



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.003.04.2020
P/19/079

**Pan
Andrzej Biały
Wójt Gminy Krośnice**

Urząd Gminy Krośnice
ul. Sportowa 4,
56-320 Krośnice

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 Krośnice (zwany dalej Urzędem). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Andrzej Biały, Wójt Gminy Krośnice, od 30 listopada 2014 r. i nadal. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania.2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczenia wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych. |
| Okres objęty kontrolą | Od stycznia 2017 r. do grudnia 2019 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. |
| 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 we Wrocławiu |
| Kontroler | Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/23/2020 z 13 stycznia 2020 r. |

(akta kontroli str.1 - 2)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Gminie Krośnice zorganizowano powszechnie obowiązujący oraz zapewniający odbiór wszystkich rodzajów odpadów, system gospodarowania odpadami. Gmina dokonywała regularnej analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami, potrzeb mieszkańców w tym zakresie, ilości powstających odpadów, stanu infrastruktury, kosztów funkcjonowania systemu. Zaplanowany i wdrożony system opłat pokrywał koszty organizacji usług odbioru i zagospodarowania śmieci, a także rozwoju niezbędnej infrastruktury w postaci Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: „PSZOK”).

Wójt Gminy posiadał wymagane prawem informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, a sprawozdania gminne oraz roczne analizy stanu gospodarki odpadami były rzetelne i przedstawione Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego oraz Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Gmina osiągnęła w stopniu znacznie przewyższającym wymagany prawem³, poziom recyklingu odebranych i zebranych od mieszkańców odpadów komunalnych. W 2017 r. - 44,%, a w 2018 r. - 52% odpadów z tworzyw sztucznych z terenu gminy zostało poddanych recyklingowi, pozostałe 56% i 48% poddane zostało innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu). Było to niezgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴, stosownie do której zapobieganie powstawaniu odpadów, ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że w badanym okresie wzrosła skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych poprzez recykling, który był tu dominującą formą.

W Gminie nie został opracowany aktualny gminny program ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵. Podejmowane przez Gminę działania informacyjno-edukacyjne koncentrowały się na informowaniu mieszkańców o zasadach selektywnej zbiórki odpadów oraz korzyściach selektywnej zbiórki odpadów.

Gmina nie przeprowadzała badań składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych, czym nie wypełniano obowiązków wynikających z postanowień *Wojewódzkiego Planu gospodarki odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2022*⁶ (dalej: „WPGO”). Wskazać jednakże należy na przyjęcie przez Gminę wskaźników w tym zakresie zawartych w *Krajowym Planie Gospodarki Odpadami* (dalej: KPGO), co zdaniem NIK nie wpłynęło na rzetelność danych zawartych w opracowywanym corocznie sprawozdaniu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, prowadzone w Gminie Krośnice, działania informacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami należy uznać za adekwatne, tj. wystarczające i dostosowane skalą oraz charakterem, tak do wielkości, jak i zaludnienia Gminy.

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

³ Poziom recyklingu został wyliczony na podstawie przepisów rozporządzenia 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), wydanego na podstawie art. 3b ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym w latach 2012-2019 (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010) Dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 701, ze zm. Dalej: „ustawa o odpadach”.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm. Dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

⁶ Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2022 został przyjęty przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego pierwotnie w grudniu 2016 r., natomiast ponownie w grudniu 2017 r., co nastąpiło po rozpatrzeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu skargi złożonej przez lokalnego przedsiębiorcę – uchwały

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Gmina Krośnice nie dysponowała aktualnym w latach 2017–2019 gminnym programem ochrony środowiska⁸, tj. dokumentem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

Program Ochrony Środowiska (dalej: „Program z 2004 r.”) oraz będący jego integralną częścią Plan Gospodarki Odpadami dla Gminy Krośnice przyjęto uchwałą Rady Gminy w 2005 r.⁹ Z treści Programu wynikało, że dokument ten opracowano w 2004 r. w oparciu o ówczesną ocenę stanu istniejącego oraz obserwowanych procesów i tendencji. Program ten miał obowiązywać do 2015 r. Na tej podstawie sformułowano cele długoterminowe do 2015 r. i krótkoterminowe do roku 2006 r. Dokumenty, o których mowa, nie były aktualizowane, a dane liczbowe oraz przedstawione tam sposoby gospodarki odpadami pozostawały właściwe dla roku opracowania Programu.¹⁰

(akta kontroli str. 29 – 43, 98 – 155, 339)

1.2. Określone w Programie z 2004 r. cele długoterminowe dla gospodarki odpadami zostały osiągnięte lub działania na rzecz realizacji tych celów, ze względu na ich charakter, są kontynuowane. I tak: [1] uporządkowano gospodarkę odpadami, tj. 100% mieszkańców Gminy objętych zostało zorganizowanymi formami zbiórki odpadów komunalnych, [2] prowadzi się i rozwija selektywną zbiórkę odpadów surowcowych, [3] prowadzi się selektywną zbiórkę odpadów wielkogabarytowych, [4] prowadzi się selektywną zbiórkę odpadów budowlanych, [5] prowadzi się selektywną zbiórkę odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych, [6] prowadzi się edukację ekologiczną, w tym dotyczącą sposobu postępowania z odpadami.

(akta kontroli str. 31 – 43, 98 - 134)

W latach 2017–2019 podstawowymi dokumentami gminnymi związanymi z gospodarką odpadami były: [1] przyjęty uchwałą Rady Gminy Krośnice regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy¹¹, [2] uchwała z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu usług świadczonych w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹². Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³ Regulamin otrzymał pozytywną opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego¹⁴ i zawierał elementy wymienione w przywołanym wyżej przepisie. Regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Także i w roku 2016 r.

⁹ Uchwała XXIV/163/05 Rady Gminy Krośnice z dnia 23 lutego 2005 r.

¹⁰ Np. założenia Programu odnosiły się do funkcjonowania gminnego składowiska śmieci – zlikwidowane w latach 2009 – 2013., czy też punktowego gromadzenia odpadów w pojemnikach siatkowych.

¹¹ Uchwała Rady Gminy Krośnice Numer XXI/11/142/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośnice.

¹² Także Uchwała nr XIV/82/2015 Rady Gminy Krośnice z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie Gminy Krośnice; Uchwała nr XVI/94/2016 Rady gminy Krośnice z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIV/83/2015 Rady Gminy Krośnice z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Krośnice.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm. Dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

¹⁴ Pismo z dnia 8 lipca 2016 r. nr HK -529-10- /ES/16.

gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych.

W szczególności określono wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez odbieranie, zbieranie lub przyjmowanie przez PSZOK wytwarzanych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w zakresie obejmującym następujące frakcje odpadów: [1] papier i tektura, [2] opakowania ze szkła, [3] tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, metale, [4] odpady ulegające biodegradacji, w tym odpady zielone, [5] przeterminowane leki i chemikalia, [6] zużyte baterie i akumulatory, [7] zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, [8] meble i odpady wielkogabarytowe, [9] odpady budowlane i rozbiórkowe, [10] zużyte opony.

(akta kontroli str. 373 – 386)

Gmina Krośnice wykonała wynikający z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Odbiór odpadów komunalnych z terenu Gminy Krośnice zlecano specjalistycznym, posiadającym wymagane zezwolenia i zarejestrowanym firmom świadczącym tego rodzaju usługi dla m.in. gmin. Wójt Gminy Krośnice wykonał przy tym obowiązek wynikający z przepisu art. 6d przywołanej ustawy, tj. zawarcie umowy, w każdym przypadku, poprzedzono postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przeprowadzonym w formie przewidzianej ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

W latach 2017–2019 w Gminie Krośnice obowiązywały trzy umowy w przedmiotowym zakresie: [1] umowa z dnia 9 grudnia 2016 r. na „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Krośnice - 2017 od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.” zawarta z Wrocławskim Przedsiębiorstwem Oczyszczania ALBA S.A.¹⁶, [2] umowa z dnia 4 grudnia 2017 r. na „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Krośnice - 2018 od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.” zawarta z Konsorcjum Firm: FBserwis S.A. oraz FBserwis Wrocław Sp. z o.o.¹⁷ oraz [3] umowa zawarta w dniu 21 grudnia 2018 r. na „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Krośnice - 2019 od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.” zawarta z Wrocławskim Przedsiębiorstwem Oczyszczania ALBA S.A.¹⁸.

Z analizy treści ww. umów wynikało, że w każdym przypadku przedmiotem umowy była organizacja zbiórki odpadów komunalnych z worków, kubłów i kontenerów, odpowiadająca wymaganiom określonym w ww. uchwałach Rady Gminy Krośnice, z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z podziałem na: [1] zmieszane odpady komunalne, [2] segregowane odpady komunalne z podziałem odpowiadającym wymaganiom określonym w Regulaminie utrzymania czystości w Gminie Krośnice.

(akta kontroli str. 207 - 303)

1.3. Gmina Krośnice nie w pełnym zakresie realizowała zadania wskazane w WPGO. Do realizacji m.in. przez gminy przewidziano zadania w ramach dwóch celów. Cel nr 12 – utworzenie systemu monitorowania gospodarki odpadami komunalnymi, w tym prowadzenie regularnych badań składu morfologicznego

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

¹⁶ Umowa numer 88/2016/RGPOŚil

¹⁷ Umowa numer 113/2017/RGPOŚil

¹⁸ Umowa numer 87/2018/RGPOŚil

odpadów komunalnych w każdej z gmin oraz cel nr 15 - kontynuacja prowadzenia przez gminy gospodarki odpadami w ramach regionów gospodarki odpadami komunalnymi.

Gmina w latach 2017–2019 nie przeprowadziła badania składu morfologicznego odpadów komunalnych.

W sprawie badań składu morfologicznego odpadów Wójt Gminy wyjaśnił, że w Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016–2022 brak jest szczegółowych informacji na temat zakresu badań, ich stopnia szczegółowości, częstotliwości, jak również zakładanego celu, jakiemu przedmiotowe badania miałyby służyć. Wójt wskazał, że Plan nie odwołuje się również do innych dokumentów, którymi gminy mogłyby kierować się przy realizacji tego celu. Wytyczne takie zostały przygotowane dla gmin dopiero w roku 2019. W dalszej części wyjaśnień Wójt wskazał, że informacje możliwe do uzyskania z badań składu morfologicznego, a niezbędne do obliczenia wskaźnika poziomu recyklingu są możliwe do pozyskania m.in. z aktualnego Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (KPGO). Wójt wskazał, że w latach 2017 i 2018 Gmina Krośnice osiągnęła wymagany poziom recyklingu w stopniu znacznie przewyższającym poziom wymagany stosownym rozporządzeniem, przy czym wyliczeń dokonano w oparciu o informacje publikowane w KPGO. Wobec powyższego Gmina nie widziała potrzeby wydatkowania znacznych środków na badanie składu morfologicznego odpadów.

(akta kontroli str. 305 – 306)

1.4. W stanowiącym element, przyjętego uchwałą Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie "Krajowego planu gospodarki odpadami 2014" Krajowego Programu Zapobiegania Powstawaniu Odpadów (KPZO)¹⁹, w harmonogramie rzeczowo finansowym, wskazano dwa obszary działań przewidzianych do realizacji przez gminy²⁰, tj. utworzenie lokalnej platformy internetowej na rzecz Zapobiegania Powstawaniu Odpadów (2015 – 2017) oraz promowanie i wspieranie, we współpracy z przedsiębiorcami, konsultantami, budowy sieci napraw i ponownego użycia różnego rodzaju sprzętów (2014 – 2018).

Gmina Krośnice nie stworzyła samodzielnego portalu internetowego stanowiącego wyłącznie bank danych dotyczących zapobiegania powstawania odpadów (dalej: „ZPO”) o zakresie określonym w KPZO z 2014 roku. Natomiast na stronie internetowej bip.krosnice.pl Gmina Krośnica utworzyła dział pn. „Gospodarka Odpadami” stanowiących bank danych o gospodarce odpadami na terenie Gminy. W dziale zamieszczano zarówno informacje, których obowiązek publikacji nałożono na gminy w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, ale również wszystkie inne przydatne informacje z zakresu gospodarki odpadami (harmonogramy odbioru odpadów, ulotki informacyjne, akty prawne) oraz inne dokumenty określające zasady prowadzenia gospodarki odpadami na terenie Gminy Krośnice, których elementem jest również zapobieganie powstawaniu odpadów.

W Gminie Krośnice nie podejmowano działań mających na celu promowanie i wspieranie sieci napraw.

(akta kontroli str. 38 - 40)

Wójt Gminy wyjaśniając powody nie wywiązania się przez Gminę Krośnice z obowiązku realizacji działań na rzecz utworzenia platformy internetowej, stwierdził, że: tworzenie lokalnego portalu internetowego stanowiącego wyłącznie bank danych dotyczących ZPO na poziomie gminnym, wydaje się mało racjonalne. W opinii Wójta

¹⁹ M.P. z 2010 Nr 101 poz. 1183.

²⁰ Pod pozycją 10 i poz. 14 tabeli nr 3 pn. Harmonogram rzeczowo-finansowy rekomendowanych działań Kpzpo, na str. 55 i 56.

zasadnym wydaje się wzbogacenie dotychczasowego działu gospodarki odpadami, prowadzonego w ramach bip.krosnice.pl, o wymienione w KPZPO z 2014 r. elementy banku danych ZPO²¹ oraz promocję mniej konsumpcyjnego stylu życia.

(akta kontroli str. 39)

Wykonując obowiązek udostępniania na stronie internetowej urzędu gminy informacji wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na stronach BIP Urzędu Gminy Krośnice opublikowano informacje o:

- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy.
- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- osiągniętych przez gminę wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych;

Ponadto udostępniono:

- Aktualny Harmonogram Odbioru Odpadów,
- Informacje Ogólne,
- Rejestr Działalności Regulowanej,
- Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Krośnice m.in. za lata 2017 i 2018,
- Akty prawa miejscowego - uchwały Rady Gminy;
- Wzory deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- Ulotki dotyczące właściwego postępowania z odpadami pt. „Segregacja odpadów”.

(akta kontroli str.201)

W przypadku działania polegającego na promowaniu i wspieraniu budowy sieci napraw i ponownego użycia z wyjaśnień Wójta Gminy wynikało, że na terenie Gminy Krośnice zlokalizowanych jest 10 tego rodzaju punktów napraw i konserwacji szeroko pojętego sprzętu użytku domowego i ogrodniczego.

W ocenie Wójta, na obszar Gminy Krośnice, i szerzej powiatu milickiego, ilość przedsiębiorców świadczących usługi napraw i konserwacji jest wystarczająca, a może nawet zbyt duża, i nie ma potrzeby stosowania dodatkowych zachęt w przedmiotowym zakresie. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że tak dla Gminy Krośnice, jak i dla okolicznych gmin powiatu milickiego problemem stała się aktywność mieszkańców powiatu, w tym Gminy Krośnice, polegająca na pozyskiwaniu, przede wszystkim z zagranicy, odpadów wielkogabarytowych oraz elektro-odpadów, które, ich zdaniem są zdatne do ponownego użycia i po odpowiednim ich przygotowaniu, po naprawie, znajdują nabywców m.in. na lokalnych placach targowych. Aktywność, o której mowa w sposób nienaturalny zwiększa strumień odpadów wielkogabarytowych wytwarzanych na terenie Gminy Krośnice.

(akta kontroli str. 39)

²¹ Np. przekierowanie na ogólnokrajową platformę ZPO – np. <http://ekoszyk.mos.gov.pl/> lub <http://naszesmieci.mos.gov.pl/>

1.5. Gmina posiadała bieżące informacje o odebranych i zebranych odpadach komunalnych i ich zagospodarowaniu zawarte w sprawozdaniach, o których mowa w art. 9n (z uwzględnieniem art. 9oa) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W latach 2017-2018 dokumenty sporządzane na potrzeby ewidencji odpadów przekazywane były przez przedsiębiorców odbierających odpady na bieżąco w ramach zobowiązań umownych bez odrębnego wezwania.

Dokumenty potwierdzające osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowanie do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania przekazywano łącznie ze sprawozdaniami przedsiębiorców, udostępniane przez PSZOK bądź przesyłane na wniosek w zależności od potrzeb.

Gmina Krośnice nie prowadziła w latach 2017–2019 kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu gminy w trybie przewidzianym art. 379 i 380 Prawa ochrony środowiska. Wójt Gminy wyjaśnił, że kontrola przedsiębiorców była prowadzona w trybie ciągłym w oparciu o przedstawianą w Urzędzie Gminy dokumentację. Raporty przedsiębiorców były weryfikowane każdorazowo, po dostarczeniu do Urzędu. Podstawą weryfikacji były dane pochodzące z systemu śledzenia pojazdów z wykorzystaniem systemu GPS oraz weryfikowanych w cyklu miesięcznym miesięcznych raportów odbioru odpadów z terenu Gminy Krośnice na podstawie załączonych kwitów wagowych potwierdzających odstawione do instalacji regionalnej ilości poszczególnych zebranych na terenie Gminy frakcji odpadów²².

W okresie objętym kontrolą Gmina Krośnice nie nakładała kar pieniężnych w związku ze stwierdzeniem nierzetelności danych sprawozdawczych.

Gmina Krośnice powierzyła prowadzenie PSZOK podmiotom zewnętrznym. W latach 2017-2018 dokumenty sporządzane na potrzeby ewidencji odpadów przekazywane były przez przedsiębiorcę - prowadzącego PSZOK, na podstawie umowy zawartej z Wójtem Gminy Krośnice na bieżąco, w ramach zobowiązań umownych bez odrębnego wezwania.

(akta kontroli str. 384 – 391, 395 - 399)

1.6. Zweryfikowane przez Gminę sprawozdania przedsiębiorców i z PSZOK, stanowiły podstawę do sporządzenia sprawozdania Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. w wymaganym terminie, Gmina przedłożyła Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego oraz Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami za 2017 i 2018 rok (dalej: „sprawozdania Wójta”).

Sprawozdania Wójta zostały przygotowane poprawnie pod względem rachunkowym, a z wykazanych danych wynika, że Gmina osiągnęła wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, zgodnie z art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³: 40% w 2017 r. i 50% w 2018 r., przy poziomach wymaganych odpowiednio 20% i 30%.

Sprawozdania Wójta nie pozwalały na dokładne ustalenie ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w podziale na frakcje: papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne oraz pełnego i dokładnego sposobu zagospodarowania tych strumieni odpadów. W 2017 r. i 2018 r., ze względu na fakt odbierania od mieszkańców zmieszanych odpadów opakowaniowych²⁴ (a także ze względu na fakt, że

²² Dokumentacja odbioru od mieszkańców i odstawy odpadów do właściwej instalacji.

²³ W brzmieniu obowiązującym w latach 2017 – 2018.

²⁴ Dot. roku 2018 i z wyjątkiem odpadów szklanych.

sprawozdania składane Gminie przez podmiot odbierający odpady komunalne nie uwzględniały masy odpadów w rozbiciu na ww. frakcje) nie było możliwe ustalenie: [1] dokładnych ilości odebranych i zebranych odpadów w podziale na papier, metal i tworzywa sztuczne, [2] masy odpadów komunalnych po uwzględnieniu poddania ich procesowi przetwarzania R-12 w instalacjach²⁵, [3] ilości odpadów w ramach ww. frakcji wysortowanych z odpadów zmieszanych oraz sposobu ich zagospodarowania innego niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia.

W sprawozdaniach Wójta za lata 2017 i 2018, pomimo stosowania identycznego w obu okresach sposobu segregacji odpadów u źródła, w sposób odmienny klasyfikowano (przypisano kod odpadu) ten sam rodzaj odpadów, które wymieniono w § 3 ust 1 pkt 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośnice, tj. gromadzonym łącznie tworzywom sztucznym, opakowaniom wielomateriałowemu i metalom. Efektem niejednolitego podejścia²⁶, o którym mowa, jest nieporównywalność przedmiotowych danych w obu okresach i brak możliwości oceny oraz porównania faktycznej skuteczności selektywnej zbiórki odpadów „u źródła”, a także skuteczności instalacji w wysortowywaniu odpadów materiałowych.

W sprawozdaniach nie wykazywano odpadów o kodach – 19 12 04 (tworzywa sztuczne i guma) pochodzących z instalacji i urządzeń służących do mechanicznej obróbki odpadów, np. w wyniku sortowania.

Do sporządzenia sprawozdań za lata 2017 i 2018 w Gminie Krośnice przyjęto do wyliczeń wskaźnik GUS „masa wytworzonych odpadów przez jednego mieszkańca na terenie województwa” wskaźniki odnoszące się do okresów poprzedzających okresy sprawozdawcze, tj. odpowiednio dotyczące roku 2016 i 2017.²⁷

Odpady komunalne z tworzyw sztucznych zebrane w Gminie nie zostały poddane przygotowaniu do ponownego użycia lub recyklingowi poza terytorium kraju.

W związku z wejściem w życie z dniem 31 stycznia 2020 r. ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²⁸, zmieniającej terminy sprawozdawcze dla gmin i przedsiębiorców w omawianym zakresie, w trakcie kontroli nie było dostępne sprawozdanie Wójta za rok 2019 r.²⁹

(akta kontroli str. 158 – 185, 340 – 345, 346)

Do sporządzenia rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Krośnice używano serwisu, programu – Baza Danych o Środowisku (BDOŚ). Serwis nie dostarczał funkcjonalności polegającej na możliwości eksportu danych w formatach edytowalnych.

(akta kontroli str. 307)

W kontrolowanym okresie w Gminie Krośnice prowadzono osiem postępowań w sprawie nielegalnego deponowania odpadów (tzw. dzikie wysypiska). Postępowania wszczynano po odebraniu przez Gminę informacji o nielegalnym składowaniu odpadów. Każdorazowo Wójt Gminy wzywał właścicieli działek do usunięcia odpadów w trybie art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach. W aktach spraw nie udokumentowano ilości ani składu morfologicznego odpadów (załączano mapę ze wskazaniem nr działek, na których się znajdowały), a ich usunięcie z ww. miejsc

²⁵ Proces R-12 oznacza wymianę odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów odzysku R-1 do R-10.

²⁶ Sprawozdania za 2017 i 2018 rok były sporządzane zgodnie z wzorcami obowiązującymi w danym roku, które uwzględniały odmienną metodologię liczenia odpadów.

²⁷ W dacie sporządzania sprawozdań nie były dostępne dane GUS obejmujące dany rok sprawozdawczy.

²⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 150. Zmiany dotyczą art. 9ta ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

²⁹ Termin złożenia sprawozdania za 2019 r. poprzez system Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami został zmieniony i określony na 30 czerwca 2020 r. w przypadku podmiotów odbierających oraz zbierających odpady i na 31 sierpnia 2020 r. w przypadku gmin.

zostało potwierdzano oględzinami przeprowadzonymi przez pracownika Urzędu Gminy.

(akta kontroli str.387 - 388)

Z informacji uzyskanej w toku kontroli z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska wynikało, że w latach 2017 – 2019 Inspektorat nie podejmował w Gminie Krośnice kontroli składowisk odpadów komunalnych. W Gminie Krośnice nie ma czynnego składowiska odpadów komunalnych. Funkcjonujące w Gminie Krośnice składowisko odpadów komunalnych zostało zamknięte i zrekultywowane w okresie do 2013 r. Stosownie do ustalonych decyzją Starosty Milickiego warunków nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem, Gmina prowadzi monitoring nieczynnego składowiska, w tym także w zakresie wydobywających się zeń gazów, odcieków itp.

(akta kontroli str.:31 – 43, 186)

1.7. Wójt Gminy Krośnice, wykonując obowiązek określony art. 3 ust. 2 pkt 10, corocznie sporządzał analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Analizy te publikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Krośnice. Analizy roczne sporządzane były na podstawie sprawozdań gminnych oraz zweryfikowanych sprawozdań przedsiębiorców.

(akta kontroli str.: 346 - 375)

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

Wójt Gminy wyjaśnił, że analizę sporządzono na podstawie art. 9tb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z którego nie wynikała konieczność zamieszczania takich informacji.

(akta kontroli str.:389 - 391)

Z analizy sporządzonej przez kontrolera na podstawie sprawozdań Wójta Gminy Krośnice z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami wynikało, że w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego ilość odebranych i zebranych odpadów komunalnych, z wyłączeniem odpadów rozbiórkowych i budowlanych wzrosła o 5,7%. Dostępne dane sprawozdawcze, a w szczególności niejednołity w badanym okresie sposób klasyfikowania odpadów nie uniemożliwia określenia faktycznej ilości wysegregowanej przez mieszkańców Gminy („u źródła”) ilości odpadów z tworzyw sztucznych. Dostępne dane wskazują, że w latach 2015–2018 ilość odpadów w rodzaju określonym w § 3 ust 1 pkt 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośnice (tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, metale), zwiększyła się o 48,6%³⁰, a w okresie od 2017 r. do 2018 r. o 26,9%. Stanowiło to 14% całego strumienia odpadów zebranych w 2018 r., a na jednego mieszkańca przypadło 34 kg odpadów wysegregowanych w opisany wyżej sposób (w latach poprzedzających 2015 – 2017 było to odpowiednio około 23 kg, 25 kg, 27 kg).

Z opisanych wyżej powodów nie było możliwe porównanie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych³¹ i metali oraz skuteczności instalacji

³⁰ W latach 2015 – 2017 ilość odpadów z tworzyw sztucznych, odpady oznaczone kodem 20 01 39 wynosiła odpowiednio 184,500 Mg, 200,964 Mg, 215,977 Mg. W roku 2018 masa tych samych odpadów (oznaczona kodami 15 01 02, 20 01 39, 15 01 06) wynosiła 274,180 Mg.

³¹ Obliczona, jako relacja odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

w „wysortowywaniu” tych odpadów w latach 2017 i 2018, a tym samym oceny skuteczności systemu selektywnej zbiórki i sortowania odpadów powstających w Gminie.

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)³²: 52,2%;
- inne procesy odzysku w tym składowanie³³: 47,8%;

(akta kontroli str.:395 - 407)

1.8. Poniesione przez Gminę wydatki w związku z odbiorem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów dotyczyły głównie opłat za usługi przedsiębiorców odbierających odpady. W latach 2017, 2018 i 2019 roczne wydatki w zakresie gospodarowania odpadami, grupowane w dziale 900 „gospodarka komunalna i ochrona środowiska rozdział 900002 gospodarka odpadami wynosiły odpowiednio 815,4 tys. zł, 755,4 oraz 1 017,8 tys. zł. Udział wydatków, o których mowa, w zrealizowanych wydatkach budżetu Gminy ogółem wynosił około 2%³⁴.

W analizowanym okresie lat 2017 – 2019 wydatki Gminy związane z gospodarką odpadami zwiększyły się o 31,9%, ogółem wynosiły 2 545,0 tys. zł, z czego w poszczególnych latach odpowiednio 771,8 tys. zł, 755,4 tys. zł i 1 017,8 tys. zł. Przyczyną tego zwiększenia był przede wszystkim wzrost kosztów wywozu odpadów oraz prowadzenia PSZOK. Ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetu Gminy Krośnice za lata 2017 i 2018, sprawozdań budżetowych za rok 2019 oraz analiz stanu gospodarki odpadami wynikało, że wydatki te miały w omawianym okresie względnie stałą strukturę i dotyczyły przede wszystkim (przeciętnie 94% – 95%) zakupu usług obcych w zakresie wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy, odpowiednio 701,3 tys. zł, 635,5 tys. zł i 887,9 tys. zł, i przyjęcia odpadów do PSZOK - 69,0 tys. zł, 91,2 tys. zł i 120,4 tys. zł. Pozostałe koszty od 0,8 do 1,2 tys. zł dotyczyły m.in. odbioru leków przeterminowanych

Około 1% wydatków, o których mowa, dotyczyło monitoringu nieczynnego składowiska odpadów w Krośnicach (odpowiednio 7,9 tys. zł, 7,1 tys. zł i 7,1 tys. zł).

Pozostałą część kosztów w wysokości odpowiednio 39,5 tys. zł, 19,9 tys. zł stanowiły poniesione w latach 2017 i 2018 opłaty za unieszkodliwianie odpadów, wyrobów zawierających azbest.

Dochody Gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły w latach 2017 – 2019 ogółem 2 501,5 tys. zł, odpowiednio 747,9 tys. zł, 747,9 tys. zł i 1 005,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 91,71%, 99,01%, 98,89% wydatków na wywóz odpadów komunalnych z terenu Gminy.

Zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami wynosiły w kolejnych latach badanego okresu 71, 8 tys. zł, 66,5 tys. zł, 72,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 304, 308 – 321, 393 - 394)

³² Dane wskazane w cz. Va sprawozdania gminnego za 2017 r. lub w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.

³³ Poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych oszacowano łącznie na podstawie:

masy odpadów, powstałych po sortowaniu zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIIb sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem (w odniesieniu do ww. sumarycznej masy) danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności gminy Krośnice, danych o masie odpadów, powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIa sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem udziału poszczególnych frakcji odpadów materiałowych w łącznej ilości odpadów gromadzonych w sposób selektywny.

³⁴ W 2017 r. było to 1,99% przy kwocie wydatków ogółem 40 930,8 tys. zł, w 2018 r. 1,70% przy kwocie wydatków ogółem 44 425,6 tys. zł.

W analizowanym okresie Gmina nie korzystała z możliwości przewidzianej art. 9m ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach i nie występowała do podmiotów prowadzących instalacje komunalne funkcjonujące na jej terenie o przedstawienie szczegółowej kalkulacji kosztów zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Gmina, w toku kontroli NIK, wystąpiła³⁵ z takim żądaniem do trzech podmiotów. Z udzielonych odpowiedzi wynikało, że tzw. „cena przyjęcia, cena zagospodarowania itp.” 1 Mg odpadów zmieszanych wynosiła od 357,00 zł do 455,00 zł.³⁶

(akta kontroli str. 304, 322 - 338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy nie sporządził, aktualnego na rok 2016 i lata kolejne, gminnego programu ochrony środowiska. Obowiązek sporządzenia takiego planu wynika zprost z przepisu art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 29 – 43, 98 – 155, 339)

Wójt Gminy Krośnice wyjaśnił, że po roku 2015 politykę ochrony środowiska prowadzi się w Gminie Krośnice w oparciu o Program Ochrony Środowiska przyjęty przez Gminę w 2005 r. Wójt stwierdził, że określone w przedmiotowym Programie długoterminowe cele i zadania z zakresu ochrony środowiska nie uległy dezaktualizacji i w latach 2017 – 2019 nadal pozostawały zgodne z polityką ekologiczną Państwa.

Wójt Gminy Krośnice dodał ponadto, że ujęta w Programie z 2004 r. charakterystyka stanu środowiska „dalece odbiega od obecnej” zaznaczając jednocześnie, że cele i kierunki działań długoterminowych w ochronie środowiska, realizowane sukcesywnie od 2004 r., były i są również aktualne i realizowane w latach 2017 – 2019. W zakresie gospodarki odpadami za cel długoterminowy przyjęto objęcie 100% mieszkańców zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych, rozwój selektywnej zbiórki wybranych odpadów surowcowych, odpadów wielkogabarytowych.

(akta kontroli str. 31 - 43)

NIK nie podziela stanowiska Wójta w przedmiotowej sprawie i wskazuje, że wspomniany przepis art. 17 ust 1 Prawa ochrony środowiska jednoznacznie rozstrzyga kwestię rodzaju wymaganego dokumentu i organu odpowiedzialnego za jego sporządzenie. Zgodnie z przywołanym przepisem organ wykonawczy gminy sporządza, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, gminny program ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych. Niesporządzenie aktualnego gminnego programu ochrony środowiska stanowiło naruszenie ww. przepisu niezależnie od tego, czy poprzednio obowiązujący program był po 2015 r. realizowany, czy też nie.

2. W Gminie nie zostały przeprowadzone badania składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych. Obowiązek ten wynikał z WPGO.

Wójt Gminy wyjaśnił, że Gmina nie zlecała takich badań, nie zostały one również przeprowadzone przez firmę odbierającą odpady. Jako przyczynę Wójt wskazał, m.in. brak środków finansowych na powyższy cel oraz przyjęcie przez Gminę, do wyznaczania wskaźników sprawozdawczych, wielkości ujętych w KPZO, zgodnie

³⁵ Na wniosek kontrolera NIK.

³⁶Firma nr 1 – 455 zł za/Mg (uzyskano dane dot. tylko jednego okresu), firma nr 2 w latach 2017 i 2018 – 360 zł/Mg, firma nr 3 – 357zł/Mg w 2017 r., 415zł/Mg w 2018 r. 430 zł/Mg w 2019 r.

z wytycznymi wynikającymi z załącznika nr 5 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi³⁷.

(akta kontroli str. 305 – 306)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt Gminy posiadał wymagane prawem informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, a sprawozdania gminne (i sporządzone na ich podstawie roczne analizy), przygotowywane były w oparciu o sprawozdania otrzymane od firmy odbierającej i zagospodarowującej odpady. Informacje te nie umożliwiały jednak dokładnego ustalenia ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w podziale na frakcje: papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne oraz pełnego sposobu zagospodarowania tych strumieni odpadów.

Gmina uzyskała w latach 2017-2018 wymagane prawem³⁸ poziomy recyklingu odebranych i zebranych odpadów komunalnych, nie dysponowała jednak wiedzą na temat docelowego zagospodarowania pozostałych ilości odpadów, innego niż proces R-12.

W 2017 r. - 44,%, a w 2018 r. - 52% odpadów z tworzyw sztucznych z terenu Gminy zostało poddanych recyklingowi, pozostałe 56% i 48% poddane zostało poddanych innym procesom odzysku i unieszkodliwiana (w tym składowaniu). Było to niezgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy o odpadach, według której, zapobieganie powstawaniu odpadów, ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem.

W Gminie nie został opracowany aktualny gminny program ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

W Gminie nie zostały przeprowadzone badania składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych, tj. obowiązków wynikających z postanowień WPGO. Wskazać jednakże należy, na przyjęcie przez Gminę wskaźników w tym zakresie zawartych w *Krajowym Planie Gospodarki Odpadami* (dalej: KPGO), co zdaniem NIK nie wpłynęło na rzetelność danych zawartych w opracowywanym corocznie sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 305 – 306)

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W analizowanym okresie z inicjatywy Urzędu Gminy prowadzone były na terenie Gminy Krośnice kampanie edukacyjno-informacyjne poruszające tematykę tak zapobiegania powstawaniu odpadów, jak również prawidłowego prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Działania, o których mowa, prowadzone były bezpośrednio przez Urząd Gminy jak również przez gminną instytucję kultury pn. Centrum Edukacyjno-Turystyczno-Sportowego w Krośnicach, Ośrodek Edukacji Ekologicznej, gminne jednostki oświatowe oraz przez przedsiębiorcę w ramach świadczonej odpłatnie usługi w zakresie odbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych.

³⁷ Przepis art. 38 ustawy o odpadach, dotyczący podjęcia przez sejmik województwa uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami utracił moc z dniem 6 września 2019 r.

³⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

Podejmowane przez Urząd Gminy działania miały charakter ciągły i polegały na prowadzeniu akcji ulotkowej tak w samym Urzędzie, jak też podczas świąt, festynów i imprez gminnych.³⁹

W analizowanym okresie przeprowadzono kampanie informacyjno-edukacyjne w ramach następujących działań:

- w kwietniu coroczna akcja sprzątnięcia miejscowości w związku z przypadającym na 22 kwietnia Światowym Dniem Ziemi. Celem akcji było promowanie postaw proekologicznych w społeczeństwie oraz rozpowszechnianie zasad właściwej segregacji odpadów komunalnych,
- w wykorzystaniu strony internetowej Gminy Krośnice oraz gminnej strony na portalu społecznościowym, przeprowadzono kampanie na rzecz kompostowania przydomowego,
- w wykorzystaniu portali społecznościowych rozpowszechniono ulotkę dotyczącą zbiórki odpadów wielkogabarytowych oraz elektro-odpadów. Ulotka zawierała elementy edukacyjne dot. właściwej segregacji odpadów wielkogabarytowych oraz elektro-odpadów.

(akta kontroli str.40 – 42, 44 - 97)

Ponadto, w ramach zawartej z Gminą Krośnice umowy na odbiór transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Krośnice w roku 2019 oraz umowy na prowadzenie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Wierzchowicach, firma WPO ALBA S.A. przeprowadziła następujące działania informacyjno - edukacyjne: [1] W kwietniu i maju 2019 r. przygotowywano i rozprowadzono do nieruchomości zamieszkiwanych przez mieszkańców Gminy Krośnice, kolorowe broszury na temat prawidłowej segregacji, działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów, zalecanego przygotowania odpadów przed wrzuceniem do pojemnika itd.⁴⁰ Akcją objęto wszystkie nieruchomości zamieszkałe na terenie Gminy, [2] Przygotowano i opublikowano artykuł promujący właściwą segregację, ponowne użycie, odzysk i recykling, ale również działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów, [3] Wystawiono stanowiska promujące prawidłową segregację podczas dwóch imprez plenerowych na terenie Gminy, tj.: Otwarcie Sezonu Krośnickiej Kolejki Wąskotorowej (kwiecień) oraz Święto Sadów (wrzesień). Stanowisko promowało prawidłową segregację, wręczano osobom zainteresowanym materiały informacyjne (ulotki, zakładki, broszurki i inne) skierowane do dzieci i do dorosłych, dotyczące problematyki odpadów komunalnych. Osoby obsługujące stanowisko udzielały informacji i porad dotyczących właściwego postępowania z odpadami. W ww. imprezach masowych brało udział kilka tysięcy osób nie prowadzono ewidencji/ liczenia osób, które odwiedziły stanowisko.

(akta kontroli str.40 – 42, 207 - 308)

Ponadto, w zakresie działalności prowadzonej przez Ośrodek Edukacji Ekologicznej w latach 2017-2019 prowadzone były zajęcia edukacyjnych pn.: „Drugie twórcze życie śmieci”. Zajęcia odbywały się w pracowni Ośrodka lub w terenie, czas trwania:

³⁹ Ulotki informują o zasadach prowadzenia właściwej segregacji u źródła, o działalności Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Wierzchowicach, ulotki wręcza się każdorazowo, gdy składana jest pierwsza deklaracja o wysokości opłaty zagospodarowanie odpadami komunalnymi jak również w zależności od potrzeb osobom dokonującym korekty bądź zmiany w deklaracji. W latach 2017 i 2018 przekazywano mieszkańcom ulotkę opracowaną przez pracowników Urzędu Gminy

Krośnice (ulotka dot. zasad prowadzenia właściwej segregacji, działalności Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Wierzchowicach) natomiast w roku 2019 rozdawano ulotkę opracowaną przez WPO ALBA S.A. (ulotka dot. zasad prowadzenia właściwej segregacji, działalności Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Wierzchowicach, ale również promowała działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów).

⁴⁰ Przyczyn, dla których wskazana jest prawidłowa segregacja, błędów, jakie popełniają mieszkańcy gminy oraz o działalności Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Wierzchowicach (lokalizacji PSZOK-u, dni oraz godzin otwarcia, rodzaju przyjmowanych odpadów wraz ze wskazaniem, które odpady są przyjmowane w ilościach limitowanych, obowiązków mieszkańca Gminy Krośnice przy dostawie odpadów do PSZOK; Pakiet ulotek został również dostarczony do Urzędu Gminy Krośnice celem bieżącego przekazywania mieszkańcom.

2, 5 godziny, skierowane są do dzieci i młodzieży.⁴¹ Liczba faktycznych odbiorców działań: w 2017 r. - 60 grup, 1433 uczestników, 2018 r. - 48 grup, 1120 uczestników, 2019 r. - 47 grup, 1115 uczestników.

Dodatkowo w latach 2017 i 2018 Ośrodek Edukacji Ekologicznej i Centrum Edukacyjno-Turystyczno-Sportowe w Krośnicach we współpracy z przedsiębiorcą prywatnym „Grupa Kosz” (rok 2018) oraz WPO ALBA S.A. (rok 2017) prowadził akcję edukacyjną pn. „Sprzątanie Świata”. Akcje aktywizowały mieszkańców poszczególnych sołectw do zadbania o ochronę środowiska, poprawy nie tylko walory estetyczne otoczenia, ochrony zwierząt zamieszkujące nasze tereny, a przede wszystkim kształtowały postawy proekologiczne. Promowano segregację odpadów m.in. przekazując worki do segregacji odpadów (plastik, papier, szkło) i edukując osoby uczestniczące poprzez faktyczne działanie.

(akta kontroli str. 41- 42)

Gmina nie posiadała informacji na temat kosztów działań informacyjno-edukacyjnych. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynikało, że wspomniane działania podejmowane są w ramach bieżącej pracy instytucji gminnych i koszty tych działań nie są wyodrębniane w ewidencji księgowej Gminy.⁴²

W przypadku działań podejmowanych przez WPO ALBA S.A, ich wykonanie następuje w ramach obowiązującej strony umowy i nie wydzielono odrębnej kwoty za działania edukacyjne. Rozliczenie pomiędzy stronami następuje za Mg odbieranych odpadów komunalnych (ceny te ujmują koszty edukacyjne).

(akta kontroli str.40 - 43)

Możliwe do bezpośredniej identyfikacji łączne koszty edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi w latach 2017-2019 wyniosły 67,87 zł, dotyczyły części kosztów zorganizowanej w 2019 r. akcji „Sprzątanie Świata” i były przeznaczone na zakup worków i rękawiczek.

(akta kontroli str. 304)

W Gminie Krośnice, w latach 2017–2019, ale także i w latach poprzedzających ten okres, nie prowadzono ewaluacji działań edukacyjno-informacyjnych, a także, nie monitorowano efektów kampanii odnoszących się do właściwego postępowania z odpadami komunalnymi. Koszty prowadzonych działań, ze względu na ich charakter i sposób zorganizowania tych działań, nie były odrębnie rejestrowane na wydzielonych urządzeniach księgowych.

Wójt Gminy Krośnice poinformował, że brak jest informacji na temat faktycznych odbiorców i rzeczywistych rezultatów tych działań oraz związanych z nimi wydatków. Wójt wyjaśniał, że przyczyną odstąpienia od rejestrowania kosztów i oceny efektywności prowadzonych działań informacyjno-edukacyjnych był ich charakter. Akcję informacyjną dostosowano do wielkości i zaludnienia Gminy Krośnice. Gmina zdecydowała się na ciągle prowadzenie przedmiotowych działań bez względu na doraźnie obserwowane efekty wychodząc z założenia, że akcja ma charakter długofalowy, a zmiany mogą następować powoli. Wielkość Gminy i stan zaludnienia powodują, że ocena jakości i adekwatności działań edukacyjno-informacyjnych może być dokonana w drodze bezpośrednich obserwacji i nie ma potrzeby uruchamiania specjalnego aparatu ewaluacji.

⁴¹ Zajęcia oparte są na innowacyjnym zestawie, demonstrującym biodegradowalność poszczególnych materiałów w różnego rodzaju substancjach ciekłych oraz stałych. Kreatywne wykorzystanie odpadów: stylowe klosze na lampy ze szklanych butelek, fototapeta z plastikowych nakrętek, doniczki z butelek PET z animowanymi wzorami, przyborki i organizery na biurko.

⁴² Jedyne koszty udokumentowane dowodami księgowymi wprost to wydatki na materiały związane z prowadzoną akcją sprzątania świata poniesione przez tut. urząd na zakup materiałów towarzyszących w kwotach: 51, 89 zł i 15, 98 zł.

Z wyjaśnień Wójta wynikało ponadto, że w Urzędzie prowadzi się ciągły monitoring sposobu postępowania z odpadami komunalnymi. Z obserwacji poczynionych w długim okresie wynika, że efektu prowadzonej w sposób ciągły, od 2013 roku, akcji edukacyjnej w odniesieniu wyłącznie do tworzyw sztucznych należy upatrywać w znacznym wzroście ilości selektywnie zebranych u źródła tworzyw sztucznych. W roku 2013 ilość odebranych bezpośrednio z nieruchomości odpadów (odpady gromadzone w pojemnikach lub workach koloru żółtego) klasyfikowanych przez przedsiębiorców pod kodami 15 0102 bądź 15 0106 wyniosła 71,9 Mg, natomiast w roku 2018 - 271,88 Mg. Z powyższych danych wynika, iż na przestrzeni 5 lat nastąpił wzrost ilości tworzyw sztucznych oddawanych u źródła o, 278% przy czym zwiększenie masy odpadów klasyfikowanych, jako zmieszane było znacząco mniejsze i wynosiło ok. 52%.

(akta kontroli str. 31 - 43)

Z wyjaśnień Wójta Gminy Krośnice wynikało, że głównych trudności i barier w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, w tym osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu upatrywał przede wszystkim w braku możliwości rzetelnego zbadania efektywności systemu selektywnego zbierania odpadów na terenie Gminy. Przyczyną jest, zdaniem Wójta, sposób postępowania z odpadami w instalacji regionalnej, który uniemożliwia indywidualną ocenę osiągnięć każdej z gmin w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Ponadto Wójt wskazał na problem odpowiedzialności za niewłaściwą segregację odpadów komunalnych w zabudowie wielorodzinnej.

Do istotnych problemów Wójt zaliczył długi okres oczekiwania na weryfikację rocznego sprawozdania Wójta Gminy Krośnice z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, co z kolei przekłada się na brak możliwości ostatecznego zatwierdzenia sprawozdań podmiotów odbierających odpady na terenie gminy i szybkiego wdrożenia procedury nałożenia kar na przedsiębiorcę, który nie osiągnął wymaganych poziomów.

Wójt zwrócił uwagę, że obecnie koszty odbioru, transportu i zagospodarowania tworzyw sztucznych przekraczają koszty zagospodarowania odpadów zmieszanych, co stanowi czynnik demotywujący.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Gminę działania informacyjno-edukacyjne koncentrowały się na informowaniu mieszkańców o zasadach selektywnej zbiórki odpadów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, prowadzone w Gminie Krośnice, działania informacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami należy uznać za adekwatne, tj. wystarczające i dostosowane, skalą oraz charakterem, tak do wielkości, jak i zaludnienia Gminy.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do sporządzenia i uchwalenia przez Radę Gminy gminnego programu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.
2. Podjęcie działań zmierzających do przeprowadzania badań składu morfologicznego odpadów komunalnych, zgodnie z postanowieniami WPGO.

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 we Wrocławiu. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, dnia kwietnia 2020 r.

Kontroler:
Ryszard Puchała

Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis