przez podmiot wniosku o wykreślenie z RDR wskazuje jednoznacznie na zakończenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych, a tym samym świadczy o ustaniu konieczności spełniania przez niego warunków jej wykonywania. Wobec powyższego przeprowadzenie w trybie przepisów Prawa przedsiębiorców kontroli spełniania przez przedsiębiorcę, o którym mowa w art. 9u ust. 1a ucpg, warunków wykonywania takiej działalności, określonych w art. 9d ucpg, staje się bezprzedmiotowe.

Zastępca Dyrektora WKiNW wyjaśnił, że kontrole przedsiębiorców, odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanych do RDR, prowadzone były z zachowaniem częstotliwości, tj. co najmniej jeden raz na dwa lata. Ponadto, podmioty, które składały wniosek o wpis do rejestru działalności regulowanej w danym roku kalendarzowym podległy kontroli w pierwszej kolejności.

NIK wskazuje, że przeprowadzenie kontroli sześciu podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wpisanych do RDR, które nie były do tej pory w ogóle kontrolowane, nie było bezprzedmiotowe po złożeniu wniosku o wykreślenie z RDR. Sytuację wykonywania lub zaprzestania wykonywania działalności przez podmiot przed jego wykreśleniem z RDR należałoby potwierdzić w związku z art. 9x ust. 1 ucpg oraz art. 9x ust. 1 pkt 1a) ucpg, ponieważ przedsiębiorca, który złożył wniosek, o którym mowa w art. 9c ust. 2, niezgodny ze stanem faktycznym albo złożył niezgodne z prawdą oświadczenie, o którym mowa w art. 9c ust. 4 - podlega karze pieniężnej w wysokości 10 000 zł. Ponadto jeden podmiot⁵² złożył wniosek o wykreślenie z RDR, po otrzymaniu powiadomienia o wszczęciu kontroli, co dodatkowo uzasadniało potrzebę przeprowadzenia kontroli w celu sprawdzenia, czy jego złożenie nie było spowodowane zamiarem uniknięcia kontroli i obawą przez wykryciem nieprawidłowości. Brak jest więc uzasadnienia do uznania kontroli za bezprzedmiotową i odstąpienia od jej przeprowadzenia ze względu na złożenie przez podmiot wniosku o wykreślenie go z RDR.

(akta kontroli tom I str. 23, 25-27, 114-213, tom II str. 655-656,
tom III str. 11-16, 62-65)

⁵² Pozycje z zestawienia umowy/kontrole: 53.

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Uwzględnienie w regulaminie czystości wymogów określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1 ucpg.
 2. Przeprowadzanie kontroli w każdym podmiocie odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wpisanym do RDR oraz w terminie określonym w art. 9u ust. 1a ucpg.

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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

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

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

Lublin, dnia 9 listopada 2023 r.

Kontroler:

Katarzyna Zglińska
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	50f27691421146c99a7629b84391dc6d	
Nazwa dokumentu	UM Lublin-wystąpienie pokontrolne po zmianach komisji_2.pdf	
Tytuł dokumentu	UM Lublin-wystąpienie pokontrolne po zmianach komisji_2	
Skrót dokumentu	dfe2d6fbbdcfb8a3ab5ea4edddbe3d4114ee8316f2fb5dddee628c2a0a8da74f	
Wersja dokumentu	1.1	
Data dokumentu	2024-01-29	
Podpis	Podpisany przez	Edward Szempruch
	Stanowisko podpisu	Edward Szempruch (p.o. Dyrektor Delegatury) LLU
	Data podpisu	2024-01-29
	Rodzaj certyfikatu	Podpis kwalifikowany
Akceptacja	Zaakceptowany przez	Rafał Padrak (p.o. Wicedyrektor Delegatury) LLU
	Data akceptacji	2024-01-29
	Wersja dokumentu akceptacji	1.0
	EZD RP 15.86	
Data wydruku	2024-01-29	
Autor wydruku	Banach Anna	