



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.15.6.2023

Pan
Wojciech Ogłuszka
Przewodniczący Zarządu
Mazurskiego Związku Międzygminnego
- Gospodarka Odpadami
ul. Pocztowa 2, 11-500 Giżycko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazurski Związek Międzygminny - Gospodarka Odpadami, ul. Poczтовая 2, 11-500 Giżycko (dalej: „Związek” lub „MZMGO”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Ogłuszka Przewodniczący Zarządu Związku od 1 października 2012 r. (dalej: „Przewodniczący”). (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. 2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. 3. Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, 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 Olsztynie
Kontroler	Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/97/2023 z 10 lipca 2023 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Związek, realizując w latach 2018-2023 (III kwartał) zadania w zakresie gospodarowania odpadami na terenie gmin członkowskich, rzetelnie i terminowo wywiązał się z obowiązku składania wymaganych sprawozdań i corocznych analiz stanu gospodarki odpadami. W opracowanym przez Związek regulaminie czystości i porządku określono, zgodnie z rozporządzeniem³, warunki selektywnego zbierania wszystkich wytwarzanych na terenie Związku rodzajów odpadów komunalnych. Systemem selektywnego zbierania odpadów komunalnych objęto wszystkie nieruchomości na terenie gmin tworzących MZMGO. Związek zapewnił także właścicielom nieruchomości możliwość dostarczania do PSZOK⁴ (stacjonarnych i mobilnych) wszystkich rodzajów odpadów. Z dużym zaangażowaniem prowadzono kampanie informacyjne i edukacyjne dotyczące zasad gospodarowania odpadami i ich recyklingu. Rzetelnie monitorowano efekty ww. działań oraz prawidłowo wydatkowano środki finansowe przeznaczone na ten cel.
--------------	---

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 Rozporządzenie z dnia 10 maja 2021 r. Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 906) – weszło w życie z dniem 1 lipca 2021 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028) – dalej rozporządzenie selektywnego zbierania odpadów.

⁴ Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.

Pomimo, że do zadań Zarządu Związku należało m.in. zatwierdzanie regulaminu organizacyjnego Biura Związku, Zarząd do 5 października 2023 r., nie podjął uchwały w sprawie jego przyjęcia. Przez cały okres funkcjonowania Związku bazowano na projekcie regulaminu Biura. W Związku do 5 października 2023 r. nie wdrożono systemu kontroli zarządczej. Tymczasem w trzech, spośród 30 badanych spraw, opieszale podejmowano działania dotyczące określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Związek poprzez bieżące kontrole monitorował postępowanie z odpadami przez właścicieli nieruchomości. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmował stosowane działania. Jednakże nie w pełni rzetelnie i skutecznie sprawował nadzór w zakresie wywiązywania się z postanowień umowy zawartej z firmą odbierającą odpady. Potwierdziły to przeprowadzone w mieście Ryn oględziny wybranych punktów gromadzenia odpadów. Wykazały one bowiem przypadki, w których odpady zmieszane były zbierane do pojemników w kolorze niebieskim, mimo, że od 1 lipca 2022 r. zgodnie z wymogiem określonym w § 4 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁵, powinny być zbierane do pojemników w kolorze czarnym.

Stwierdzono również, że w PSZOK w Orzyszu, według stanu na 5 września 2023 r., nie wazono odpadów. W ocenie NIK skutkowało to nierzetelnym prowadzeniem (pod względem ilościowym) ewidencji odpadów. Ponadto w ww. PSZOK stwierdzono niezgodność godzin funkcjonowania z czasem określonym w obowiązującym regulaminie PSZOK. Zgodę na zmianę czasu pracy PSZOK udzielił Przewodniczący, pomimo że była to kompetencja Zgromadzenia⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Związek, zgodnie z procedurą ujętą w rozporządzeniu MSWiA⁷, powstał z inicjatywy władz samorządowych 10 gmin, w tym gminy Ryn (uchwała Rady Miejskiej w Rynie z 11 grudnia 2003 r.⁸). Związek został zarejestrowany w Rejestrze Związków Międzygminnych pod nr 267 z datą 12 października 2004 r. Działał w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.⁹ oraz o przyjęty statut¹⁰, wykonując zadania zrzeszonych w nim gmin¹¹ w zakresie: kompleksowej realizacji zadań gospodarki odpadami, utrzymania i rekultywacji starych wysypisk śmieci, wybudowania zakładu utylizacji odpadów komunalnych i jego eksploatacji.

Organami Związku były: Zgromadzenie (w skład, którego wchodziło po dwóch przedstawicieli gmin uczestniczących w Związku) oraz pięcioosobowy Zarząd Związku (dalej: „Zarząd”) jako organ wykonawczy, którego pracami kierował

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 906.

⁶ Zgromadzenie MZMGO (dalej: „Zgromadzenie”).

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków.

⁸ Uchwała Nr XI/91/03 Rady Miejskiej w Rynie z 11 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia związku międzygminnego i przyjęcia statutu.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej: „ustawa o samorządzie”.

¹⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 150 z 29 października 2004 r. poz. 1858, Nr 104 z 24 lipca 2006 r. poz. 1682, Nr 179 z 27 listopada 2009 r. poz. 2435, z 28 grudnia 2012r. poz. 3764, z 6 czerwca 2017r. poz. 2631, z 9 października 2020r. poz. 4135, z 30 grudnia 2020r. poz. 4135, z 30 grudnia 2020r. poz. 5378 ze sprostowaniem z 20 lutego 2021 r. poz. 168.

¹¹ Gmina Banie Mazurskie, gmina Budry, miasto Giżycko, gmina Giżycko, gmina Kruklanki, gmina Srokowo, gmina Miłki, gmina Wydminy, gmina Pozezdrze, miasto i gmina Ryn, miasto i gmina Węgorzewo i gmina Orzysz.

Przewodniczący. Zgodnie z regulaminem Zarządu¹² do jego zadań należało m.in. ustalenie regulaminu organizacyjnego Biura Związku. Zarząd, według stanu na 5 października 2023 r., nie ustalił takiego regulaminu. Tymczasem w strukturze organizacyjnej, przedstawionej na stronach BIP Związku, wyodrębniono wydziały i przypisano zadania konkretnym osobom lub stanowiskom pracy, ponadto w zakresach obowiązków pracowników powoływano się na ten dokument (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości). Osoby te posiadały odpowiednie przygotowanie do realizacji powierzonych zadań. W okresie objętym kontrolą (do 5 października 2023 r.) nie zapewniono funkcjonowania kontroli zarządczej w Związku (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 3-61)

1.2. W dniu 27 listopada 2020 r. Zgromadzenie uchwaliło dla całego Związku regulamin utrzymania czystości i porządku¹³, który regulował wszystkie wymagane ustawą ucp¹⁴ zadania w zakresie gospodarki odpadami. Powyższą uchwałą Związek uchylił określone w gminnych regulaminach utrzymania czystości i porządku, przepisy dotyczące gospodarki odpadami, w tym w regulaminie Gminy Ryn.

Projekt ww. regulaminu ucp został pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Giżycku¹⁵, Węgorzewie, Kętrzynie, Gołdapi i Piszcu.

Do czasu przyjęcia powyższego regulaminu, Zgromadzenie uchwałami¹⁶ określało, dla zrzeszonych gmin, zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wymagań, o których mowa w art. 4 ust.2 pkt 1 lit a i b, pkt 2, 2a i 3 ustawy ucp.

Jak wyjaśnił Przewodniczący w związku z przyjęciem w 2012 r. na terenie wszystkich 12 gmin Związku jednolitego systemu gospodarowania odpadami komunalnym¹⁷, zachodziła potrzeba wprowadzenia w życie również jednego regulaminu ucp, obowiązującego wszystkie gminy. Podał, że takie rozwiązanie dawało szansę osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu, ułatwiało prowadzenie zamówień publicznych w zakresie odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów we wspólnej instalacji. Poza tym gwarantowało stabilność kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Regulamin został opracowywany wspólnie przez wszystkie gminy.

(akta kontroli str. 62-113,861-867)

W przyjętym przez Związek regulaminie ucp określono wymagania ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 ucp, m.in. w zakresie:

- selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych;
- rodzaju i minimalnych pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości;
- obowiązku utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- częstotliwości i sposobów pozbywania się odpadów komunalnych;

¹² Uchwała nr III/8/2021 Zgromadzenia Związku z dnia 15 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Pracy Zarządu Związku.

¹³ Od 27 listopada 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. - Załącznik nr 1 do uchwały Nr V/24/2020 Zgromadzenia MZMGO z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników MZMGO, dalej: „regulamin ucp”.

¹⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, ze zm.), dalej: „ucpg”.

¹⁵ Gmina Ryn należała do powiatu giżyckiego.

¹⁶ Uchwała Zgromadzenia MZMGO: Nr 5/2013 z dnia 6 marca 2013 r., uchwała nr 15/2013 z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwała Nr 19/2013 z dnia 13 czerwca 2013 r. i uchwała nr 24/2013 z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ujednolicenia zasad utrzymania czystości i porządku w gminach Związku.

¹⁷ Uchwała nr 12/2012 Zgromadzenia Związku z dnia 20 sierpnia 2012 r. w sprawie zmian Statutu Związku.

- prowadzenia selektywnego zbierania powstających w gospodarstwie domowym m.in. odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych;
- wskazania, które z powyższych odpadów można było przekazywać do prowadzonych PSZOK;
- wymagań wynikających z WPGO¹⁸, tj.: objęcia wszystkich obiektów wytwarzania odpadów komunalnych systemem odbioru odpadów; objęcie wszystkich mieszkańców systemem selektywnego zbierania odpadów „u źródła”; podjęcie działań zwiększających świadomość społeczeństwa oraz przedsiębiorców w zakresie zapobiegania powstawania odpadów, selektywnej zbiórki oraz należytego gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ponadto w regulaminie przyjęto rozwiązania, o których mowa w art. 4 ust. 2a ucpg, w tym m.in.:

- zobowiązano wszystkich właścicieli nieruchomości, w przypadku gdy nieruchomości te zamieszkiwały osoby niedowidzące, do oznaczania pojemników naklejkami z alfabetem Braille’a,
- określono warunki uznania, kiedy odpady były zbierane w sposób selektywny.

W powyższym regulaminie nie określono zadania nieobowiązkowego, tj. stwarzania warunków umożliwiających zapobieganie powstawaniu odpadów poprzez organizację punktów napraw, czy wymianę rzeczy. Jak wyjaśnił Przewodniczący, takie zadania zostaną ujęte w regulaminie, po zbudowaniu w najbliższych latach nowych PSZOK w Giżycku i Węgorzewie, gdzie zostaną stworzone odpowiednie warunki dla punktów napraw, czy wymiany rzeczy.

(akta kontroli str. 62-115)

1.3. Związek nie skorzystał z możliwości odstępstwa od selektywnego zbierania odpadów, określonego w art. 4b ust. 1 i ust. 2 ucpg.

(akta kontroli str. 116)

1.4. W celu realizacji zadań publicznych w dziedzinie gospodarki odpadami polegających na przetwarzaniu odpadów komunalnych, Związek 7 grudnia 2009 r. powołał spółkę Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo Sp. z o.o.¹⁹, której udziałowcami były gminy wchodzące w skład Związku.

Zgodnie z zapisami obowiązującego w badanym okresie WPGO Zakład był wskazany jako regionalna instalacja/instalacja przetwarzania odpadów komunalnych w północno – wschodnim regionie gospodarki odpadami komunalnymi w województwie warmińsko – mazurskim, do której przekazywano m.in. odpady z Gminy Ryn.

ZUOK prowadził działalność w oparciu o decyzję Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do składowania odpadów, z wyłączeniem odpadów obojętnych, o zdolności przyjmowania ponad 10 ton odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25 tys. ton.

Odpady komunalne wytworzone przez właścicieli nieruchomości na obszarze działania Związku oraz odpady komunalne zebrane w PSZOK przywożone były do

¹⁸ Uchwała nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022, ze zm.

¹⁹ Dalej: „ZUOK” lub „Zakład”.

Zakładu i kierowane do instalacji do sortowania odpadów albo instalacji biologicznego przetwarzania odpadów-kompostowni lub magazynowane.

(akta kontroli str. 117-193)

1.5. W analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku za lata 2018-2022²⁰ (udostępnionych na stronach BIP Związku), zgodnie z art. 9tb ust. 1 ucpg zawarto m.in.:

- Informacje, że Związek poprzez ZUOK zrealizował możliwości przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych.
- Potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi oraz koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych w podziale na wpływy. Podano również wydatki i nadwyżki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- Liczbę mieszkańców, która na 31 grudnia 2022 r. na terenie Związku wynosiła 90 886 osoby (zameldowane na stałe i tymczasowo), w tym w Gminie Ryn – 5 414 osób, zaś liczba mieszkańców zgłoszona w deklaracjach wyniosła na terenie Związku 74 666 osób na 19 848 złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym w Gminie Ryn według złożonych deklaracji 4 515 osób. W analizie za 2022 r. nie ujęto liczby właścicieli nieruchomości. Jak wyjaśnił Przewodniczący wynikało to z omyłki. Podał, że analiza w tym zakresie zostanie uzupełniona i udostępniona na stronie BIP Związku.
- Dane dotyczące prowadzonych windykacji w stosunku do właścicieli nieruchomości.
- Ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Związku; odpadów komunalnych zebranych przez podmioty zbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz zebranych w PSZOK.
- Ilość niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i bioodpadów stanowiących odpady komunalne, odbieranych z terenu gmin oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych.
- Uzyskane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.
- Masę odpadów komunalnych wytworzonych na terenie Związku przekazanych do termicznego przekształcania (zużyte opony)²¹, wykorzystywanych głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii (R1) oraz przekształcanie termiczne na łądzie (D10); podawano również stosunek masy odpadów komunalnych przekazanych do termicznego przekształcania (96,01 Mg) do masy odpadów komunalnych wytworzonych na terenie Związku (29 329,26 Mg) stanowił 0,32% w 2022 r.

MZMGO uchwałami Zgromadzenia z dnia z dnia 1 grudnia 2017 r. (lata 2018-2020) oraz uchwałą z dnia 27 listopada 2020 r. (od 2021 r. do zakończenia kontroli NIK 5 październik 2023 r.) postanowiło odbierać odpady komunalne od wszystkich

²⁰ W okresie objętym kontrolą, terminowo tj. do końca kwietnia danego roku, sporządzano analizę stanu gospodarki odpadami za rok poprzedni, obejmując nią wszystkie gminy zrzeszone w Związku. (o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg).

²¹ Górażdże Cement S.A., ul. Cementowa.

właścicieli nieruchomości, również od tych, na których nie zamieszkiwali mieszkańcy, a powstawały odpady komunalne. W stosunku do tych właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ucp, Związek kierował upomnienia, wystawiał tytuły wykonawcze, wysyłał przypomnienia o zaległościach, wydawał decyzje wymiarowe o wysokości opłaty.

(akta kontroli str. 194-295)

1.6. Związek prowadził działania informacyjne i edukacyjne, dla których określono cele i mierniki, monitorowano stan realizacji zadań, opracowywano ich zasięg i oczekiwane efekty. W badanym okresie Związek, na 39 planowanych zadań mających na celu zapobieganie powstawania odpadów, organizację selektywnego zbierania odpadów oraz działania edukacyjne i informacyjne w tym zakresie (obejmujących również Gminę Ryn), przeprowadził 34 zadania, trzech zadań nie zrealizowano (z powodu Covid-19), natomiast dwa zadania planowane na 2023 r. były w trakcie realizacji. W latach 2018-2023 (do 5 października) na ww. zadania zaplanowano środki finansowe w łącznej kwocie 964,7 tys. zł (średnio 13,4 tys. zł w roku na każdą gminę Związku), wydatkowano łącznie 538,4 tys. zł (55,8% planowanych – średnio na jedną gminę rocznie – 7,5 tys. zł). Z wydatkowanej kwoty środki własne stanowiły 501,8 tys. zł, zaś środki zewnętrzne 36,6 tys. zł (6,8%) i pochodziły z Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz WFOŚiGW²².

Działania informacyjno-edukacyjne, skierowane również do mieszkańców Gminy Ryn, były realizowane m.in. w ramach takich projektów jak:

- coroczna Mazurska SegreAkcja, celem której było nauczania mieszkańców rozdzielania odpadów na 5 frakcji: tworzywa sztuczne i metale, szkło, papier, odpady biodegradowalne oraz odpady zmieszane,
- zajęcia w przedszkolach na temat gospodarowania odpadami,
- wydawanie kwartalnika „Błękitne Mazury” i kolportowanie go po gminach,
- organizowanie festynów związanych z gospodarką odpadami,
- Ekologia i Uniwersytety III Wieku (edukacja seniorów),
- przedkładanie tematyki gospodarki odpadami na portalach społecznościowych,
- aplikacja „Kiedy Wywóz”, która podpowiada mieszkańcom o terminie odbioru odpadów komunalnych (około 10 tys. użytkowników),
- konkursy w szkołach na zbiórkę makulatury.

Ustalono mierniki, zakładanych efektów podejmowanych działań, które były przez Związek monitorowane i w większości w pełni osiągnięte, w tym dotyczące m.in.: wydania ulotek, przekazania pojemników na opady oraz worków biodegradowalnych, organizowania festynów, zajęć i warsztatów oraz zamontowanych urządzeń do zbierania elektroodpadów²³.

(akta kontroli str. 296-314)

1.7. Zgodnie z ucp na stronie internetowej oraz BIP Związku publikowano informacje dotyczące postępowania z odpadami oraz analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym m.in.:

- wykaz podmiotów odbierających w danym roku odpady komunalne, na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości;
- wymagania dotyczące poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, poziomu składowania odpadów komunalnych i odpadów pochodzących

²² Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

²³ Dwa Mazurskie Punkty Elektroodpadów w Giżycku, do których można było wrzucić zużyty drobny sprzęt elektroniczny, telefony, żarówki, płyty CD, baterie.

z przetwarzania odpadów komunalnych oraz poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;

- wykaz podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu działania Związku, zawierające nazwę firmy, oznaczenie siedziby i adres;
- harmonogramy odbioru odpadów, informacje dotyczące selektywnego zbierania odpadów;
- informacje o PSZOK oraz zbieraniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;
- miejsca zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

(akta kontroli str. 315-319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Związku, do 5 października 2023 r., nie podjął uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Biura Związku, mimo że zgodnie z §3 pkt 7 regulaminu pracy Zarządu, do zakresu jego działania należało ustalanie takiego regulaminu. Pomimo braku ww. uchwały, a od opracowania projektu tego regulaminu upłynęły 3 lata, Przewodniczący polecił zamieszczenie w BIP informacji o wydziałach i stanowiskach Biura, które przewidziano w projekcie regulaminu Biura. W badanych zakresach czynności pracowników również powoływano się na regulamin Biura, który był w fazie projektu.

Przewodniczący, który zgodnie z Regulaminem pracy Zarządu kieruje pracami Biura Związku, wyjaśnił, że w 2020 r. przygotował projekt regulaminu organizacyjnego Biura, który został poddany konsultacjom w ramach Zarządu. Jak podał do chwili obecnej uchwała Zarządu w tym zakresie nie została podjęta. Podał, że jako kierownik zakładu pracy (§4 pkt 9 regulaminu pracy Zarządu) przestrzegał przepisów kodeksu pracy, zaś przy określaniu zakresu czynności dla pracowników, posiłkował się projektem regulaminu Biura. Jako kierownik zakładu polecił zamieścić w BIP wydziały i stanowiska opierając się na projekcie regulaminu Biura. Poinformował, że projekt regulaminu Biura zostanie przedłożony ponownie Zarządowi.

(akta kontroli str. 25-61)

2. W Związku do 5 października 2023 r. nie zapewniono funkcjonowania kontroli zarządczej, co było niezgodne z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych²⁴. Związek nie posiadał wewnętrznych uregulowań (procedur) systemu kontroli zarządczej, w których określono by cele kontroli zarządczej, w tym w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Przewodniczący wyjaśnił, że zawarł umowę na przeprowadzenie audytu zewnętrznego, którego efektem ma być również wypracowanie wymaganych aktów prawnych w zakresie kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 60-61)

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz.1270, ze zm.).

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Związek podejmował na ogół prawidłowe działania organizacyjne i prawne w celu zapewnienia recyklingu odpadów powstających na obszarze jego działania. Dysponował bowiem aktualną wiedzą o stanie gospodarki odpadami komunalnymi na jego terenie i przeprowadzał w tym zakresie rzetelne analizy. Rzetelnie również prowadził kampanie informacyjne i edukacyjne, monitorując ich efekty.

W opracowanym regulaminie czystości i porządku prawidłowo określono warunki selektywnego zbierania wszystkich wytwarzanych na terenie Związku rodzajów odpadów oraz przewidziano warunki selektywnego zbierania przez osoby niewidome. Pomimo, że do zadań Zarządu należało m.in. zatwierdzanie regulaminu organizacyjnego Biura Związku, Zarząd do 5 października 2023 r., nie podjął uchwały w sprawie jego przyjęcia. Przez cały okres funkcjonowania Związku bazowano na projekcie regulaminu Biura. W Związku do 5 października 2023 r. nie opracowano także procedur kontroli zarządczej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Związek, sporządzając w badanym okresie coroczną analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi opierał się na sprawozdaniach złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmioty prowadzące PSZOK, podmioty zbierające odpady komunalne, informacjach przekazanych przez ZUOK. Poza tym analizę sporządzano na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz innych dostępnych danych o czynnikach wpływających na koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. miesięcznych faktur za zagospodarowanie odpadów z ZUOK i podmioty odbierające odpady komunalne.

Korzystano także z przedkładanych przez ZUOK półrocznych i rocznych informacji – raportów o ilościowych i jakościowych parametrach dotyczących świadczonych usług.

Sprawozdanie za 2018 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi złożono do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Marszałek”) oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej: „WIOŚ”) łącznie dla wszystkich gmin w formie papierowej.

Od 2020 r., przekazywanie sprawozdań odbywało się wyłącznie w wersji elektronicznej za pośrednictwem bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) odrębnie dla każdej z gmin zrzeszonych w Związku. Sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiotu prowadzącego PSZOK, podmiotu zbierającego odpady komunalne wprowadzane były do systemu BDO do dnia 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy, do których wgląd miały również gminy. Związek w imieniu poszczególnych gmin, po weryfikacji powyższych sprawozdań, przekazywał je, w badanych latach Marszałkowi i WIOŚ, terminowo tj. do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczyło.

(akta kontroli str. 153-174,320-330,474)

Z analizy danych ujętych w sprawozdaniach dla Gminy Ryn oraz danych, o których mowa powyżej wynikało, że były one zgodne m.in. w zakresie ilości wytwarzanych odpadów i sposobach ich zagospodarowania.

Poza tym w sprawozdaniach prawidłowo ujmowano prowadzoną przez ZUOK działalność polegającą na zbieraniu, przetwarzaniu i unieszkodliwianiu odpadów oraz prowadzonych w instalacji procesach.

Ze sprawozdań opracowywanych przez Związek dla Gminy Ryn w latach 2018 – 2022 wynikało, że ilość wytworzonych odpadów komunalnych na terenie gminy Ryn zmniejszała się, zaś zwiększał się procent udziału w nich odpadów selektywnie zbieranych i tak:

- w 2018 r. wytworzono 1 933,98 Mg odpadów, w tym 387,47 Mg odpadów selektywnie zbieranych (20,0% ogółu odpadów),
- w 2019 r. – 1 916,46 Mg i 458,04 Mg (23,9%),
- w 2020 r. – 1 783,56 Mg i 712,24 Mg (39,9%),
- w 2021 r. – 1 716,94 Mg i 840,07 Mg (48,9%),
- w 2022 r. – 1 636,97 Mg i 765,95 Mg (46,8%),
- w I półroczu 2023 r. – 395,03 Mg i 194,51 Mg (49,2%).

Związek posiadał dane do jakich instalacji odzysku/recyklingu przekazano poszczególne rodzaje odpadów²⁵.

W przypadku wytwarzanych na terenie Gminy Ryn odpadów zielonych, poużytkowych i innych odpadów, w latach 2020-2023 (I półrocze) ich ilości były dwukrotnie większe niż w latach 2018-2019 i wynosiły odpowiednio: 131,23 Mg w 2018 r., 151,92 Mg w 2019 r., 279,36 Mg w 2020 r., 270,62 Mg w 2021 r., 252,82 Mg w 2022 r. oraz 75,22 Mg w I półroczu 2023 r.

Natomiast ilość wytwarzanych innych odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, zmniejszyła się ponad pięciokrotnie i wynosiła odpowiednio: 113,0 Mg w 2018 r., 131,68 Mg w 2019 r., 64,24 Mg w 2020 r., 52,62 Mg w 2021 r., 24,53 Mg w 2022 r. oraz 5,85 Mg w I półroczu 2023 r.

Powyższe odpady podmiot odbierający odpady komunalne oraz zebrane w PSZOK przekazywał do ZUOK.

(akta kontroli 320-436)

2.2. System gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie MZMGO oraz odbiór odpadów selektywnych od właścicieli nieruchomości z terenu wszystkich gmin został uregulowany pięcioma uchwałami Zgromadzenia, którym objęto wszystkie nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe.

Zgodnie z uchwałami właściciele nieruchomości, na których powstawały odpady komunalne zobowiązani byli do składania do Związku deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Deklaracjom nadawany był numer porządkowy zgodnie z numeracją z rejestru deklaracji. Następnie deklaracje były wprowadzane do systemu informatycznego, gdzie przypisywano im indywidualny numer (ID deklaracji).

Od właścicieli nieruchomości z terenu gmin MZMGO odbierano selektywnie zgromadzone odpady komunalne, tj.: papier, szkło, tworzywa sztuczne i metale, odpady biodegradowalne i zmieszane. Natomiast zbiórki mobilne dotyczyły odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych opon. Związek nie wyposażał właścicieli nieruchomości w kompostowniki.

W latach 2018-2020 (z przedłużeniem do końca lutego 2021 r.) odbiór odpadów selektywnie zbieranych z nieruchomości na terenie Związku zapewniała, wyłoniona w formie przetargu nieograniczonego na odbiór odpadów komunalnych, zarówno w Sektorze I i II²⁶, KOMA Sp. z o.o. z Giżycka. Natomiast po przetargu nieograniczonym w 2021 r. Sektor I obsługiwała KOMA Sp. z o.o., zaś Sektor II -

²⁵ W 2022 r. m.in. papier – do 4 recyklerów, w tym np. do STORA ENSO NAREW sp. z o.o. w Ostrołęce; tworzywa sztuczne do 11 recyklerów, w tym np. Ergis -RECYKLING sp. z o.o. Oddział Nowa Biała, metale – do 7 recyklerów, w tym np. do Recan Organizacja Odzysku Opakowań S.S, w Warszawie.

²⁶ W sektorze II - Gmina Ryn.

Remondis Warmia-Mazury Sp. o.o. z Olsztyna (podwykonawca KOMA Sp. z o.o.). Umowy z nimi zawarte obowiązują do dnia 31 grudnia 2023 r.

Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z terenu gmin należących do MZMGO została określona w regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz w uchwałach Zgromadzenia. Częstotliwość odbioru odpadów określona była na podstawie minimalnych norm wynikających z powyższych uchwał i dla nieruchomości zamieszkałych wynosiła:

- papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne: nie rzadziej niż raz na cztery tygodnie w zabudowie jednorodzinnej oraz nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie w zabudowie wielolokalowej,
- odpady biodegradowalne i odpady zmieszane odpowiednio co dwa tygodnie i raz na tydzień,
- popiół paleniskowy odpowiednio w obydwu rodzajach zabudowy co cztery tygodnie w sezonie grzewczym i co osiem tygodni poza sezonem.

Z nieruchomości niezamieszkałych takie odpady jak: szkło, papier, metale i tworzywa sztuczne odbierane były nie rzadziej niż raz na cztery tygodnie, zaś odpady biodegradowalne i zmieszane nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie.

Firma odbierająca odpady komunalne opracowywała i przekazywała do akceptacji przez MZMGO harmonogramy odbioru odpadów komunalnych na poszczególne frakcje, tj. papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne, odpady zmieszane, bioodpady, popiół, mobilną zbiórkę odpadów wielkogabarytowych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektrycznego, zbiórki przeterminowanych leków. Harmonogramy sporządzano dla wszystkich rodzajów nieruchomości, tj. jednorodzinnych i wielolokalowych, na których znajdowały się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i niezamieszkałe. Harmonogramy zawierały: nazwy miejscowości i ulic, z których odbierane były odpady; daty odbioru poszczególnych rodzajów odpadów z nieruchomości oraz rodzaje frakcji odpadów, które będą odbierane. Harmonogramy odbioru odpadów zapewniały ich odbiór w dniu niebędącym dniem wolnym od pracy. Harmonogramy odbioru odpadów komunalnych z terenu gmin należących do MZMGO umieszczane były na stronie internetowej Związku <https://mzmgo.mazury.pl>

Zgodnie z zapisami ucpg oraz uchwałami Zgromadzenia, odbioru odpadów selektywnych nie prowadzono na terenie cmentarzy i targowisk. Związek zapewnił odbiór z terenu nieruchomości wszystkich rodzajów odpadów, w tym odpadów poużytkowych wymienionych w regulaminie i uchwałach. Związek ustalił limity odbioru odpadów dotyczących odpadów budowlanych i rozbiórkowych do 1 Mg rocznie oraz bioodpadów do 100 kg rocznie (od właścicieli prowadzących działalność gastronomiczną).

(akta kontroli str. 64-73,437-473)

W trakcie oględzin punktów gromadzenia odpadów (pgo) na wybranych dwóch ulicach w mieście Ryn: jedna ulica (7 pgo w zabudowie wielorodzinnej i 55 pojemników oraz jeden pgo w zabudowie jednorodzinnej i 7 pojemników) i jedna ulica z zabudową jednorodziną (9 pgo i 12 pojemników), przeprowadzonych 7 września 2023 r. stwierdzono, że:

- we wszystkich 7 pgo dla budynków wielorodzinnych zbierano odpady do pojemników z podziałem na: zmieszane, metale i tworzywa sztuczne, papier, odpady biodegradowalne oraz szklane;
- w zabudowaniach jednorodzinnych w pojemnikach zbierano odpady zmieszane, popiół oraz biodegradowalne, natomiast pozostałe frakcje zbierano w workach odpowiedniego koloru;

- na 74 oglądane pojemniki, w 6 przypadkach (8,1%) odpady zmieszane zbierano do pojemników koloru niebieskiego (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości), pozostałe były w kolorach wskazanych w rozporządzeniu ws. selektywnego zbierania odpadów²⁷; pojemniki były oznakowane („papier”, „szkło”, „zmieszane”, „metale i tworzywa sztuczne”, „bio”);
- pgo dla budynków wielorodzinnych znajdowały się w zamykanych wiatach (poza jednym przypadkiem, gdy wiata od jednej strony była niezabudowana),
- w jednym pgo dla budynku wielorodzinnego na pojemnikach znajdowały się naklejki z pismem Braille’a;
- w jednym przypadku w wystawionym pojemniku na odpady zmieszane (120 l), przy budynku jednorodzinnym, stwierdzono nadmiar odpadów.

W wyniku oględzin ustalono również, że w 13 pojemnikach (17,6% poddanych oględzinom) oprócz odpadów właściwych dla rodzaju pojemnika, znajdowały się odpady innych frakcji, zaś 6 pojemników w pgo dla budynków wielorodzinnych było uszkodzonych (w 5 przypadkach widoczne pęknięcia, zaś w jednym brak było kłapy pojemnika).

Przewodniczący wyjaśnił, że firma odbierająca odpady nie sygnalizowała ww. nieprawidłowości i zostaną podjęte działania wyjaśniające oraz że wystąpił do niej aby wymienić uszkodzone pojemniki na nowe.

(akta kontroli str. 475-506)

Z analizy ustaleń z oględzin, harmonogramów oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku dla powyższych nieruchomości wynikało, że:

- odpady zmieszane w budynkach wielolokalowych odbierano od ośmiu do dziewięciu razy w miesiącu, zaś pozostałe odpady (papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz biodegradowalne cztery/pięć razy w miesiącu),
- pojemność objętych oględzinami pojemników zabezpieczała (poza jednym przypadkiem stwierdzonym w trakcie oględzin - pojemnik 120 l) potrzeby mieszkańców budynków wielolokalowych oraz budynków jednorodzinnych wynikających z norm przyjętych w regulaminie ucp,
- odpady zmieszane i biodegradowalne z oglądanych miejsc przy domach jednorodzinnych odbierano 2 razy w miesiącu (koleiny odbiór odpadów planowano dzień po oględzinach, tj. 8 września 2023 r.).

(akta kontroli str. 475-506)

2.3. Związek utworzył stacjonarny PSZOK na terenie instalacji regionalnej w Spytkowie oraz w Giżycku i Orzyszu²⁸, które prowadzone były przez ZUOK. Poza tym w badanych latach utworzono PSZOK mobilne w Węgorzewie, Rynie, Baniach Mazurskich, Srokowie oraz Miłkach. W latach 2018-2021 PSZOK mobilne prowadzone były przez podmiot odbierający odpady komunalne z terenu Związku, tj. firmę KOMA z Giżycka. Od marca 2021 r. PSZOK mobilne prowadzone były przez ZUOK. Odpady zebrane w PSZOK przekazywane były wyłącznie do ZUOK. Na terenie PSZOK nie były zorganizowane punkty naprawcze i wymiany. Jak wyjaśnił Przewodniczący takie punkty będą funkcjonować w nowobudowanych PSZOK w Giżycku i Węgorzewie.

Do PSZOK stacjonarnych, zgodnie z regulaminem PSZOK, można było przekazać odpady komunalne zebrane w sposób selektywny: papier, szkło, metale, tworzywa

²⁷ Rozporządzenie z dnia 10 maja 2021 r. Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz.906) – weszło w życie z dniem 1 lipca 2021 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2028).

²⁸ Uchwała Nr V/25/2020 Zgromadzenia MZMGO z dnia 27 listopada 2020 r.

sztuczne i odpady wielomateriałowe, bioodpady z pewnymi zastrzeżeniami, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony (z samochodów osobowych, motorowerów, motocykli, rowerów, wózków), odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne w ilości do 1 Mg od nieruchomości w ciągu roku, papę odpadową, przeterminowane leki, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek.

Związek, zgodnie z uchwałą Zgromadzenia²⁹, przyjął, że odpady odzieży oraz tekstyliów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6 ucp, przyjmowane będą od stycznia 2024 r., mimo, że ustawowy obowiązek przyjmowania odpadów odzieży i tekstyliów nastąpi zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. od 1 stycznia 2025 r.³⁰

Zgodnie z regulaminem PSZOK odpady dostarczane przez właściciela nieruchomości przyjmowane były w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

PSZOK w Rynie³¹ (tzw. mobilny) zbierał odpady w określone dni tygodnia, tj. w środę w godzinach od 14.00 do 17.00 i w sobotę w godzinach od 9.00 do 12.00. Odpady były zbierane bezpośrednio na auto i przewożone do ZOUK. Miesięcznie w ww. PSZOK obsługiwanych było od 50 do 180 osób. Ponieważ odpady nie były magazynowane nie zachodziła konieczność instalacji wizyjnego systemu kontroli. W umowie zawartej przez Związek z ZOUK wykazano odpady, które mogły być przyjmowane w przedmiotowym PSZOKu.

(akta kontroli str. 437-457,861-872)

Z oględzin przeprowadzonych 5 września 2023 r. w PSZOK w Orzyszu wynikało m.in., że:

- w widocznym miejscu umieszczona była tablica z regulaminem PSZOK,
- system kontroli miejsc magazynowania odpadów obejmował 4 kamery, z których jedną zakrywały liście pnąca samoczępnego (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości),
- przyjęte odpady gromadzone były selektywnie w specjalnie do tego celu przeznaczonych, oznakowanych (opis i kod odpadu) wolnostojących na placu kontenerach; jeden kontener był nieoznakowany (brak informacji o rodzaju gromadzonego odpadu), w którym znajdowała się niewielka ilość tworzyw sztucznych (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości) oraz gromadzone w wyznaczonych oddzielnych miejscach wewnątrz zamykanego magazynu,
- stworzono możliwość przyjmowania produktów żywnościowych do 3 pojemników (każdy 60 l),
- PSZOK nie był wyposażony w wagę najazdową (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości),
- na placu posadowiony był budynek biurowo-socjalny, gdzie znajdowała się ewidencja przyjmowanych odpadów,

²⁹ Uchwała nr II/3/2023 Zgromadzenia z dnia 5 kwietnia 2023 r. w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie MZMGO. Uchwała Nr II/4/2023 Zgromadzenia MZMGO z dnia 5 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

³⁰ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.).

³¹ Zlokalizowany na działce nr 379 w Rynie (między ulicą Zieloną a działką nr 83 i działką nr 93).

- teren PSZOK-u był ogrodzony, zaś magazyn zamykany; oświetlenie stanowiła jedna lampa skierowana na kontenery i włączająca się na czujnik światła.

Ponadto stwierdzono, że tablica zamieszczona przed wjazdem do PSZOK-u wskazywała, że był on czynny we wtorki, czwartki i soboty. Natomiast tablica z regulaminem funkcjonowania PSZOK zamieszczona przy budynku biurowo-socjalnym informowała, że był on otwarty od poniedziałku do soboty (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 507-539)

Z regulaminu PSZOK wynikało, że odpady zebrane w PSZOK przekazywane były do ZUOK oraz ustalono limity dla przyjmowanych odpadów budowlanych i remontowych w ilości do 1 Mg od nieruchomości w ciągu roku oraz produktów żywnościowych do 100 kg w ciągu roku (od właścicieli prowadzących działalność gastronomiczną).

(akta kontroli str. 507-509)

2.4. Zgodnie ze statutem, Związek był zobowiązany do osiągania wymaganych³² poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów.

W 2018 roku Związek, w tym Gmina Ryn, osiągnął poziom: 56,84 %. Od roku 2019, wraz z wejściem elektronicznej sprawozdawczości BDO, istniał obowiązek składania przez Związek oddzielnych sprawozdań dla każdej wchodzącej do Związku gminy.

Związek w każdym roku w badanych latach osiągnął wymagany ucpg minimalny poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach dotyczących powyższego poziomu mogła odbywać się również w BDO na poziomie użytkownika głównego Związku, czyli poszczególnych gmin.

Osiągnięte przez Gminę Ryn w latach 2019-2022 poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła były wyższe od średnich Związku oraz wyższe od poziomów minimalnych określonych w rozporządzeniach³³ i wynosiły w: 2019 r. – 50,99 % (minimalny 30%), 2020 r. – 72,51 % (40%), 2021 r. – 32,01 % (20%) i 2022 r. – 29,81 % (25%).

Jak podała pracownica Związku odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań - obliczenia powyższego poziomu stosowano według wytycznych i wzorów określonych w obowiązujących rozporządzeniach, a które co roku ujmowały inne parametry i wzory, porównywanie osiąganych poziomów w poszczególnych badanych latach było bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 323,334,397-410)

2.5. Zarząd Związku w uchwale z 28 czerwca 2016 r.³⁴ określił procedury kontroli realizacji obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Kontrole odbywały się zgodnie z harmonogramem przygotowywanym przez pracowników ds. kontroli i windykacji³⁵. Postępowanie kontrolne mogło być również prowadzone poza planem kontroli, gdy na podstawie uzyskanych informacji, materiałów, zgłoszeń, interwencji i wniosków, taka kontrola była uzasadniona.

³² Art. 3b ust 1 ucpg.

³³ W latach 2018 - 2020 – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167).

Od 2021 r. - rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 1530).

³⁴ Uchwała Nr 05/VI/2016 Zarządu MZMGO z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie określenia procedury kontroli realizacji obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

³⁵ Plany były sporządzane co 4 tygodnie.

W latach 2018-2023 (I połowa) podejmowano czynności kontrolne, wyjaśniające, edukacyjno-informacyjne i weryfikacyjne, które obejmowały:

- interwencje związane z brakiem odbioru odpadów lub niedostarczeniem worków/pojemników, dotyczących zarówno nieruchomości niezamieszkałych jak i zamieszkałych,
- przeprowadzanie postępowań w związku z nieprawidłowym wykonywaniem usługi i transportu odpadów,
- kontrole działek rekreacyjno-wypoczynkowych oraz ogrodów działkowych,
- wystawianie wezwań do zastosowania się do zasad segregacji,
- wezwania do zmiany deklaracji w związku z urodzeniem się dzieci i nie ujęcie ich w deklaracjach,
- weryfikację zgłoszeń dotyczących oddanych odpadów budowlanych.

W latach 2018-2023 (I półrocze) na terenie całego Związku pracownicy ds. kontroli i windykacji przeprowadzili odpowiednio 1 309 czynności kontrolnych w 2018 r., 1 961 w 2019 r., 1 176 w 2020 r., 3 534 w 2021 r., 3 277 w 2022 r. i 281 w I połowie 2023 r.

W związku ze stwierdzeniem w wyniku powyższych działań nieprawidłowości, w tym związanych z brakiem segregacji, brakiem złożonych deklaracji, niewłaściwą ilością pojemników i częstotliwością ich odbioru, z generowaniem nadmiaru odpadów, Związek wydał: w 2018 r. – 96 decyzji wymiarowych, w 2019 r. – 31 decyzji, w 2020 r. – 17 decyzji, w 2021 r. – 121 decyzji i wymierzył 8 kar dla firm realizujących odbiór i transport odpadów, w 2022 r. – 205 decyzji i w I połowie 2023 r. – 67 decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 540-559)

Z analizy dokumentacji dotyczącej 30 czynności kontrolnych, wykonanych przez pracowników Związku wynikało, że:

- 14 z nich przeprowadzono na podstawie opracowywanych harmonogramów kontroli, 6 po zawiadomieniu przez podmiot odbierający odpady o zauważonych nieprawidłowościach, zaś 10 z urzędu w związku z zauważonymi nieprawidłowościami, w ramach prowadzonego bieżącego monitoringu gospodarki odpadami.
- Kontrole prowadzili upoważnieni pracownicy Związku, zakres kontroli obejmował przestrzeganie ucpg, w tym trzy kontrole przeprowadzono w ramach „Akcja posesja”. Ze wszystkich powyższych kontroli sporządzano protokoły.
- W przypadku jednej kontroli nie wniesiono żadnych uwag. W pozostałych przypadkach uwagi dotyczyły: pojemników (3), niezłożenia przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (11), ujęcia w deklaracjach danych niezgodnych z faktami (7), prowadzenia niewłaściwej segregacji (6), niewłaściwej segregacji i niewłaściwych danych w deklaracji lub jej brak (2).
- MZMGO w związku z powyższymi nieprawidłowościami w 22 przypadkach wydał postanowienie o wszczęciu postępowania i wydał w każdym postępowaniu decyzje o naliczeniu opłaty, w 2 przypadkach, po zawiadomieniu o mającej się odbyć kontroli, podmioty gospodarcze złożyły deklarację przed terminem kontroli, w 3 przypadkach w wyniku wezwania złożono deklarację, w dwóch prowadzono monitoring selektywnej zbiórki odpadów na nieruchomości.
- W trzech przypadkach³⁶ opieszale prowadzono działania mające na celu określenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero po upływie 272 dni od daty otrzymania przez właścicieli posesji wezwania do złożenia deklaracji, wydano postanowienie o wszczęciu postępowania

³⁶ Znak sprawy: MZMGO.3137.3.33.2023.ASZ, MZMGO.3137.3.35.2023.ASZ, MZMGO.3137.3.37.2023.ASZ.

w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na kontrolowanych nieruchomościach (opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 560-589)

MZMGO w 2021 r. przeprowadził również kontrolę czterech podmiotów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości z terenu całego Związku³⁷ w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ucpg. Poza przypadkiem niezłożenia w terminie sprawozdania rocznego, innych naruszeń ucpg nie stwierdzono. W trakcie kontroli NIK była realizowana kolejna kontrola ww. podmiotów zaplanowana w 2023 r.

Poza tym Związek prowadził bieżącą kontrolę przyjmowanych odpadów komunalnych polegającą na weryfikacji zgodności danych składanych przez właścicieli nieruchomości w oświadczeniach składanych w PSZOK z danymi ujętymi w systemie.

(akta kontroli str. 294-295,323-324,590-596,873-879)

2.6. Do Związku w badanym okresie (do 12 lipca 2023 r.) zgłoszono łącznie 190 interwencji ustnych oraz 4 pisemne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Ryn. Interwencje te dotyczyły m.in. braku odbioru odpadów, braku pojemnika lub worka, nieprzestrzegania harmonogramu odbioru odpadów.

W latach 2018-2023 ilość zgłaszanych interwencji wynosiła odpowiednio: 5,19,70,70,25 i 5 do 12 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 64-73,90-111,597-611)

Z analizy prowadzonej ewidencji 190 powyższych interwencji wynikało, że pracownicy Związku załatwiali je na bieżąco i odnotowywali sposób załatwienia interwencji w ewidencji. O podjętych działaniach informowali wnioskujących o interwencję w sposób przez nich zgłaszany (telefonicznie, poprzez pocztę elektroniczną lub pocztę).

Szczegółową analizą objęto 11 spraw (pisemnych wniosków, skarg i interwencji), w tym czterech z tereny Gminy Ryn oraz siedmiu z innych gmin członkowskich. Z analizy interwencji wniesionych pisemnie z terenu Gminy Ryn (trzech w 2020 r. i jednej w 2021 r.) wynikało, że dotyczyły one odpowiednio: harmonogramu odbioru odpadów, deklaracji ilości odpadów i wysokości należnej opłaty, podstawienia pojemników zamiast worków oraz wstrzymania odbioru odpadów w związku z niezłożeniem deklaracji.

Wszystkie ww. sprawy rozpatrzono w terminie od 4 do 11 dni i poinformowano wnoszących o sposobie załatwienia interwencji.

(akta kontroli str. 612-626)

Natomiast z analizy wniesionych do Związku pięciu pisemnych wniosków i dwóch skarg (4 w 2022 r. i 3 w 2023 r. I połowa), a które swoją problematyką nie obejmowały wprost Gminy Ryn, a dotyczyły jej jako członka Związku wynikało, że odnosiły się one m.in. do: ustalenia rabatów i obniżenia opłat dla przedsiębiorców, nierównego traktowania przedsiębiorców przy ustalaniu stawek za odbiór odpadów, obniżenia opłat dla przedsiębiorców, zmiany metody ustalania opłaty dla przedsiębiorców za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składania oświadczeń i utrudniania przez pracowników Związku opuszczenia systemu instalacyjnego MZMGO od 1 stycznia

³⁷ W 2021 r. kontrola objęła firmę Koma Giżycko sp. z o.o. w Giżycku jako wykonawcę w I sektorze i podwykonawcę w II sektorze; Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Węgorzewie jako podwykonawcę Koma Giżycko, gdzie stwierdzono, że podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie przesłał w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok sprawozdania rocznego, Remondis Warmia-Mazury sp. z o.o. w Olszynie, Remondis Mrągowo sp. z o.o. w Mrągowie.

2024 r. i braku zgody na zapisy, że udostępnianie terenu pod pole namiotowe ma charakter najmu prywatnego i traktowane było jako nieruchomość niezamieszkała.

Wszystkie ww. wnioski lub skargi zostały rozpatrzone w terminie przez Zarząd lub Komisję Skarg, Wniosków i Petycji i przyjęte przez Zgromadzenie. Wnoszący wnioski lub skargi zostali poinformowani o sposobie ich załatwienia.

(akta kontroli str. 627-707)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech przypadkach (spośród 30 zbadanych) opieszale prowadzono działania mające na celu określenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero bowiem po upływie 272 dni od daty otrzymania przez właścicieli posesji wezwania do złożenia deklaracji, wydano postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na skontrolowanych nieruchomościach³⁸.

Przewodniczący wyjaśnił, że tak duże opóźnienia wszczęcia postępowania miały charakter wyjątkowy i były niedopuszczalne. Dotyczyły one spraw wynikających z „Akcji Posesja – Czysta Gmina”. Pracownik Związku podjął działania dotyczące 114 nieprawidłowości dopiero po zakończeniu tej akcji trwającej przez dwa miesiące w 2022 r. (czerwiec i lipiec). Kumulacja zadań wynikających z tej kontroli oraz pracy bieżącej spowodowały, że wszczęcie postępowania przedłużyło się do ww. liczby dni. Jak podał Przewodniczący, by zapobiec takiej sytuacji, planuje się zmianę przepisów procedury kontrolnej, w której czas wszczęcia postępowania zostanie określony jako niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty otrzymania przez właścicieli posesji wezwania do złożenia deklaracji.

(akta kontroli str. 560-589)

2. Nadzór Związku nad realizacją umowy z firmą odbierającą odpady komunalne, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 4 ucpg oraz kontrola prawidłowości realizacji świadczonych usług wynikającego z § 11 umów podpisanych z odbiorcami odpadów komunalnych³⁹, nie był realizowany w sposób właściwy (rzetelny). Przeprowadzone w ramach nn. kontroli 7 września 2023 r. oględziny wykazały bowiem m.in., że Związek nie wyegzekwował od nich stosowania pojemników o właściwym kolorze do poszczególnych frakcji odpadów komunalnych. Stwierdzono, że w 6 przypadkach odpady zmieszane zbierano do pojemników koloru niebieskiego (zamiast czarnego), do czego obligował § 4 ust. 8 regulaminu utrzymania czystości i porządku. Stanowi on, że w pojemnikach koloru niebieskiego zbiera się frakcję odpadów, w której skład wchodzi odpady z papieru, w tym odpady z tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, oznaczonych napisem "papier".

Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁴⁰, termin zastąpienia pojemników i worków niespełniających wymagań, minął 1 lipca 2022 r. Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia frakcję odpadów, w której skład wchodzi odpady z papieru, w tym odpady z tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, zbiera się w pojemnikach lub workach koloru niebieskiego.

³⁸ Znak sprawy: MZMGO.3137.3.33.2023.ASZ, MZMGO.3137.3.35.2023.ASZ, MZMGO.3137.3.37.2023.ASZ.

³⁹ Koma Giżycko i Remondis Warmia-Mazury.

⁴⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 906.

Przewodniczący wyjaśnił, że wcześniejsze kontrole przeprowadzone przez pracowników Związku ani również firmy odbierającej odpady oraz samych właścicieli nieruchomości nie wykazały problemu niewłaściwego koloru pojemników. Podał, że po stwierdzeniu przez NIK takich przypadków, wezwał firmę odbierającą odpady do wymiany pojemników i zbierania odpadów do pojemników we właściwym kolorze oraz do podania skali pojemników o niewłaściwym kolorze, celem naliczenia kar umownych zgodnie z obowiązującą strony umową oraz do wymiany pojemników i zbierania odpadów do pojemników we właściwym kolorze.

(akta kontroli str. 437-446,475-506)

3. W trakcie oględzin przeprowadzonych przez NIK, w dniu 5 września 2023 r., w PSZOK-u w Orzyszu, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w jednym kontenerze, na którym nie było informacji do jakiej frakcji był przeznaczony, znajdowała się niewielka ilość tworzyw sztucznych. Było to niezgodne z regulaminem PSZOK, który w pkt 14 stanowi m.in., że przyjęte odpady gromadzone winny być selektywnie w specjalnie do tego celu przeznaczonych, oznakowanych pojemnikach,
- jedna z 4 kamer była częściowo zasłonięta przez liście, skutkiem czego część placu PSZOK była niewidoczna, co potwierdziły zrzuty obrazu z przedmiotowej kamery,
- PSZOK nie był wyposażony w wagę najazdową, co uniemożliwiało ważenie odpadów remontowo-budowlanych, pomimo że w pkt 5 lit. k regulaminu PSZOK ustalono limit dla odpadów budowlano-remontowych w ilości 1 Mg, zaś w pkt 14 tego regulaminu zobowiązano pracownika do wpisywania w ewidencji masy odpadów,
- podanie rozbieżnych informacji o czasie funkcjonowania PSZOK: na tablicy informacyjnej przy wjeździe do PSZOK (wskazano - wtorek i czwartek od godziny 9 do godziny 17.00 oraz w sobotę od godziny 8 do godziny 14.00; zaś na tablicy przy budynku biurowo-socjalnym, na której zamieszczono regulamin funkcjonowania PSZOK podano, że oprócz świąt i dni ustawowo wolnych od pracy, PSZOK funkcjonuje w dni powszednie w godzinach od 10.00 do 18.00, zaś w soboty od 8.00 do 13.00.

Prezes ZUOK, jako przedstawiciel jednostki MZMGO odpowiedzialnej za PSZOK, wyjaśnił, że pomimo braku wagi, starano się oszacowywać ich masę poprzez wzrokowe określanie ich objętości i przeliczanie na kilogramy. Podał, że miał świadomość, że taka metoda była półśrodkiem. Wyjaśnił, że wykonanie wagi najazdowej w PSZOK w Orzyszu będzie niecelowe, gdyż prawdopodobnie do końca 2023 r. zostanie on zlikwidowany. Poinformował, że ZUOK wystąpi do Związku o zmianę regulaminu w zakresie zniesienia limitów, gdyż koszt zakupu wag do wszystkich PSZOK, również mobilnych, wymaga dużych nakładów finansowych oraz zwiększenia etatów do jej obsługi. Podał, że postawienie nieopisanego kontenera pomiędzy kontenerami ze szkłem i tworzywem, spowodowało przypadkowe wrzucenie do niego odpadów. Zalecił stawianie kontenerów rezerwowych (nie opisanych) poza obszarem lokalizacji urządzeń służących zbieraniu odpadów. Natomiast rozbieżności w czasie funkcjonowania PSZOK, a regulaminem, wynikały z braku nowelizacji regulaminu PSZOK.

Przewodniczący wyjaśnił, że problem z ważeniem odpadów będzie sukcesywnie rozwiązywany. Podał, że waga była jedynie w PSZOK w Spytkowie, zaś kolejne będą zamontowane w budowanych PSZOK w Węgorzewie i Giżycku. Poinformował, że pozostałe mobilne PSZOK będą zastępowane stacjonarnymi i wtedy będą montowane wagi najazdowe.

(akta kontroli str. 440-441,507-539)

4. Przewodniczący, pomimo że nie był upoważniony do dokonywania zmian czasu funkcjonowania PSZOK, na pisemny wniosek ZUOK z 21 lipca 2022 r., wyraził zgodę na zmianę godzin funkcjonowania wszystkich PSZOK mimo, że organem uprawnionym do podjęcia takiej decyzji było Zgromadzenie, gdyż godziny funkcjonowania PSZOK określone zostały w regulaminie funkcjonowania PSZOK przyjętym przez ten organ.

Przewodniczący wyjaśnił, że wydanie przez niego zgody dla ZUOK na zmianę czasu funkcjonowania PSZOK (bez zmiany regulaminu) wynikało z konieczności podjęcia szybkich decyzji, zaś w nawale zadań, temat ten nie został ujęty w planie obrad Zgromadzenia. Podał, że zmiany te zostaną wprowadzone w regulaminie PSZOK na najbliższym Zgromadzeniu.

(akta kontroli str. 520-529)

OCENA CZĄSTKOWA

Związek dysponował aktualną wiedzą o ilości i rodzajach wytwarzanych na terenie działania Związku odpadach, sposobach ich zagospodarowania oraz prowadził rzetelną analizę stanu gospodarki odpadami dla wszystkich gmin będących członkiem Związku. Systemem selektywnego zbierania odpadów komunalnych objęto wszystkie nieruchomości na terenie Związku.

Związek zapewnił mieszkańcom dostęp do PSZOK (stacjonarne i mobilne), w których zapewniono odbiór wszystkich rodzajów odpadów oraz dysponował informacją o sposobach dalszego postępowania z odpadami pochodzącymi z PSZOK. Ponadto w Związku stworzono możliwość oddawania odpadów żywnościowych do PSZOK.

Związek na bieżąco weryfikował sporządzane harmonogramy zbierania odpadów, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmował stosowne działania. Terminowo także załatwiał skargi i wnioski oraz informował wnoszących o sposobie ich rozpatrzenia. Nadzór Związku nad realizacją umowy z podmiotem, który odbierał odpady, nie zawsze był jednak skuteczny, bowiem w wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono m.in.: że w mieście Ryn odpady zmieszane zbierano do niebieskich pojemników, zamiast do wymaganych czarnych, zaś w PSZOK w Orzyszu brak było wagi najazdowej.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Związek Gmin uzyskał w latach 2018-2023 (I półrocze) z tytułu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, wniesionych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Ryn⁴¹, dochody w wysokości odpowiednio: 1 470,9 tys. zł, 1 532,4 tys. zł, 2 231,2 tys. zł, 2 122,2 tys. zł, 2 817,7 tys. zł i 1 362,6 tys. zł.

Poniesione przez Związek wydatki na gospodarkę odpadami na terenie Gminy Ryn⁴² wynosiły odpowiednio: 1 296,4 tys. zł, 1 306,6 tys. zł, 1 697,8 tys. zł, 2 399,2 tys. zł, 2 416,6 tys. zł i 1 038,4 tys. zł.

W latach 2018-2022 Gmina Ryn, w ramach składek członkowskich, liczonych jako iloczyn mieszkańców Gminy i ustalonej na dany rok stawki, przekazała do Związku kwoty w wysokości odpowiednio: 0,76 tys. zł, 0,75 tys. zł, 5,2 tys. zł, 5,2 tys. zł i 7,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 715, 848-860)

⁴¹ MZMGO nie prowadziło analityki księgowej z podziałem na gminy zrzeszone w Związku. Dla potrzeb NIK zastosowano metodę wyliczenia dochodów i wydatków dla Gminy Ryn w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi według liczby ludności pobranych z GUS.

⁴² W wydatkach zawierają się koszty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbiór i transport, edukacja ekologiczna, obsługa administracyjna.

Na terenie Związku sprzedażą surowców wtórnych zajmował się ZUOK. Uzyskane środki finansowe z tej sprzedaży stanowiły dochody ZUOK. Z danych posiadanych przez Związek wynikało, że w poszczególnych latach objętych kontrolą dochody z tego tytułu wynosiły:

- 1 017,2 tys. zł w 2018 r., w tym ze sprzedaży: papieru - 68,8 tys. zł, szkła - 54,6 tys. zł, tworzyw sztucznych - 622,2 tys. zł, metali - 253,7 tys. zł, wielomateriałowych - 3,3 tys. zł, drewna - 0,6 tys. zł, zużytych urządzeń i baterii - 14,0 tys. zł;
- 931,2 tys. zł w 2019 r., w tym ze sprzedaży: papieru - 62,3 tys. zł, szkła - 58,8 tys. zł, tworzyw sztucznych - 643,2 tys. zł, metali - 149,4 tys. zł, wielomateriałowych - 4,9 tys. zł, drewna - 0,4 tys. zł, zużytych urządzeń i baterii - 12,2 tys. zł;
- 1 152,6 tys. zł w 2020 r., w tym ze sprzedaży: papieru - 202,4 tys. zł, szkła - 50,0 tys. zł, tworzyw sztucznych - 618,5 tys. zł, metali - 249,6 tys. zł, wielomateriałowych - 2,4 tys. zł, drewna - 7,0 tys. zł, zużytych urządzeń i baterii - 22,7 tys. zł;
- 2 990,6 tys. zł w 2021 r., w tym ze sprzedaży: papieru - 1 035,3 tys. zł, szkła - 3,5 tys. zł, tworzyw sztucznych - 1 248,1 tys. zł, metali - 659,2 tys. zł, wielomateriałowych - 7,3 tys. zł, drewna - 13,3 tys. zł, zużytych urządzeń i baterii - 23,9 tys. zł;
- 3 534,7 tys. zł w 2022 r., w tym ze sprzedaży: papieru - 769,9 tys. zł, szkła - 5,9 tys. zł, tworzyw sztucznych - 1 860,1 tys. zł, metali - 841,9 tys. zł, wielomateriałowych - 4,8 tys. zł, drewna - 22,2 tys. zł, zużytych urządzeń i baterii - 29,9 tys. zł;
- 1 114,1 tys. zł w 2023 r. (na koniec II kwartału), w tym ze sprzedaży: papieru - 118,6 tys. zł, szkła - 81,9 tys. zł, tworzyw sztucznych - 448,8 tys. zł, metali - 378,9 tys. zł, wielomateriałowych - 4,1 tys. zł, drewna - 23,2 tys. zł, zużytych urządzeń i baterii - 48,5 tys. zł oraz żyźniaka (polepszacz gleby) – 10,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 715)

W latach 2018-2020, dla nieruchomości zamieszkałych, zgodnie uchwałą Zgromadzenia⁴³ z dnia 1 grudnia 2017 r. ustalono kwotę opłaty za odpady komunalne zbierane selektywnie w wysokości 10 zł miesięcznie od osoby, zaś w przypadku nieselektywnego zbierania odpadów komunalnych kwotę 17 zł za miesiąc od osoby.

Związek opracowywał propozycje stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości⁴⁴, za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w oparciu o zgromadzone dane i analizy czynników mających wpływ na ich wysokość (koszty paliwa, obowiązkowe opłaty, wpływy z tytułu sprzedaży surowców wtórnych, kompostowników, dodatkowe dochody za odpady poużytkowe i opakowaniowe itp.), a także z uwzględnieniem zasad określonych w uchwałach Zgromadzenia.

W 2019 r. Związek wykonał analizę finansową gospodarowania odpadami, z której wynikało, że stawki opłat za odpady komunalne zbierane selektywnie winny wzrosnąć w 2020 r. od kwoty 26 zł miesięcznie od osoby do 29 zł w 2024 r. W analizie tej wskazano, że zwiększanie co roku stawki spowodowałoby znaczny wzrost kosztów administracyjnych związanych z procedurą przetargową oraz informowaniem mieszkańców gmin zrzeszonych w Związku o zmianach.

⁴³ Uchwała nr V/13/2017 Zgromadzenia MZMGO z dnia 1 grudnia 2017 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki za pojemniki.

⁴⁴ Z terenu wszystkich gmin tworzących Związek.

Zgromadzenie, biorąc pod uwagę powyższą analizę, uchwałą z dnia 27 listopada 2020 r.⁴⁵, od 1 stycznia 2021 r. dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie wszystkich gmin, ustaliło stawki opłat za odpady komunalne zbierane selektywnie w kwocie 27 zł za miesiąc od osoby, zaś w przypadku nieselektywnego zbierania odpadów komunalnych kwotę 54 zł za miesiąc od osoby (minimalna wysokość, którą dopuszczała ustawa ucpg).

Dla właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, gdy odpady zbierane były w sposób selektywny ustalano stawki opłaty za jednokrotny odbiór odpadów komunalnych, w zależności od wielkości pojemnika czy worka. Wnosiły one od 6,36 zł za pojemnik o pojemności 120 l do 370,43 zł za kontener o pojemności 7000 l. W przypadku niewypełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, stawki wynosiły odpowiednio 12,70 zł i 740,86 zł. Powyższe stawki dla nieruchomości niezamieszkałych⁴⁶, zostały uchwałą Zgromadzenia z dnia 4 listopada 2021 r. podwyższone do 16,20 zł za pojemnik o pojemności 120 l oraz do 948,20 zł za kontener o pojemności 7000 l. W przypadku niewypełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, stawki te wynosiły odpowiednio 32,40 zł i 1 896,40 zł. W przypadku nieruchomości, na której znajdowały się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, ustalono ww. uchwałą ryczałtową stawkę w wysokości 181,90 zł za rok. Gdy właściciel takiej nieruchomości nie wypełniał obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny ustalono stawkę w kwocie 363,80 zł.

Związek uchwałą z dnia 15 października 2020 r., od 1 stycznia 2021 r. ustalił zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zwolnieniem objęto rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny (KDR)⁴⁷ i ustalono zmniejszenie opłaty o 3 zł miesięcznie od osoby będącej posiadaczem KDR oraz zmniejszenie opłaty o 5 zł miesięcznie za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady.

W latach 2021-2023 (I półrocze) odnotowano następującą liczbę przypadków udzielonych ulg w ramach KRD oraz posiadania kompostownika:

- w 2021 r. odnotowano 2 560 udzielonych ulg w ramach z KRD na kwotę ogółem 7,7 tys. zł i 7 170 przypadków z tytułu posiadania kompostownika na kwotę 35,9 tys. zł,
- w 2022 r. odnotowano odpowiednio 3 375 na kwotę 10,1 tys. zł i 7 238 na kwotę 36,2 tys. zł,
- w 2023 r. (I półrocze) odnotowano odpowiednio 1 943 przypadków na kwotę 5,8 tys. zł i 3 615 na kwotę 18,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 708-747)

3.2. Dochody MZMGO z tytułu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, poza 2021 r., pokrywały wydatki na zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Związku, i tak:

- w 2018 r. dochody z ww. tytułu wynosiły 20 186,7 tys. zł, zaś wydatki 18 217,7 tys. zł (90,2% dochodów),
- w 2019 r. – 20 811,2 tys. zł i 18 261,2 tys. zł (87,7%),

⁴⁵ Uchwała Zgromadzenia V/27/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności. Uchwała Zgromadzenia IV/23/2020 z dnia 15 października 2020 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty gospodarowania odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

⁴⁶ W związku z górnymi stawkami narzuconymi ucpg, które nie pokryły generowanych kosztów, a które ustawodawca zmienił,

⁴⁷ Ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2021 r. poz. 1744, ze zm.).

- w 2020 r. – 34 121,9 tys. zł i 28 861,8 tys. zł (84,6%),
- w 2021 r. – 31 060,2 tys. zł i 35 339,6 tys. zł (113,8%),
- w 2022 r. – 39 943,4 tys. zł i 33 365,2 tys. zł (83,5%),
- w 2023 r. (I kwartał) – 19 845 tys. zł i 15 715,8 tys. zł (79,2%).

Jak wyjaśnił Przewodniczący wyższe dochody od wydatków wynikały z różnicy z przyjętych uchwałą Zgromadzenia⁴⁸ średniej stawki 27 zł, a stawkami wynikającymi z analizy stawek opracowanej w 2019 r. na lata 2020-2024 (w 2020 r. i 2021 r. – 26 zł, 2022 r. – 27 zł, 2023 r. – 28 zł i 2024 r. – 29 zł). Podał, że wzrost stawki ujętej w analizie był uzasadniony, a metoda liczenia kosztów uzyskała akceptację Regionalnej Izby Obrachunkowej. Natomiast przyjęcie w 2020 r. jednej stawki na lata 2020-2024 przyniosło oszczędności, gdyż pozwoliło na przeprowadzenie jednego zamówienia publicznego. Podał, że nadwyżka wynikała również z oszczędności, które wynikały z uniknięcia corocznego podwyższania opłat, w tym kosztów obsługi administracyjnej, m.in. za informowanie mieszkańców o zmianie stawki. Nadwyżki wynikały również pośrednio ze zwiększania sprzedaży surowców wtórnych, dodatkowych dochodów za odpady poużytkowe i opakowaniowe. Nadwyżka z lat 2018-2022 (poza rokiem 2021) była wykorzystana w 2021 r.⁴⁹ i 2023 r. (do końca kontroli NIK⁵⁰), gdy wydatki były większe od dochodów. Natomiast mniejsze dochody w 2021 r. niż wydatki wynikały, jak wyjaśnił Przewodniczący, z niewłaściwych górnych stawek narzuconych ucpg, które nie pokryły generowanych kosztów, a które w następnych latach ustawodawca zmienił.

(akta kontroli str. 708-715,740-803)

W latach 2018-2020 środki pochodzące z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości i innych, określonych w ucpg, źródeł dochodów Związku, jak wynikało ze sprawozdań Rb-27S i Rb-28S były wydatkowane na trzy obszary:

- odbiór, transport, zagospodarowanie odpadów komunalnych i utrzymanie PSZOK (w 2018 r. – 18 421,7 tys. zł, w 2019 r. – 18 899,2 tys. zł i w 2020 r. – 27 683,4 tys. zł);
- obsługę administracyjną (w 2018 r. – 1 796,2 tys. zł, w 2019 r. – 2 058,9 tys. zł, w 2020 r. – 2 320,3 tys. zł);
- edukację ekologiczną (w 2018 r. – 110,4 tys. zł, w 2019 r. – 132,2 tys. zł, w 2020 r. – 38,0 tys. zł).

Natomiast w latach 2021 - 2023 (I półrocze) z pierwszego obszaru wyodrębniono pozycję - utrzymanie PSZOK i wydatki kształtowały się następująco:

- odbiór, transport, zagospodarowanie odpadów komunalnych (w 2021 r. – 33 491,3 tys. zł, w 2022 r. – 32 649,2 tys. zł i I półrocze 2023 r. – 14 300,4 tys. zł);
- utrzymanie PSZOK (od marca do grudnia 2021 r. – 676,8 tys. zł, 2022 r. – 774,5 tys. zł i I półrocze 2023 r. – 398,6 tys. zł);
- obsługę administracyjną (w 2021 r. – 2 597,4 tys. zł, w 2022 r. – 2 881,5 tys. zł i I półrocze 2023 r. – 2 320,3 tys. zł);
- edukację ekologiczną (w 2021 r. – 64,7 tys. zł, w 2022 r. – 97,8 tys. zł i I półrocze 2023 r. – 95,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 708-714,745-803)

3.3. W okresie objętym kontrolą Związek podejmował działania w celu pozyskania dodatkowych środków na organizację selektywnego zbierania odpadów lub działania edukacyjne i informacyjne w tym zakresie. W latach 2018-2023 (do 18 sierpnia)

⁴⁸ Uchwała Nr I/1/2020 Zgromadzenia MZMGO z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty.

⁴⁹ Uchwała Zgromadzenia MZMGO Nr II/7/2021 z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany budżetu Związku na 2021 r. ze zm.

⁵⁰ Do 6 października 2023 r.

wystąpił z 15 takimi wnioskami o dofinansowanie na łączną kwotę 223 202,8 tys. zł, otrzymał natomiast 4,3% tej kwoty, tj. łącznie 9 599,4 tys. zł, w tym:

- 20 tys. zł w 2019 r. z Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii na organizację festynu ekologicznego,
- 62,8 tys. zł⁵¹ w 2020 r. z NFOŚiGW na program folia, sznury, opakowania typu Big-Bag,
- 4 750 tys. zł w formie promesy z 2021 r. w ramach Polskiego Ładu na budowę PSZOK w Węgorzewie (inwestycja w trakcie realizacji),
- 16,6 tys. zł w 2022 r. z WFOŚiGW na konferencję i festyn,
- 4 750 tys. zł w formie promesy z 2022 r. w ramach Polskiego Ładu na budowę PSZOK w Giżycku (inwestycja w trakcie realizacji).

(akta kontroli str. 708-714,804-839)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Związek zapewnił środki finansowe niezbędne do realizacji zadań dotyczących m.in. recyklingu odpadów. Koszty funkcjonującego w badanym okresie systemu odbioru i zagospodarowania odpadów (z wyjątkiem 2021 r.) pokrywane były z wpływów z tytułu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Ponadto przygotowywane przez Związek propozycje stawek ww. opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości były ustalane na podstawie rzetelnych danych i analiz, z uwzględnieniem wszystkich czynników mających wpływ na ich wysokość.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjąć działania w celu uchwalenia przez Zarząd Związku regulaminu organizacyjnego Biura Związku.
2. Zapewnić funkcjonowanie kontroli zarządczej w Związku.
3. Bez zbędnej zwłoki wszczynać postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku niezłożenia na wezwanie Związku, przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
4. Wyegzekwować od podmiotu odbierającego odpady komunalne, wyposażenia punktów gromadzenia odpadów w pojemniki właściwego koloru dla poszczególnych frakcji odpadów.
5. Podjąć działania celem wyposażenia PSZOK w Orzyszu w wagę najazdową i podać rzetelne informacje o czasie jego funkcjonowania.

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

⁵¹ Z wnioskowanych 334,6 tys. zł.

do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 23 listopada 2023 r.

Kontroler
Henryk Dykty
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury
w Olsztynie
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis