



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.025.04.2019

Pan
Marek Tomasz Szymczyk
Wójt Gminy Solec nad Wisłą

Urząd Gminy Solec nad Wisłą
ul. Rynek 1
27-320 Solec n/Wisłą

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Solec nad Wisłą ¹ , ul. Rynek 1, 27-320 Solec n/Wisłą
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Marek Szymczyk – Wójt Gminy Solec nad Wisłą ² , od 11 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania. 2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017- 2019 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Ilona Bożek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/196/2019 z 16 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej także: Urząd Gminy, Urząd lub UG.

² Dalej także: Wójt.

³ Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze okres kontroli obejmuje również te lata.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

W Gminie Solec nad Wisłą⁶ zorganizowano powszechnie obowiązujący system gospodarowania odpadami komunalnymi. Dokonywano regularnych analiz aktualnego stanu gospodarki odpadami, potrzeb mieszkańców w tym zakresie, ilości powstających odpadów oraz kosztów funkcjonowania systemu. Wójt posiadał wymagane prawem informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów. Pozyskane informacje były wykorzystywane do sporządzania sprawozdań oraz rocznych analiz dotyczących stanu gospodarki odpadami. Gmina podejmowała także działania informacyjno-edukacyjne dotyczące zasad selektywnej zbiórki odpadów. Nie prowadzono natomiast inicjatyw mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, pomimo iż działania w tym zakresie zajmują pierwsze miejsce w hierarchii sposobów postępowania z odpadami określonej w art. 17 i 18 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷.

Podejmowane przez Gminę działania spowodowały uzyskanie w 2017 r. wymaganego prawem 20% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych obejmujących papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło, ale były niewystarczające dla osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla ww. frakcji odpadów określonego dla 2018 r. - w wymiarze 30%. Należy przy tym zauważyć, że Gmina nie posiadała informacji na temat ostatecznego losu większości odpadów z tworzyw sztucznych odebranych i zebranych w badanym okresie, gdyż obowiązujący w Polsce system sprawozdawczości w tym zakresie nie zapewniał możliwości pełnej identyfikacji sposobów zagospodarowania odebranych i zebranych odpadów komunalnych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieosiągnięcia przez Gminę w 2018 r. wymaganego poziomu recyklingu frakcji odpadów obejmujących papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło;
- niepodejmowania przez Wójta działań dotyczących nałożenia i wyegzekwowania kary umownej z tytułu nieosiągnięcia przez podmiot zajmujący się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych w 2018 r. wymaganego poziomu recyklingu ww. frakcji odpadów;
- niepodejmowania działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów z tworzyw sztucznych, wskazanych w Krajowym programie zapobiegania powstawaniu odpadów z 2014 r.⁸ oraz w wojewódzkich planach gospodarki odpadami⁹.

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

⁶ Dalej: Gmina.

⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 797, dalej: ustawa o odpadach.

⁸ Opracowanym na zlecenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, na podstawie art. 29 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3, ze zm.), dalej także: KPZPO.

⁹ Dalej także: WPGO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Dokumentem o charakterze programowym, zawierającym analizę stanu gospodarki odpadami oraz określającym kierunki działań i zadania Gminy w tym zakresie w latach 2017-2019 był „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Solec nad Wisłą do roku 2020 wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko”¹¹, przyjęty uchwałą Rady Gminy Nr XXXV/188/2017 z dnia 25 kwietnia 2017 r.

W zamieszczonej w Programie ocenie aktualnego stanu środowiska Gminy – (obszarów interwencji), odnosząc się do zagadnienia dotyczącego gospodarki odpadami, podano dane z 2015 r. dotyczące rodzajów i masy odpadów odebranych z terenu Gminy oraz uzyskanego w tym roku poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych obejmujących papier, szkło i tworzywa sztuczne (w wymiarze 23,94%). W podsumowaniu tego dokumentu stwierdzono, że gospodarka odpadami w Gminie wymaga ciągłego ulepszania i szczególnie ważną uznano selektywną zbiórkę odpadów, która jest możliwa dzięki punktowi selektywnej zbiórki odpadów komunalnych¹² prowadzonemu na terenie Gminy. W analizie SWOT wskazano: jako słabą stronę - wzrost liczby produkowanych odpadów komunalnych, jako zagrożenie - nielegalne pozbywanie się odpadów; jako mocną stronę - funkcjonowanie PSZOK, jako szansę - wzrost selektywnej zbiórki odpadów oraz obniżenie ilości wytwarzanych odpadów zmieszanych. Wśród zawartych w Programie celów, kierunków działań i zadań, których realizacja przełożyć miała się na poprawę stanu środowiska w Gminie, nie wyznaczono celów oraz zadań odnoszących się do gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 44-62)

Wójt wyjaśnił, że powodem nieuwzględnienia w POŚ zadań odnoszących się wprost do gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych było uznanie innych zadań za priorytetowe w perspektywie do 2020 r. Nie bez znaczenia był również fakt, że mieszkańcy Gminy wytwarzają stosunkowo mało odpadów z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 63)

1.2. W latach 2017-2019 na terenie województwa mazowieckiego obowiązywały następujące plany gospodarowania odpadami uchwalone przez Sejmik Województwa Mazowieckiego na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy o odpadach:

- Wojewódzki plan gospodarki odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023, przyjęty uchwałą Nr 211/12 z dnia 22 października 2012 r.;
- Plan gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024, przyjęty uchwałą Nr 3/19 z dnia 22 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 332-366)

Gmina zrealizowała zadania określone w WPGO¹³, dotyczące organizacji na jej terenie gospodarki odpadami oraz objęcia wszystkich mieszkańców system selektywnego zbierania odpadów.

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

¹¹ Dalej także: Program lub POŚ.

¹² Dalej także: PSZOK.

¹³ Szczegółowe zadania do realizacji określone były harmonogramach rzeczowo-finansowych realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami.

Szczegółowe zasady gospodarki odpadami na terenie Gminy określone zostały przez Radę Gminy w regulaminie utrzymania czystości¹⁴. Stosownie do wymogów określonych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁵, określono w nim obowiązujące na terenie Gminy zasady postępowania i wymagania, m.in. w zakresie:

- selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym tworzyw sztucznych i metali;
- selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców Gminy.

(akta kontroli str. 73-122, 129-144)

W kontrolowanym okresie obowiązywały następujące umowy na świadczenie usług dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów z terenu Gminy, zawarte z podmiotami wybranymi w trybie przetargu nieograniczonego:

- z 22 stycznia 2016 r., zawarta na okres do 31 grudnia 2017 r.;
- z 2 stycznia 2018 r., zawarta na okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r.;
- z 28 czerwca 2019 r., zawarta na okres od 1 lipca 2019 do 31 grudnia 2020 r.

Zgodnie z umowami, obowiązkiem wykonawcy było wyposażenie wszystkich nieruchomości w pojemniki i worki na odpady komunalne, spełniające wymogi regulaminu utrzymania czystości i porządku oraz sporządzenie i przekazanie właścicielom nieruchomości harmonogramu odbioru odpadów. Zobowiązano również wykonawcę m.in. do osiągnięcia poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych obejmujących papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło, wyliczanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych odpadów komunalnych¹⁶. Za nieosiągnięcie wymaganych poziomów przewidziano kary umowne.

Zapewniono funkcjonowanie PSZOK¹⁷, do którego, zgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku, mieszkańcy mogli przekazywać m.in. odpady zbierane selektywnie, w tym tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe.

(akta kontroli str. 123-128, 145-182)

Zgodnie z WPGO z 2012 r. i 2019 r. Gmina realizowała również zadania dotyczące prowadzenia działalności informacyjno-edukacyjnej i edukacji ekologicznej w zakresie właściwego postępowania z odpadami (szczegółowe ustalenia kontroli dotyczące tego zagadnienia przedstawiono w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 288-323)

Wszystkie ww. działania finansowane były ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 188)

Wójt wyjaśnił m.in., że korzystanie z zewnętrznych źródeł dofinansowania w celu poprawy skuteczności zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych wymagałoby zaangażowania środków własnych, a to z kolei wpłynęłoby na wzrost

¹⁴ W kontrolowanym okresie obowiązywały regulaminy utrzymania czystości i porządku przyjęte następującymi uchwałami Rady Gminy: Nr VIII/45/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r., Nr XLII/2013/2017 z dnia 30 października 2017 r. oraz Nr VII/57/2019 z dnia 26 marca 2019 r.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm. dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹⁶ Dz. U. poz. 2167, dalej: rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu odpadów komunalnych.

¹⁷ Do 30 czerwca 2019 r. prowadzeniem PSZOK zajmował się podmiot wybrany do świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w zawieranych umowach na świadczenie tych usług. Od 1 lipca 2019 r. prowadzeniem PSZOK, na podstawie porozumienia z dnia 1 lipca 2019 r., zajmowała się Gmina we współpracy z podmiotem świadczącym usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

kosztów funkcjonowania całego systemu odbierania i zagospodarowania odpadów i konieczność podniesienia opłat dla mieszkańców. Ponadto ilość tej frakcji odpadów może być niewystarczająca dla ekonomicznej opłacalności realizacji inwestycji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 145, 149, 183, 185)

W WPGO z 2012 r. i 2019 r. nie nałożono na gminy z terenu województwa mazowieckiego obowiązku przeprowadzania badań morfologicznych odpadów komunalnych. Wprawdzie zgodnie z WPGO z 2019 r. jednym z kierunków działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi miała być realizacja badań odpadów komunalnych, obejmujących m.in. analizę składu morfologicznego oraz właściwości fizycznych i chemicznych tych odpadów, zadania tego nie ujęto jednak w harmonogramach rzeczowo-finansowych zamieszczonych w ww. WPGO określających zadania poszczególnych organów i podmiotów w zakresie gospodarki odpadami na terenie województwa mazowieckiego oraz źródła ich sfinansowania. Jedynym zadaniem dotyczącym tego zagadnienia, ujętym w harmonogramie rzeczowo-finansowym zadań WPGO z 2019 r., była organizacja przez Marszałka Województwa Mazowieckiego kampanii informujących o zaletach i celowości przeprowadzania badań składu morfologicznego odpadów oraz ich właściwości.

(akta kontroli str. 332-344)

Wójt wyjaśnił, że z powodu braku środków finansowych, z własnej inicjatywy nie zlecano przeprowadzania tego rodzaju badań.

(akta kontroli str. 145, 149)

W badanym okresie Gmina nie podejmowała działań na rzecz realizacji wyznaczonych w ww. WPGO zadań (działań) w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, obejmujących m.in. promowanie i wspieranie budowy punktów napraw i wymiany używanych produktów oraz prowadzenie działań o charakterze informacyjno-edukacyjnych dotyczących tego zagadnienia, o czym jest mowa w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego (pkt-y 1.3. i 2.1).

1.3. Zapobieganie powstawaniu odpadów jest działaniem najkorzystniejszym z punktu widzenia hierarchii sposobów postępowania z odpadami określonej w art. 17 ustawy o odpadach. W art. 19 ust. 1 tej ustawy wskazano, że organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, podejmują działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności:

- zachęcając do tworzenia i wspierając sieci ponownego wykorzystania i napraw;
- stwarzając zachęty ekonomiczne.

W harmonogramie rzeczowo-finansowym zamieszczonym w Krajowym programie zapobiegania powstawaniu odpadów z 2014 r., wskazano następujące dwa obszary działań (zadań) rekomendowanych do realizacji przez gminy:

- utworzenie lokalnej platformy internetowej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów (okres realizacji: 2015-2017),
- promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia (okres realizacji: 2014-2018).

Potencjalnym źródłem finansowania ww. działań miały być m.in. środki Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁸.

(akta kontroli str. 367-369)

Ustalono, że do czasu zakończenia kontroli (tj. 23 kwietnia 2020 r.) w Gminie nie podejmowano ww. działań.

¹⁸ Dalej także: WFOŚiGW.

Wójt wyjaśnił m.in., że przyczyną braku realizacji zadań ujętych w KPZPO były niewystarczające informacje dotyczące możliwości podejmowania tego typu działań oraz wsparcia finansowego w zakresie budowy sieci napraw i ponownego użycia. Powodem nieskorzystania z dofinansowania WFOŚiGW był brak środków własnych, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel.

(akta kontroli str. 183, 185)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że podejmowanie tego rodzaju działań przez gminy z terenu województwa mazowieckiego uwzględniono również w WPGO z 2012 r. i 2019 r.

W Programie zapobiegania powstawaniu odpadów w województwie mazowieckim, stanowiącym załącznik nr 9 do WPGO z 2012 r., wskazano m.in. następujące rodzaje działań do realizacji w latach 2012-2023 przez jednostki samorządu terytorialnego:

- promocję ponownego wykorzystania i napraw – tworzenie punktów, w których produkty niepotrzebne jednym użytkownikom (i stanowiące dla nich odpad) mogą być przekazane osobom zainteresowanym, zmniejszając tym samym ilości odpadów trafiających na składowiska;
- tworzenie punktów z pojemnikami na przedmioty nadające się do ponownego użytku oraz punktów sprzedaży przedmiotów z drugiej ręki;
- łatwy dostęp (poprzez odpowiednie zakładki lub odwołania na stronach internetowych miast, gmin, urzędów) do informacji dotyczących odpadów i produktów, tj. do danych o: miejscach zbierania, deponowania oraz miejscach, gdzie można oddać lub kupić używane produkty; sposobach prawidłowego gospodarowania odpadami; narzędziach zapobiegania powstawaniu odpadów; produktach wielokrotnego użytku będących alternatywą dla powszechnie stosowanych produktów jednorazowego użytku.

(akta kontroli str. 342-344)

W Programie zapobiegania powstawaniu odpadów w województwie mazowieckim, stanowiącym załącznik nr 2 do WPGO z 2019 r., w części zawierającej harmonogram rzeczowo finansowy zadań (działań) na rzecz ZPO, wśród zadań, których wdrażaniem zajmować powinny się m.in. gminy, wymieniono budowę sieci napraw i ponownego użycia jako zadanie ciągle (źródłem jego finansowania miały być środki budżetów gmin, WFOŚiGW oraz przedsiębiorców). Ponadto w odniesieniu do gmin wiejskich wskazano, że w ich przypadku należy skupić się m.in. na:

- promowaniu wtórnego użycia poprzez tworzenie punktów napraw i ponownego użycia;
- organizacji akcji polegających na wymianie i sprzedaży niechcianych ale zdalnych do użytku przedmiotów;
- prowadzeniu odpowiednich stron internetowych.

(akta kontroli str. 354-361)

W Planie inwestycyjnym dla województwa mazowieckiego, stanowiącym załącznik nr 1 do WPGO z 2019 r., Gmina Solec nad Wisłą wymieniona została, jako jedna z gmin, na terenie których zaplanowana została realizacja inwestycji dotyczącej budowy nowego PSZOK, przy którym zlokalizowany ma być punkt napraw i przygotowania do ponownego użycia odpadów oraz w którym planuje się przyjmowanie do ponownego użycia rzeczy używanych niestanowiących odpadu. Termin zakończenia realizacji tego zadania wyznaczono na koniec 2020 r.

(akta kontroli str. 362-365)

Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w WPGO z 2019 r. (pkt. 7 „Ocena i wskazanie potrzeb inwestycyjnych województwa mazowieckiego”), z uwagi

na znaczenie PSZOK dla systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który również umożliwia gminom wdrożenie zapobiegania powstawaniu odpadów poprzez uruchomienie punktu napraw oraz przyjmowania rzeczy używanych do ponownego użycia, w planie inwestycyjnym ujęte zostały inwestycje polegające na budowie nowych PSZOK również w tych gminach, które takiej woli nie wyraziły, co stwarza możliwość finansowania ich budowy ze środków publicznych zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Wszystkim inwestycjom związanym z budową, rozbudową lub modernizacją PSZOK wskazano dodatkowe funkcje, tj. punkty przyjmowania rzeczy używanych oraz punkty napraw. Nie są to działania obowiązkowe do zrealizowania, jednakże umożliwią ubieganie się o dofinansowanie ze środków krajowych i unijnych, gdyby zarządcy PSZOK określili potrzebę realizacji dodatkowych działań określonych w Planie inwestycyjnym.

(akta kontroli str. 366)

NIK zauważa ponadto, że w Gminie nie przeprowadzono analiz dotyczących oszacowania wielkości środków potrzebnych na zrealizowanie tego rodzaju projektów. Nie podejmowano również działań na rzecz pozyskania na ten cel środków pochodzących z innych źródeł.

(akta kontroli str. 331)

Wójt wyjaśnił, że Gmina dokona szczegółowej analizy zasadności i potrzeby utworzenia punktu napraw. Zaznaczył, że na etapie tworzenia WPGO z 2019 r. Gmina nie deklarowała modernizacji PSZOK.

(akta kontroli str. 145, 148)

1.4. Wójt posiadał bieżące informacje o odebranych i zebranych odpadach komunalnych i ich zagospodarowaniu za lata 2017-2018. Ich źródłem były w szczególności sprawozdania podmiotu zajmującego się odbiorem odpadów i prowadzeniem PSZOK, przedkładane na zasadach określonych w art. 9n i 9na (z uwzględnieniem art. 9oa) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁹. Sprawozdania za lata 2017-2018 zostały przedłożone terminowo, a Gmina nie wносиła do nich uwag. W oparciu o powyższe sprawozdania, zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 ww. ustawy, Wójt przedłożył Marszałkowi Województwa Mazowieckiego oraz Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami w ww. okresie²⁰. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK nie sporządzono sprawozdania gminnego za 2019 r. w związku z przedłużeniem terminu jego przedłożenia, na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

(akta kontroli str. 191-219)

Złożone przez Wójta roczne sprawozdania z gospodarki odpadami za lata 2017-2018²¹ zostały przygotowane poprawnie pod względem rachunkowym.

Z zamieszczonych w nich danych wynika, że poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, uzyskany przez Gminę w 2017 r. w wymiarze 23,89%, przekroczył wymagany 20%, limit określony dla tego roku w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych²². W 2018 r. uzyskany przez Gminę poziom recyklingu

¹⁹ Na terenie Gminy nie funkcjonowały podmioty zbierające odpady komunalne, w związku z powyższym Urząd Gminy nie posiadał sprawozdań składanych w trybie art. 9nb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

²⁰ Dalej: sprawozdania gminne lub sprawozdania gminne z gospodarki odpadami.

²¹ Sprawozdania te sporządzane były w programie Word – nie wykorzystywano w tym celu żadnych specjalistycznych narzędzi informatycznych.

²² Dz. U. poz. 2167. Dalej także rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu.

ww. frakcji odpadów wzrósł wprawdzie do 25,80%, ale nie osiągnął wymaganego 30% limitu dla tego roku.

(akta kontroli str. 191-222, 226-231)

W związku z nieosiągnięciem przez Gminę w 2018 r. wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia ww. frakcji odpadów, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska²³ przeprowadził w okresie od 19 lutego do 20 marca 2020 r. postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary administracyjnej z tego tytułu na Gminę. Do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. 23 kwietnia 2020 r.) do Urzędu Gminy nie wpłynęła decyzja w sprawie wymierzenia ww. kary.

(akta kontroli str. 254-264, 370)

Wójt wyjaśnił, że główną przyczyną nieosiągnięcia poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła było niezebranie odpowiednich jakości poszczególnych frakcji od mieszkańców Gminy, którzy pomimo wdrożonych procedur, nadal mają problemy z prawidłową segregacją odpadów.

(akta kontroli str. 252, 254)

W umowie na świadczenie usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy, zawartej w dniu 2 stycznia 2018 r., na podmiot będący stroną tej umowy nałożono obowiązek osiągnięcia poziomu recyklingu i ponownego użycia ww. frakcji w 2018 r. w wymiarze co najmniej 30%. W przypadku nie osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu wykonawca umowy zobowiązany był do zapłaty kary umownej, wyliczanej na zasadach określonych w umowie.

(akta kontroli str. 157-169)

Kierownik Działu Umów spółki świadczącej na rzecz Gminy usługi odbioru odpadów komunalnych poinformowała kontrolera NIK, że w 2018 r. nie uzyskano wymaganego 30% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia ww. frakcji odpadów, gdyż do wyliczenia ww. poziomów uwzględniane były m.in. (według obowiązującego wzoru²⁴) ilości wytworzonych odpadów przypadających na jednego mieszkańca województwa mazowieckiego, tj. 331 kg na rok. W gminie wiejskiej zastosowanie takiego wskaźnika do wyliczeń jest znacznie zawyżone, co powoduje obniżenie uzyskanego poziomu recyklingu. Jako przykład wskazała pobliską gminę z terenu województwa świętokrzyskiego, w przypadku której wskaźnik ten wyniósł 188 kg na jednego mieszkańca.

(akta kontroli str. 265-266)

Pomimo niezyskania w 2018 r. przez podmiot świadczący usługi odbioru i zagospodarowania odpadów wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia ww. frakcji, do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. 23 kwietnia 2020 r.) Wójt nie naliczył temu podmiotowi kary umownej, wg zasad określonych w umowie. Zgodnie z ww. umową (§11 ust. 1 i 3) wykonawca zobowiązany był do zapłaty kary umownej obliczonej jako iloczyn jednostkowych stawek opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku i brakującej masy odpadów komunalnych, wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami.

(akta kontroli str. 157-169, 206-219, 252, 254)

²³ Dalej także: MWIOŚ.

²⁴ Określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu.

Wójt wyjaśnił, że kara z tego tytułu zostanie nałożona na wykonawcę ww. usług po otrzymaniu decyzji MWIOŚ w sprawie nałożenia kary pieniężnej na Gminę, gdyż chce mieć pewność, co do prawidłowości wyliczenia jej wysokości.

(akta kontroli str. 252, 254-264)

W ocenie NIK, nie ma podstaw do uzależniania nałożenia kary umownej na wykonawcę od wymierzenia Gminie kary pieniężnej przez MWIOŚ (w wysokości 2 397 zł²⁵), na podstawie art. 9z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Zasady wyliczenia wysokości przedmiotowej kary określone w ww. umowie z dnia 2 stycznia 2018 r. nie zawierały takiego warunku.

(akta kontroli str. 157-169)

1.5. Dane dotyczące odpadów z tworzyw sztucznych, wykazane w sprawozdaniach gminnych z gospodarki odpadami za lata 2017-2018 odnosiły się wyłącznie do odpadów pochodzących z opakowań z tworzyw sztucznych (kod 15 01 02). W sprawozdaniach nie wykazywano występowania innych źródeł pochodzenia tego rodzaju odpadów, tj. odpadów o kodzie 19 12 04 (tworzywa sztuczne i guma pochodzące z instalacji i urządzeń służących do mechanicznej obróbki odpadów, np. sortowania) oraz odpadów o kodzie 20 01 39 (tworzywa sztuczne z odpadów komunalnych, niebędące opakowaniami).

(akta kontroli str. 192-219)

Zgodnie z danymi zamieszczonymi w sprawozdaniach gminnych, ilość odpadów odebranych od mieszkańców Gminy oraz zebranych w PSZOK²⁶ kształtowała się następująco²⁷:

- w 2017 r. odebrano i zebrano łącznie 912,940 ton odpadów komunalnych, z czego 0,2 tony (tj. 0,02%) stanowiły odpady z tworzyw sztucznych;
- w 2018 r. odebrano i zebrano łącznie 755,456 ton odpadów komunalnych, z czego 1,8 tony (tj. 0,2%) stanowiły odpady z tworzyw sztucznych.

W 2018 r., w porównaniu do roku poprzedniego, zmalała ilość odebranych i zebranych wszystkich odpadów komunalnych (o 17,3%), natomiast wzrosła dziewięciokrotnie ilość odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych. Tak duży przyrost ilości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych wskazywać może na poprawę selektywnej zbiórki tej frakcji odpadów, ale także na rosnące wykorzystanie wyrobów z tworzyw sztucznych w gospodarstwach domowych.

Z danych ujętych w ww. sprawozdaniach wynika, że udział poszczególnych form zagospodarowania odpadów²⁸ w łącznej masie odebranych i zebranych w Gminie odpadów komunalnych kształtował się następująco (bez uwzględnienia odpadów budowlanych i rozbiórkowych):

- dla wszystkich frakcji odpadów:

²⁵ Wskazana kwota stanowi równowartość kary pieniężnej obliczonej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, która została wskazana w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania dowodowego (pismo znak RA-IN.7062.5.2020.KD z 20 marca 2020 r.).

²⁶ Na terenie Gminy nie działały punkty skupu, o których mowa w cz. VIa sprawozdania za 2018 r.

²⁷ Z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17.

²⁸ Formy zagospodarowania odpadów wynikające z załączników do ustawy o odpadach. Na potrzeby analizy danych zawartych w sprawozdaniach gminnych za lata 2017-2018, dokonując agregacji danych zidentyfikowano następujące sposoby zagospodarowania odebranych i zebranych odpadów: przekształcanie termiczne (kod procesu: R1), recykling (kod procesu: R2-R9), inne procesy odzysku (kod procesu: R10-R15, odzysk poza instalacjami), składowiska (kod procesu: D1, D5), inne procesy unieszkodliwiania (kod procesu: D2-D4, D6-D15), przekazanie osobom fizycznym, brak informacji o dalszym przekazaniu odpadów – zbieranie (tylko w 2017 r.) i magazynowanie.

- w 2017 r.: procesy unieszkodliwiania - 2,2%, magazynowanie - 1,9%, przekształcanie termiczne - 0,6% i inne procesy odzysku - 95,3% (zgodnie ze sprawozdaniem w całości był to proces R12)²⁹;
- w 2018 r.: procesy unieszkodliwiania - 2,7%, magazynowanie - 2,4%, recykling - 0,9%, przekształcanie termiczne - 0,8%, inne procesy odzysku - 93,2% (proces R12).
- dla odpadów z tworzyw sztucznych:
 - w 2017 r.: w 100,0% odpady te zostały poddane innym procesom odzysku (zgodnie ze sprawozdaniem w całości był to proces R12),
 - w 2018 r.: magazynowanie - 14,7%, inne procesy odzysku - 85,3% (proces R12).

Z ww. danych wynika, że w przypadku zdecydowanej większości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, w tym także odpadów z tworzyw sztucznych, jako sposób zagospodarowania w sprawozdaniach wskazany został proces przejściowy oznaczony kodem R12 („Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11”), który nie stanowi ostatecznego sposobu zagospodarowania odpadów.

Masa odpadów komunalnych, dla których wskazano, jako sposób zagospodarowania, proces R12 wynosiła: 870,165 ton w 2017 r. oraz 703,657 ton w 2018 r., natomiast w przypadku odpadów z tworzyw sztucznych liczby te kształtowały się następująco: 0,200 tony w 2017 r. oraz 1,535 tony w 2018 r.

Wójt nie posiadał pełnych danych dotyczących ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz ostatecznego sposobu zagospodarowania tych odpadów, ponieważ:

- dane sprawozdawcze w tym zakresie dotyczyły jedynie selektywnie odebranych i zebranych odpadów i nie zawierały danych dotyczących odpadów z tworzyw sztucznych znajdujących się w odpadach zmieszanych;
- w sprawozdaniach brak było szczegółowych danych o rezultatach procesów przetwarzania odpadów zmieszanych w instalacjach służących do przetwarzania i zagospodarowania odpadów, wskazujących jakie ilości odpadów z papieru, metalu, szkła i tworzyw sztucznych zostały wysortowane m.in. z odpadów zmieszanych po zakończeniu tych procesów oraz pełnych³⁰ danych dotyczących dalszego (ostatecznego) sposobu zagospodarowania tych odpadów.

Wójt nie dysponował także informacjami, czy zbierane na terenie Gminy odpady komunalne z tworzyw sztucznych były poddawane przygotowaniu do ponownego użycia lub recyklingowi poza terytorium kraju.

(akta kontroli str. 220-222, 226-229, 267-268)

W kontrolowanym okresie na terenie Gminy nie ujawniono dzikich wysypisk.

Wójt wyjaśnił m.in., że zdarzały się ujawnienia niewielkich ilości (do ok. 10 kg) odpadów porzuconych w takich miejscach, jak skraj lasu, czy pobocza dróg. Odpady te były na bieżąco usuwane. Nie prowadzono ewidencji dotyczącej odpadów zebranych w takich przypadkach. Wskazał również, że problemem jest

²⁹ Według danych podanych w sprawozdaniu, nie wystąpiły w tym roku odpady objęte recyklingiem ani odpady, co do których brak informacji o sposobie zagospodarowania – zbieranie.

³⁰ Dane wskazywane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. (Informacja o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu gminy w danym okresie sprawozdawczym) tylko częściowo uwzględniają dodatkowo „wysortowane” (w odpowiednich instalacjach) odpady materiałowe, tj. uwzględniają je w tej części, w której odpady te zostały przekazane do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

finansowanie tego zadania oraz brak możliwości ustalenia sprawców, a tym samym wyegzekwowania zwrotu poniesionych kosztów.

(akta kontroli str. 183, 186)

W kontrolowanym okresie na terenie Gminy nie funkcjonowały składowiska odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 189-190)

1.6. Stosownie do postanowień art. 3 ust. 2 pkt 10 oraz art. 9tb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Wójt sporządził analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2017 r. oraz 2018 r. oraz publikował je w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy. Analizy te zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 9tb ust. 1 ww. ustawy, dotyczące w szczególności: ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy; analizy kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów; możliwości inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

W analizach za 2017 r. i 2018 r. nie dokonano porównania ilości poszczególnych frakcji odpadów (papier, szkło, metal, tworzywa sztuczne) poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia z ilością tych odpadów wytworzonych przez mieszkańców (w ramach poszczególnych frakcji) w celu ustalenia pozostałej ilości odpadów oraz sposobów ich zagospodarowania.

(akta kontroli str. 269-286)

Wójt wyjaśnił m.in., że z art. 9tb ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynikała konieczność zamieszczania takich informacji w sporządzanych analizach.

(akta kontroli str. 252, 255)

Z analizy przeprowadzonej przez kontrolera NIK na podstawie sprawozdań gminnych za lata 2017-2018 wynika m.in., że ilość odpadów komunalnych przypadająca na jednego mieszkańca Gminy zmniejszyła się ze 173 kg w 2017 r. do 145 kg w 2018 r., tj. o 16,2%.

Ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca Gminy – obliczona na podstawie łącznej masy odpadów odebranych i zebranych selektywnie (tzw. strumień pierwotny) oraz masy odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach (tzw. strumień wtórny), ale tylko w tej części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu – była taka sama w latach 2017-2018 i wyniosła 2 kg.

Ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych (tzw. strumień teoretyczny³¹) wyniosła wg obliczeń 94,033 tony w 2017 r. oraz 77,812 ton w 2018 r., co oznacza, że ich ilość przypadająca na jednego mieszkańca gminy – uwzględniając oszacowaną masę wytworzonych odpadów – zmniejszyła się z 18 kg w 2017 r. do 15 kg w 2018 r., tj. o 16,7%.

Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych³² wyniosła 0,2% w 2017 r. oraz 2,3% w 2018 r. Dla porównania w 2018 r. skuteczność selektywnej zbiórki pozostałych trzech frakcji odpadów zbieranych w sposób selektywny kształtowała się następująco: odpady ze szkła - 73,7%, odpady z papieru i tektury - 75,1%, odpady z metalu 0%.

³¹ Obliczony, jako iloczyn łącznej masy odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu Gminy x wskaźnik udziału danej frakcji w składzie morfologicznym, wynikający z Krajowego Planu Gospodarki Odpadami.

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

Skuteczność instalacji w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych)³³ wyniosła 11,7% w 2017 r. oraz 14,1% w 2018 r. Dla porównania w 2018 r. skuteczność instalacji w wysortowaniu pozostałych trzech frakcji odpadów kształtowała się następująco: odpady ze szkła - 2,3%, odpady z papieru i tektury - 0%, odpady z metalu 43,3%.

Udział masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych poszczególnym sposobom zagospodarowania w łącznej masie wytworzonych odpadów tego rodzaju oszacowano w następujących proporcjach:

- recykling (i przygotowanie do ponownego użycia): 11,9% w 2017 r. oraz 16,0% w 2018 r.;
- przekształcanie termiczne (z odzyskiem energii): 0% w 2017 r. i 2018 r.,
- magazynowanie: 0% w 2017 r. oraz 0,3% w 2018 r.,
- składowanie: 25,3% w 2017 r. oraz 27,6% w 2018 r.,
- inne procesy (ostateczne zagospodarowanie nie jest znane): 62,8% w 2017 r. oraz 56,0% w 2018 r.

Biorąc pod uwagę dane za 2018 r., skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych była najniższa spośród wszystkich analizowanych odpadów materiałowych. W przypadku tworzyw sztucznych łączny wskaźnik dla recyklingu (i przygotowania do ponownego użycia) oraz przekształcania termicznego wyniósł 16,0%. Dla pozostałych frakcji odpadów materiałowych zbieranych selektywnie wskaźnik ten kształtował się następująco: odpady z metalu - 43,3%, odpady z papieru i tektury – 72,5%, odpady ze szkła – 76,0%.

Większość odebranych i zebranych w 2018 r. odpadów z tworzyw sztucznych zostało zagospodarowanych poprzez ich składowanie lub poddanie innym procesom, tj. w sposób najmniej pożądany w kontekście hierarchii sposobów postępowania z odpadami określonej w art.17 i 18 ustawy o odpadach. Do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia przekazano jedynie jedną szóstą całości wytworzonych w tym okresie odpadów z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 220-235)

Wójt wyjaśnił m.in., że nie analizowano sposobu zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych (jak też innych frakcji materiałowych). Gmina nie posiada bezpośredniego wpływu na ostateczny sposób zagospodarowania odpadów komunalnych, a jej rola sprowadza się do zapewnienia odbioru odpadów od mieszkańców poprzez wybór wykonawcy, prowadzenie działań edukacyjnych oraz obowiązków sprawozdawczych. Tym samym Gmina nie ma instrumentów do podejmowania działań mających na celu osiągnięcie wymaganej hierarchii gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 236, 238)

Wójt Gminy nie zwracał się w badanym okresie (na podstawie art. 9p ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) do podmiotu zajmującego się odbiorem odpadów komunalnych z terenu Gminy oraz prowadzeniem PSZOK do okazania dokumentacji, na podstawie której sporządzane były przez ten podmiot roczne sprawozdania, o których mowa w art. 9n, 9na ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w pracownik Urzędu Gminy porównywał informacje zawarte w tych sprawozdaniach z miesięcznymi raportami wykonania odbioru odpadów z terenu Gminy, w zakresie prawidłowego zliczenia masy odpadów.

³³ Obliczona, jako relacja ilości odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach, w części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu (strumień wtórny) do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

Nie podejmowano natomiast działań zmierzających do ustalenia, czy wskazane w dokumentacji masy odpadów z tworzyw sztucznych podanych recyklingowi lub przygotowaniu do ponownego użycia zostały faktycznie zagospodarowane w ten sposób. Nie zwracano się do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska lub Urzędu Marszałkowskiego o przeprowadzenie kontroli podmiotów zajmujących się recyklingiem.

(akta kontroli str. 236-251)

1.7. W kontrolowanym okresie łączne wydatki Gminy z tytułu obsługi systemu gospodarki odpadami wyniosły: 1 461,8 tys. zł (416,5 tys. zł w 2017 r., 493,5 tys. zł w 2018 r. i 551,8 tys. zł w 2019 r.)³⁴, z czego: 82,4% stanowiły wydatki poniesione na sfinansowanie odbioru i zagospodarowania odpadów (1 204,4 tys. zł), 15,1% - różnego rodzaju wydatki na obsługę administracyjną systemu gospodarki odpadami (220,5 tys. zł³⁵), 2,5% - wydatki inwestycyjne (36,9 tys. zł³⁶).

Kwota wydatków na sfinansowanie odbioru i zagospodarowania odpadów oraz jej udział w łącznych wydatkach Gminy na obsługę systemu gospodarki odpadami w poszczególnych latach badanego okresu kształtowały się następująco: 2017 r. - 317,7 tys. zł (76,3%), 2018 r. - 379,0 tys. zł (76,8%), 2019 r. - 507,7 tys. zł (92,0%).

Wzrost w 2019 r. wydatków dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów wynikał w szczególności ze wzrostu wynagrodzenia należnego podmiotowi wybranemu (w trybie przetargu nieograniczonego) do świadczenia tych usług od II półrocza 2019 r. Miesięczne wynagrodzenie za świadczenie tych usług w 2018 r. i I półroczu 2019 r. wynosiło 31,2 tys. zł brutto, a od dnia 1 lipca 2019 r. - 45,9 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 188, 331)

Wójt nie występował w badanym okresie do podmiotu prowadzącego instalacje komunalne, na podstawie art. 9m ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o przedstawienie, szczegółowej kalkulacji kosztów zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

Na podstawie posiadanej przez Gminę dokumentacji ustalono, że średni koszt zagospodarowania 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych odebranych z terenu gminy, wynosił³⁷: 344,82 zł w 2017 r., 501,70 zł w 2018 r. oraz 551,71 zł w I półroczu 2019 r.

(akta kontroli str. 188, 220, 287, 330)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie podejmowała w badanym okresie działań na rzecz zapobiegania powstawania odpadów, pomimo stosownych obowiązków wynikających z art. 19

³⁴ Dział 900 klasyfikacji budżetowej „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90002 „Gospodarka odpadami komunalnym”.

³⁵ Obejmowały one m.in. wydatki na wynagrodzenie i pochodne od wynagrodzeń pracownika zajmującego się gospodarką odpadami, na który to cel w latach 2017-2019 wydatkowano łącznie 125,1 tys. zł.

³⁶ Ze środków tych sfinansowano w 2017 r. wykonanie monitoringu lokalnego wód podziemnych w otoczeniu nieczynnego wysypiska odpadów komunalnych oraz opracowanie dokumentacji aktualizującej projekt reaktywacji ww. wysypiska.

³⁷ Średni koszt zagospodarowania 1 tony tych odpadów obliczono dzieląc wydatki poniesione w danym roku na odbiór odpadów (wykazane w sprawozdaniach Rb-28S rozdział 90002 paragraf 4520) przez ilość zebranych i odebranych odpadów komunalnych w danym roku wg sprawozdań gminnych. Z uwagi na brak sprawozdania gminnego za 2019 r. (termin sporządzenie upływa 31 sierpnia 2020 r.) oraz brak sprawozdań podmiotu odbierającego i zbierającego odpady komunalne za 2019 r. (termin złożenia upływa 30 czerwca 2020 r.) średni koszt zagospodarowanie odpadów oszacowano dla I półrocza 2019 r.

ust. 1 ustawy o odpadach. Nie realizowała zadań na rzecz zapobiegania odpadów wskazanych w KPZPO oraz w WPGO z 2012 r. i 2019 r., dotyczących:

- promowania i wspierania budowy punktów napraw i ponownego użycia produktów;
- utworzenia i prowadzenia odpowiednich stron internetowych dotyczących tego zagadnienia.

(akta kontroli str. 183, 185)

2. Gmina nie uzyskała w 2018 r. wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w latach 2017-2018). Uzyskany przez Gminę w tym roku wskaźnik recyklingu dla ww. frakcji odpadów wyniósł 25,8% podczas gdy wymagany poziom recyklingu dla 2018 r. wynosił 30%, zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 191-222, 226-231)

3. Do dnia zakończenia kontroli Wójt nie nałożył kary umownej na podmiot zajmujący się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych za niewywiązanie się z postanowień umowy z 2 stycznia 2018 r., zgodnie z którymi podmiot ten był zobowiązany do osiągnięcia w 2018 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła na poziomie co najmniej 30%. Okres niepodejmowania przez Wójta działań w zakresie naliczenia kary umownej trwał ponad rok, licząc od daty otrzymania od tego podmiotu sprawozdania z gospodarki odpadami oraz sporządzenia sprawozdania gminnego z gospodarki odpadami za 2018 r.

(akta kontroli str. 157-169, 191, 206-219, 252, 254-264, 278-286)

Ocena częściowa

Gmina zorganizowała system gospodarowania odpadami, uwzględniający selektywną zbiórkę odpadów, w tym tworzyw sztucznych. Nie podejmowała jednak działań określonych w KPZPO oraz WPGO służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, pomimo iż należy to do jej obowiązków wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy o odpadach.

Wójt wywiązywał się z obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań i analiz dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi.

Zgodnie z danymi w ww. sprawozdaniach Gmina uzyskała w 2017 r. wymagany prawem poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych obejmujących papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło. Nie udało się natomiast osiągnąć wymaganego poziomu recyklingu ww. frakcji odpadów w 2018 r. Należy dodać, że w stosunku do większości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych (dla których w sprawozdaniach, jako sposób postępowania z tymi odpadami podawano proces o kodzie R12), Wójt nie dysponował wiedzą na temat docelowego sposobu ich zagospodarowania. Nie podjęto również działań mających na celu naliczenie i wyegzekwowanie od podmiotu świadczącego w 2018 r. usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych kary umownej za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu w tym roku.

2. Działania informacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, do zadań gmin należy m.in. prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów.

Zadania dotyczące prowadzenia przez gminy działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi ujęte zostały w WPGO obowiązujących w badanym okresie.

W WPGO z 2012 r. wśród zadań (działań) przypisanych³⁸ jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji w latach 2012-2023 ujęto m.in.:

- prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej dotyczącej konieczności właściwego postępowania z odpadami niebezpiecznymi i innymi niż niebezpieczne;
- prowadzenie edukacji ekologicznej.

(akta kontroli str. 332-341)

W Programie zapobiegania powstawaniu odpadów w województwie mazowieckim, stanowiącym załącznik nr 9 do WPGO z 2012 r., wśród zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów przypisanych³⁹ jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji w latach 2012-2023, wymieniono m.in.:

- kampanie informacyjne skierowane do wszystkich grup wiekowych mające dawać praktyczne i proste wskazówki zapobiegania powstawaniu odpadów (np. korzystanie z płóciennych toreb zamiast plastikowych);
- systematyczne programy szkoleniowe i edukacyjne kierowane do wszystkich grup wiekowych i zawodowych, producentów i usługodawców (a zwłaszcza do młodzieży szkolnej), dotyczące technik przeciwdziałania powstawaniu odpadów lub minimalizowania ich ilości.

(akta kontroli str. 342-344)

W przypadku WPGO z 2019 r., zadania przypisane jednostkom samorządu terytorialnego, w harmonogramie rzeczowo-finansowym, obejmowały m.in.:

- przeprowadzanie kampanii informacyjno-edukacyjnych na temat postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów (zadanie ciągłe);
- prowadzenie kampanii promujących hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia oraz ekoprojektowanie (zadanie ciągłe);
- zadania związane z edukacją w zakresie gospodarki odpadami (zadanie ciągłe).

(akta kontroli str. 346-353)

W Programie zapobiegania powstawaniu odpadów w województwie mazowieckim, stanowiącym załącznik nr 2 do WPGO z 2019 r., wśród zadań gmin na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów wymieniono m.in.:

- kampanie promujące produkty o obniżonym potencjale wytwarzania odpadów (zadanie ciągłe);
- kampanie edukacyjne i konkursy promujące sens hierarchii sposobów postępowania z odpadami (w tym: małodopadowy styl życia) prowadzone

³⁸ W harmonogramie rzeczowo-finansowym.

³⁹ W harmonogramie jw.

na poziomie szkolnym, w miejscach pracy, w tym w urzędach organizujących gospodarowanie odpadami (zadanie ciągłe).

(akta kontroli str. 354-361)

W kontrolowanym okresie Gmina przeprowadziła następujące działania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi:

- na stronie internetowej Urzędu Gminy, w zakładce pn. „Odpady komunalne”⁴⁰, publikowano m.in. harmonogramy odbioru odpadów, informacje o płatnościach za odpady komunalne, informacje o osiągniętych poziomach recyklingu. W 2019 r. umieszczono informator dla przedsiębiorców nt. bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO);
- w marcu 2017 r. zorganizowano dla sołtysów i radnych seminarium wyjazdowe w Pruszkowie z zakresu ochrony środowiska pt. „EKO-LOGIKA” z cyklu „ZIELONA POLSKA”, na którym poruszono m.in. zagadnienia dotyczące skutecznej ochrony przyrody i środowiska oraz selektywnej zbiórki odpadów;
- w styczniu 2018 r. zorganizowano sześć zebrań wiejskich dla mieszkańców sołectw, których przedmiotem było przedstawienie nowych zasad segregacji odpadów komunalnych. Spotkania prowadzone były przez Wójta, pracownika Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej oraz przedstawiciela podmiotu świadczącego usługi odbioru i zagospodarowania odpadów;
- w maju 2019 r. został zorganizowany konkurs zbiórki makulatury dla dzieci uczęszczających do szkół na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 288-325)

Wójt wyjaśnił m.in., że na zebraniach wiejskich wręczano przygotowane przez podmiot zajmujący się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych ulotki nt. prawidłowej segregacji odpadów oraz zasad przekazywania odpadów do PSZOK. Zwrócił uwagę, że wzięło w nich udział łącznie 120 osób, co świadczy o stosunkowo małym zainteresowaniu mieszkańców tą tematyką.

(akta kontroli str. 289-291)

Powyższe działania dotyczyły głównie przekazywania informacji dotyczących zasad postępowania w zakresie selektywnej zbiórki odpadów. Urząd Gminy nie prowadził w tym okresie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących zapobiegania powstawania odpadów komunalnych, w tym odpadów z tworzyw sztucznych.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną nie podejmowania takich działań było małe zainteresowanie mieszkańców tym zagadnieniem oraz niewystarczające środki finansowe, które Gmina przeznaczala w pierwszej kolejności na inne zadania (tj. na utrzymanie dróg, zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków, czy edukację), które mają priorytet w stosunku do działań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów.

(akta kontroli str. 326-329)

2.2. W latach 2017-2019 na działania dotyczące edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi Gmina wydatkowała łącznie 2 159,99 zł (2 100 zł w 2017 r. i 59,99 zł w 2019 r.), co stanowiło 0,2% dochodów Gminy w tym okresie z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (922,2 tys. zł⁴¹).

Ze środków tych sfinansowano udział w 2017 r. przedstawicieli Gminy w seminarium wyjazdowym w Pruszkowie z cyklu „ZIELONA POLSKA” oraz zakup w 2019 r. nagrody za udział w konkursie zbiórki makulatury.

(akta kontroli str. 288, 291, 313-321)

⁴⁰ <http://www.solec.pl/index.php/dla-interesanta/odpady-komunalne/>.

⁴¹ Dochody Gminy z tego tytułu w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 277,5 tys. zł w 2017 r., 274,0 tys. zł w 2018 r. i 370,7 tys. zł w 2019 r.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w pkt 1.5. wystąpienia pokontrolnego, w 2018 r. w relacji do 2017 r., zmniejszeniu o 17,3% uległa ilość ogółem zebranych i odebranych odpadów komunalnych⁴², jednocześnie kilkakrotnie wzrosła w tym okresie ilość odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych, co wskazywać może na poprawę selektywnej zbiórki tej grupy odpadów.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką liczbę przeprowadzonych przez Urząd Gminy działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym dotyczących gospodarki odpadami, trudno jest ocenić, na ile przyczyniły się one do uzyskania powyższych wyników w zakresie gospodarki odpadami. Urząd Gminy nie przeprowadzał badań (ewaluacji) dotyczących skuteczności podejmowanych działań edukacyjnych na rzecz gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 220-235, 327, 329)

Wójt wyjaśnił m.in., że z uwagi na niewielki zakres tych działań oraz znikome zainteresowanie mieszkańców tą tematyką, wyniki takiej ewaluacji nie wniosłyby wiarygodnej informacji o zakresie wiedzy i świadomości mieszkańców o selektywnej zbiórce odpadów.

(akta kontroli str. 327, 329)

2.3. Wójt jako ponadstandardowe działania Gminy w latach 2017-2019 w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi wskazał:

- ustawienie w miejscach ogólnodostępnych 18 pojemników (tzw. dzwonów) o pojemności 1100L przeznaczonych do zbierania szkła;
- ustawienie w Urzędzie Gminy pojemnika do zbierania plastikowych nakrętek;
- ustawienie w Urzędzie Gminy, w trzech szkołach podstawowych oraz PSZOK pojemników na zużyte baterie;
- ustawienie w dwóch aptekach pojemników na przeterminowane leki.

Wójt wskazał ponadto, że przed 2015 r. Gmina korzystała z pojemników na tworzywa sztuczne i szkło (o pojemności 1100 litrów) ustawionych w ogólnodostępnych miejscach publicznych. Zrezygnowano jednak z tego rozwiązania z uwagi na nieprzestrzeganie przez mieszkańców zasady ich zapelniania odpowiednią frakcją odpadów.

(akta kontroli str. 252, 255-256, 288, 291)

Zdaniem Wójta występujące w badanym okresie trudności i bariery w poprawie procesu zbierania i zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych wynikały m.in. z:

- braku możliwości ponownego użycia wyrobów z tworzyw sztucznych (np. butelek po napojach), co w jego ocenie mogłoby przyczynić się do zmniejszenia strumienia tej frakcji odpadów;
- niskiego poziomu świadomości społeczeństwa na obszarach wiejskich w zakresie troski o stan środowiska naturalnego;
- braku programów umożliwiających pozyskanie przez samorządy dofinansowania na realizację zadań dotyczących usuwania odpadów z tworzyw sztucznych.

Odnosząc się do ostatniego z ww. zagadnień Wójt wskazał, że pierwszy program dotyczący usuwania odpadów z produkcji rolniczej (folia, sznurki, opakowania po nawozach) pojawił się w 2019 r., barierą był jednak brak wyspecjalizowanych podmiotów do realizacji programu. Zgłaszający się nieliczni wykonawcy oferowali zbyt wygórowane ceny.

(akta kontroli str. 184, 186)

⁴² Z wyłączeniem danych dotyczących odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina nie podejmowała w badanym okresie działań promocyjnych oraz informacyjno-edukacyjnych na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów (w tym odpadów z tworzyw sztucznych). Nie realizowała zadań określonych w tym zakresie w WPGO oraz w Programach zapobiegania powstawaniu odpadów stanowiących załączniki do WPGO, pomimo że zapobieganie powstawaniu odpadów stoi najwyższej w hierarchii sposobów postępowania z odpadami określonej w art. 17 i 18 ustawy o odpadach.

W odniesieniu do wyjaśnień Wójta w tej sprawie NIK zauważa, że przyczyną wskazywanego w nich braku zainteresowania mieszkańców Gminy tego rodzaju zagadnieniami mogą być zaniechania Gminy w prowadzeniu działań promocyjnych i edukacyjno-informacyjnych, adresowanych do różnych grup wiekowych i zawodowych, w których prezentowanoby, oprócz praktycznych porad dotyczących możliwych do podejmowania działań na rzecz ograniczania powstawania odpadów, również informacje dotyczące korzyści Gminy, jej mieszkańców oraz środowiska naturalnego wynikające z ograniczenia ilości odpadów.

Należy dodać, że w sporządzonych przez Wójta analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy za 2017 r. i 2018 r. każdorazowo podawano (w części zawierającej podsumowanie), że priorytetem jest uświadamianie mieszkańców, podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, a w szczególności w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów w celu osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 269-286)

Ocena cząstkowa

Gmina prowadziła w badanym okresie działania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, które ukierunkowane były głównie na informowanie o zasadach selektywnej zbiórki odpadów. Nie prowadzono natomiast tego rodzaju akcji w odniesieniu do zapobiegania powstawania odpadów komunalnych, w tym odpadów z tworzyw sztucznych, pomimo iż działanie takie stoi najwyższej w hierarchii sposobów postępowania z odpadami komunalnymi. Z uwagi na stosunkowo niewielką liczbę przeprowadzonych przez Gminę w badanym okresie działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi oraz brak przeprowadzania ich ewaluacji, nie było możliwości dokonania oceny, na ile te działania wpłynęły na poprawę skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych.

IV. Wnioski

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

- 1) podjęcie skutecznych działań na rzecz osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych;
- 2) nałożenie i wyegzekwowanie od podmiotu zajmującego się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych w 2018 r. kary umownej za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu tych odpadów;
- 3) podejmowanie działań wskazanych w KPZPO oraz w WPGO na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów.

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 Warszawie. 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.

Warszawa, dnia 4 czerwca 2020 r.

Kontroler:
Ilona Bożek
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie