



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.03.2019

27/04/2020 13:07
DK/4687/2020



RESID20K.311

URZĄD MIEJSKI W CZARNEJ BIAŁOSTOCKIEJ
WPŁYNEŁO - Kancelaria Ogólna

Dnia 27-04-2020

Ilość zał. podpis *[signature]*

Jacek Chrulski
Burmistrz
Czarnej Białostockiej
ul. Torowa 14A, 16-020 Czarna Białostocka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/065 – Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej, ul. Torowa 14A, 16-020 Czarna Białostocka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Chruński, Burmistrz Czarnej Białostockiej, od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<p>Realizacja zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none">– organizacja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzenie regulacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy,– nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad zadaniami powierzonymi podmiotom odbierającym odpady komunalne i podmiotom przetwarzającym takie odpady z terenu gminy,– osiągnięcie założonych poziomów recyklingu, ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych z terenu gminy, w tym weryfikacja danych otrzymywanych od odbiorców odpadów komunalnych i podmiotów, do których zostały przekazane odpady komunalne z terenu gminy,– prowadzenie przez gminę działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami komunalnymi, w tym promujących selektywne zbieranie odpadów komunalnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych po tym okresie
Okres objęty kontrolą	Art. 2 ust. 2 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<p>Marek Zapolski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/6/2020 z 8 stycznia 2020 r.</p> <p>Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/5/2020 z 8 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustaloną na terenie Gminy organizację selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzone regulacje dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi. Realizacja tego obowiązku była jednak nieskuteczna, m.in. z powodu braku należytego nadzoru nad tymi zadaniami.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Gminie wdrożono system selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych oraz ich odbierania od właścicieli nieruchomości. Odpady w ten sposób zgromadzone stanowiły jednak w latach 2017–2019 jedynie 15,9%, 16,6% i 12% masy odpadów komunalnych odebranych z terenu Gminy. Spośród odpadów zebranych w sposób selektywny większość, bo aż odpowiednio 79,4%, 89,9% i 68%, stanowiły zmieszane odpady opakowaniowe.

W 2017 r. Gmina osiągnęła wymagany wskaźnik recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczący papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła (ustalony na 20%). Na koniec roku wyniósł on bowiem 30,77%. Osiągnięty na koniec 2018 r. poziom recyklingu frakcji tych odpadów wyniósł zaś tylko 28,82% i był niższy od o 1,18 punktu procentowego od wymaganego (30%).

W Gminie nie zapewniono prawidłowego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W latach 2017–2019 nie przeprowadzono ani jednej kontroli podmiotów odbierających odpady, z którymi Urząd zawarł umowy, a także innych odbiorców odpadów, zobowiązanych do składania sprawozdania z działalności w tym zakresie. Urząd ograniczył się jedynie do gromadzenia dokumentów źródłowych i okresowych sprawozdań nadsyłanych przez te podmioty. Nie zapewniono zatem wiarygodnej weryfikacji jakości świadczonych usług komunalnych. W konsekwencji analizy funkcjonowania gospodarki odpadami nie identyfikowały problemów dotyczących zagospodarowania odpadów, a tym samym uniemożliwiały wypracowanie działań w tym zakresie. W rocznych sprawozdaniach i analizach Gminy prezentowano zaś nierzetelne informacje o wielkości odebranych odpadów komunalnych, które korygowano dopiero na żądanie Marszałka Województwa Podlaskiego.

Gmina prowadziła działania informujące mieszkańców o sposobach zapobiegania powstawaniu odpadów i zasadach postępowania z odpadami komunalnymi, które wynikały z Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022. Nie informowano natomiast społeczności lokalnej o zalecanych w tym Planie zasadach unikania stosowania przedmiotów jednorazowego użycia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzenie regulacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Obowiązujący w latach 2017–2019 Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka („Regulamin”) został uchwalony 11 lipca 2016 r.³ i wszedł w życie 29 lipca 2016 r. Projekt regulaminu został 30 czerwca 2016 r.⁴ pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku („PPIS”). Do końca 2019 roku w regulaminie dokonano trzech zmian⁵, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez PPIS⁶. (akta kontroli str. 10-57)

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

³ Uchwała Nr XXII/135/16 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 11 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Czarna Białostocka, zmieniona uchwałami Nr XXXV/243/17 z 5 października 2017 r., Nr XL/278/18 z 27 marca 2018 r. i Nr II/14/18 z dnia 29 listopada 2018 r.

⁴ Postanowienie Nr HK-85/Pu/16 z dnia 30 czerwca 2016 r.

⁵ Uchwały Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej: Nr XXXV/243/17 z 5 października 2017 r., Nr XL/278/18 z 27 marca 2018 r. i Nr II/14/18 z 29 listopada 2018 r.

⁶ Postanowienia Nr HK-78/Pu/17 z 27 września 2017 r., Nr HK-27/Pu/18 z 13 marca 2018 r. i Nr 156/Pu/18 z 16 listopada 2018 r.

1.2. Regulamin był dostosowany do obowiązków wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 1-4 i 6-8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymanie czystości i porządku w gminach⁷, wraz z wejściem jego w życie (29 lipca 2016 r.). Ustalono w nim m.in. wymagania w zakresie: 1/ utrzymywania czystości i porządku na terenie nieruchomości; 2/ rodzajów i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów oraz warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; 3/ częstotliwości i sposobów pozbywania się odpadów i nieczystości z terenu nieruchomości. Zapisów rozdziału 5 Regulaminu („Inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”) nie dostosowano jednak do postanowień art. 4 ust. 2 pkt 5 tej ustawy. Założenia Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022 („WPGO 2016”)⁸ w zakresie m.in. regionu gospodarki odpadami komunalnymi, do którego należała Gmina (Region Centralny) i regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów ujęto w Regulaminie dopiero 29 listopada 2018 r. (o czym szerzej napisano w dalszej części niniejszego punktu wystąpienia). Tym samym Regulamin nie został dostosowany do WPGO 2016 w terminie sześciu miesięcy od dnia jego uchwalenia, tj. do 19 czerwca 2017 r., co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 16-24, 26, 28-29, 43-45)

Rada Gminy do 15 stycznia 2020 r. nie skorzystała z możliwości dokonania zmian w Regulaminie, określonych w – znowelizowanym od 6 września 2019 r. – art. 4 ust. 2 pkt b ucp⁹. Nie wprowadzono wymogu selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez wyznaczone punkty, w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców Gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: niebezpiecznych, niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek oraz odpadów tekstyliów i odzieży. (akta kontroli str. 46-57)

Regulamin dostosowano do wymogów § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów¹⁰ (wskazano frakcje odpadów podlegających gromadzeniu w kolorowych pojemnikach). Z dniem 26 października 2017 r. weszły w życie zmiany wprowadzone do Regulaminu, polegające na wpisaniu obowiązku zastosowania określonych w rozporządzeniu kolorowych pojemników lub worków na odpady (niebieski na „Papier”, zielony na „Szkło, żółty na „Metale i tworzywa sztuczne” i brązowy z napisem „Bio” na odpady ulegające biodegradacji). (akta kontroli str. 26)

W Regulaminie zobowiązano właścicieli nieruchomości do selektywnego zbierania 13 następujących rodzajów odpadów: 1/ papier i tektura (w tym opakowania, gazety, czasopisma, itp.), 2/ opakowania wielomateriałowe, 3/ tworzywa sztuczne i metale, 4/ odpady opakowaniowe ze szkła, 5/ odpady zielone z pielęgnacji ogródków i parków, 6/ odpady komunalne ulegające biodegradacji, 7/ zużyte baterie i akumulatory, 8/ zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, świetlówki, 9/ przeterminowane leki, 10/ chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadkowe, itp.), 11/ meble i inne odpady wielkogabarytowe, 12/ odpady budowlane i rozbiórkowe z remontów prowadzonych samodzielnie we własnym gospodarstwie domowym, 13/ zużyte opony. Pozostałe niewymienione frakcje mogły być zbierane i odbierane łącznie, jako zmieszane odpady komunalne.

Mieszkańców poinformowano też o sposobie gromadzenia odpadów. I tak:

- niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oraz odpady wskazane wyżej w pkt 1–6 należało gromadzić w pojemnikach lub odpowiednich workach na surowce wtórne,

⁷ Dz.U z 2019 r. poz. 2010, ze zm. Ustawa zwana dalej „ucpg”.

⁸ Uchwała Nr XXXII/280/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022”.

⁹ Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579) termin dostosowania Regulaminu upływa 6 września 2020 r. Ustawa zwana dalej „ustawą z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

¹⁰ Dz. U z 2017 r. poz. 19, ze zm. Rozporządzenie, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów”, weszło w życie 1 lipca 2017 r.

- pozostałe wyselekcjonowane frakcje odpadów należało przekazywać bezpośrednio do wskazanych miejsc ich odbioru lub do Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (dalej „PSZOK”),
- przeterminowane leki należało umieszczać w odpowiednio oznaczonych pojemnikach, np. w aptekach, przychodniach i ośrodkach zdrowia oraz w PSZOK,
- odpady w postaci zużytych baterii i akumulatorów należało umieszczać w odpowiednio oznaczonych pojemnikach, zlokalizowanych w budynkach użyteczności publicznej wskazanych przez Gminę, w punktach sprzedaży baterii i akumulatorów oraz w PSZOK,
- chemikalia oraz zużyte opony należało przekazywać do PSZOK,
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny powstający w gospodarstwach domowych należało przekazywać do punktów zbierania zorganizowanych przez sprzedawców tego sprzętu lub do PSZOK,
- meble i inne odpady wielkogabarytowe należało zbierać na terenie nieruchomości w sposób zapewniający łatwy dostęp jednostce wywozowej lub przekazywać do PSZOK,
- odpady budowlane i rozbiórkowe należało gromadzić w pojemnikach (kontenerach), zabezpieczonych przed możliwością pylenia i przekazywać firmie wpisanej do rejestru działalności regulowanej lub mogły być przekazywane do PSZOK.

Właścicielom nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej i na terenach wiejskich zalecono kompostowanie odpadów zielonych, ulegających biodegradacji (na terenie nieruchomości we własnym zakresie i na własne potrzeby), w sposób niepowodujący uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko. W Regulaminie nie określono jednak warunków kompostowania odpadów. W przypadku braku takiej możliwości, odpady te należało zbierać w workach lub innych pojemnikach i przekazywać przedsiębiorcy wpisanemu do rejestru działalności regulowanej prowadzącemu działalność w zakresie transportu odpadów lub do PSZOK¹¹. (akta kontroli str. 16-24)

W latach 2017–2019 w Regulaminie wprowadzono zmiany dotyczące:

- zobowiązania mieszkańców od 5 października 2017 r.¹² do zbierania odpadów komunalnych w czterech kolorowych pojemnikach lub workach (co omówiono na str. 4 wystąpienia) oraz gromadzenia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych w pojemnikach oraz do przekazywania pozostałych wyselekcjonowanych frakcji odpadów komunalnych bezpośrednio do wskazanych miejsc ich odbioru lub do PSZOK;
- doprecyzowania od 27 marca 2018 r.¹³ zapisów o odpadach wyselekcjonowanych i odpadach Bio wytwarzanych w zabudowie jednorodzinnej oraz określenia częstotliwości odbierania odpadów Bio z zabudowy wielorodzinnej;
- doprecyzowania od 29 listopada 2018 r.¹⁴: 1/ zapisów dotyczących koloru pojemników (brązowych z napisem „Bio”) na odpady ulegające biodegradacji; 2/ zmiany zapisów odnoszących się do przekazywania do odbioru i odbierania zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych pochodzących z gospodarstw domowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących z gospodarstw domowych; 3/ objęcia odbiorem odpadów z nieruchomości niezamieszkałych; 4/ wprowadzenia regulacji wynikających z WPGO 2016 w zakresie przynależności Gminy do Regionu Centralnego i instalacji, do których powinny być kierowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady ulegające biodegradacji (Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku (dalej „ZUOK w Białymstoku”) lub Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach (dalej „ZUOK w Hryniewiczach”). (akta kontroli str. 26, 28-29, 43-45)

¹¹ Zbieranie wymienionych odpadów omówiono w pkt 1.7. wystąpienia.

¹² Uchwała nr XXXV/243/17 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 5 października 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka.

¹³ Uchwała nr XL/278/18 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 27 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka.

¹⁴ Uchwała nr II/14/18 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 29 listopada 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka.

W Regulaminie nie określano przyjętych celów w gospodarce odpadami i terminów ich osiągnięcia oraz zasad zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko odpadów.

(akta kontroli str. 46-57)

1.3. W okresie objętym kontrolą Rada Gminy uregulowała zasady odbierania odpadów komunalnych ze swego terenu.

1. Ustalono w nich obowiązek odbierania odpadów komunalnych, który został przypisany przedsiębiorcy, realizującemu go na zlecenie Gminy. W opisach przedmiotów zamówień, stanowiących załączniki nr 1 do umów z przedsiębiorcami, zawartymi na lata 2017–2019, przewidziano obowiązek prowadzenia przez podmiot dokonujący odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych PSZOK, zlokalizowanego w Czarnej Białostockiej. W latach 2017–2018 PSZOK miał funkcjonować przez pięć dni w tygodniu (od poniedziałku do soboty), od 10⁰⁰ do 18⁰⁰, a w 2019 roku – trzy dni w tygodniu: w poniedziałek – od 10⁰⁰ do 18⁰⁰, w środę i sobotę – od 10⁰⁰ do 16⁰⁰. Gdy któryś z tych dni był dniem wolnym od pracy, należało ustalić kolejny dzień roboczy, jako dzień zastępczy funkcjonowania PSZOK. Położenie oraz czas pracy PSZOK nie były konsultowane z mieszkańcami Gminy. Nie wprowadzano mobilnych PSZOK celem skrócenia dojazdu do takich punktów z miejscowości leżących na skraju Gminy (np. z miejscowości Osierodek, oddalonej od Czarnej Białostockiej o 17,3 km, czy z Jezierzysk oddalonych o 14,3 km). Burmistrz poinformował, że: „według przepisów nie przewidziano konieczności przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w zakresie umiejscowienia oraz godzin pracy PSZOK. Natomiast mobilnych PSZOK nie wprowadzano ze względu na potencjalne skutki w postaci zwiększenia kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarki odpadami”. Informację dotyczącą kontroli PSZOK przedstawiono w punkcie 2.6. wystąpienia pokontrolnego.
2. Wskazano przedmiot odbioru, dotyczący odpadów zmieszanych (zbieranych nieselektywnie) i zbieranych selektywnie (szkło, tworzywa sztuczne, w tym PET i metal, makulatura i tekstylia, opakowania wielomateriałowe, zielone i biodegradowalne, odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt AGD i RTV)¹⁵. W dniu 25 stycznia 2018 r. zmieniono zapisy dotyczące rodzaju odbieranych odpadów zbieranych selektywnie: papier (odpady z papieru, w tym z tektury, odpady opakowaniowe z papieru i tektury), metale i tworzywa sztuczne (odpady metali, w tym opakowaniowe z metali, odpady z tworzyw sztucznych, w tym opakowaniowe z tworzyw sztucznych i wielomateriałowe), szkło (odpady ze szkła, z tym odpady opakowaniowe ze szkła), „Bio” (odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów), tekstylia, odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt AGD i RTV, odpady budowlane i rozbiórkowe. Natomiast 29 listopada 2018 r. dokonano kolejnych zmian w zakresie rodzaju odbieranych odpadów zbieranych selektywnie: odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów (odpady z ogrodów, tj. odpady zielone oraz odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych), odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt AGD i RTV, odpady budowlane i rozbiórkowe (w zabudowie wielorodzinnej).
3. Przewidziano obowiązek przedsiębiorcy do odbioru bezpośrednio od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych z pojemników lub worków (worki półprzezroczyste lub z folii LDPE¹⁶ umożliwiającej szybką ocenę zawartości).
4. Ustalono częstotliwość odbierania odpadów zmieszanych w zabudowie wielorodzinnej i jednorodzinnej oraz zbieranych selektywnie.
5. Określono zasady przekazywania odpadów do gminnego PSZOK. Właścicielom nieruchomości umożliwiono samodzielnie bezpłatne przekazywanie wszystkie ilości odpadów zebranych w sposób selektywny.
6. Przewidziano prawo mieszkańców do zgłaszania do Urzędu przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne lub prowadzącego PSZOK. W latach 2017–2019 odnotowano jeden przypadek wszczęcia

¹⁵ Zbieranie wymienionych odpadów omówiono w pkt 1.7 wystąpienia.

¹⁶ Folia LDPE wykonana jest z polietylenu o niskiej gęstości, wykazuje się wysoką przejrzystością i dobrą rozciągliwością.

postępowania wobec przedsiębiorcy, zakończony wydaniem decyzji wymierzającej 10 tys. zł kary, co szerzej opisano w punkcie 2.8 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 58-135, 163-178, 487-504)

1.4. W związku ze zmianą (od 6 września 2019 r.) art. 4 ust. 2a ucpg, do 10 marca 2020 r. Urząd nie skorzystał z możliwości wprowadzenia zmian do Regulaminu, poprzez określenie dodatkowych warunków zawartych w ust. 1–5 tego artykułu ustawy (m.in. wprowadzenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit a i b; zobowiązania do zbierania odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogródków, parków i cmentarzy; określenia dodatkowych warunków dotyczących ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące; określenia wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów w kompostownikach). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Gminy ma możliwość dostosowania Regulaminu w terminie 12 miesięcy od wejścia tej ustawy w życie (do 6 września 2020 r.). Burmistrz poinformował, że: „(...) do 15 stycznia 2020 r. do Urzędu osoby niepełnosprawne nie zgłaszały jakichkolwiek problemów z selektywnym zbieraniem odpadów komunalnych, w związku z tym nie zachodziła potrzeba wprowadzenia fakultatywnych zmian w Regulaminie”. (akta kontroli str. 43-45, 136-138)

1.5. W latach 2017–2019 Urząd prowadził Rejestr Działalności Regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, który był na bieżąco aktualizowany, o czym szerzej napisano w pkt 2.9 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 511-526)

1.6. Na terenie Gminy nie było instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (odzysku lub unieszkodliwiania). Gmina skorzystała z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit a ucpg stanowiącego, że gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Zgodnie z porozumieniem zawartym z Miastem Białystok¹⁷, Gmina zobowiązała się przez cały okres trwania porozumienia do kierowania ze swego obszaru strumienia odpadów komunalnych do instalacji wchodzących w skład projektu, pn. „Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej”, począwszy od momentu przekazania do eksploatacji wszystkich instalacji wytworzonych w jego ramach. Zgodnie z aneksem nr 1 i 2 do porozumienia¹⁸ Gmina była zobowiązana m.in. do wskazywania w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia („SIWZ”), dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych, instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych Miasta Białegostoku, jako miejsca zagospodarowania odpadów komunalnych (§ 1 ust. 1a pkt 1). Gmina miała kierować ze swojego obszaru strumień zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych Miasta, począwszy od dnia wejścia w życie aneksu nr 1 do porozumienia, przez cały okres trwania porozumienia (§ 6 ust. 1). W aneksie nr 2 do porozumienia (obowiązującym od 27 grudnia 2019 r.) zapis z § 1 ust. 1a pkt 1 zmieniono. Zobowiązano Gminę do wskazywania w SIWZ takiego zapisu w przypadku prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych”. (akta kontroli str. 139-152)

Zgodnie z warunkami wymienionego porozumienia, Gmina na etapie organizacji przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2017–2019 wskazywała w SIWZ, że wykonawca zobowiązany jest do:

- przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych odebranych od mieszkańców i z PSZOK do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych („RIPOK”), o której mowa w uchwałach Sejmiku Województwa Podlaskiego

¹⁷ Porozumienie międzygminne z dnia 2 listopada 2010 r. zawarte pomiędzy Gminą Miasta Białystok a Gminą Czarna Białostocka w sprawie powierzenia Miastu zadania w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych w związku z realizacją przez Miasto Projektu pn. „Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej” (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 276, poz. 3462), zaktualizowane od 1 stycznia 2017 r. aneksem nr 1 (Dz. Urz. Woj. Podl. Poz. 227) i od 27 grudnia 2019 r. aneksem nr 2 (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 6037).

¹⁸ Obowiązujących od 1 stycznia 2017 r. do 29 grudnia 2019 r. oraz obowiązującego od 27 grudnia 2019 r.

w sprawie: wykonania „Planu Gospodarki Odpadami na lata 2012–2017”¹⁹ (przetarg na 2017 rok) i wykonania „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022”²⁰ (przetargi na lata 2018 i 2019),

- przekazywania odebranych selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów (w przetargu na 2019 r. zobowiązano do kierowania odpadów komunalnych do ZUOK w Białymstoku – odpady zmieszane i ZUOK w Hryniewiczach – odpady zmieszane, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów przeznaczonych do składowania). (akta kontroli str. 73-135)

Zgodnie z ustaleniami Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022, regionalnymi instalacjami do przetwarzania odpadów komunalnych dla Regionu Centralnego były: ZUOK Białystok, ZUOK Hryniewicze i CIGO.

1.7. W związku z omówionym aneksem nr 1 do porozumienia, większości odpadów zmieszanych i bioodpadów zebranych na terenie Gminy (szczegółowe dane przedstawiono poniżej) była w latach 2017–2019 kierowana do instalacji PUHP Lech Sp. z o.o. w Białymstoku („Lech”), prowadzącej ZUOK w Białymstoku i ZUOK w Hryniewiczach. Natomiast o zagospodarowaniu frakcji selektywnych decydowały podmioty odbierające odpady, które kierowały je do instalacji zlokalizowanych na terenie całego kraju. Ze sprawozdań Urzędu z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi wynika, że:

- w 2017 r. odpady komunalne nieulegające biodegradacji, w ilości 3.204,831 Mg, zostały przez podmiot odbierający przekazane do 12 podmiotów²¹, odpady komunalne ulegające biodegradacji, w ilości 308,769 Mg, zostały przez podmiot odbierający przekazane do trzech podmiotów²², odpady komunalne nieulegające biodegradacji (49,830 Mg) i ulegające biodegradacji (0,810 Mg) zebrane w PSZOK zostały przez podmiot odbierający przekazane do ZUOK w Hryniewiczach – odpady wielkogabarytowe (kod 200307) – do przedsiębiorstwa komunalnego w Studziankach²³;
- w 2018 r. z terenu Gminy odebrano odpady komunalne w ilości 2.854,764 Mg, w tym: 2.658,754 Mg odpadów nieulegających biodegradacji, które przekazano do 15 podmiotów i 196,010 Mg odpadów ulegających biodegradacji, które przekazano do ZUOK Hryniewicze (kod 150101 i 200201), MPO Białystok (kod 150101) i Stora Enso Poland S.A. (kod 150101)²⁴. (akta kontroli str. 527-597)

¹⁹ Uchwała nr XXXII/234/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012–2017”.

²⁰ Uchwała nr XXXII/281/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022”.

²¹ M.in. do Centrum Innowacyjnej Gospodarki Odpadami w Studziankach („CIGO”) – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (kod 200301), odpady wielkogabarytowe (kod 200307) i zmieszane odpady opakowaniowe (kod 150106); do Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku („ZUOK Białystok”) – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (kod 200301); do Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach („ZUOK Hryniewicze”) – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (kod 200301), inne nie wymienione frakcje odpadów zbieranych w sposób selektywny (kod 200199), odpady wielkogabarytowe (kod 200307), zmieszane odpady opakowaniowe (kod 150106) i odpady komunalne nie wymienione w innych podgrupach (200399). Inne odpady komunalne (opakowania z tworzyw sztucznych – kod 150102, opakowania ze szkła – 150107, opakowania z metali – kod 150104, opakowania wielomateriałowe – kod 150105, zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 170901, 170902 i 170903 (kod 170904), gruz ceglany (kod 170102), odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów (kod 170101) i leki inne niż wymienione w 200131 (kod 200132) – były przekazywane do innych podmiotów prywatnych leżących na terenie innych gmin.

²² ZUOK w Hryniewiczach – odpady ulegające biodegradacji (kod 200201), CIGO – zmieszane odpady opakowaniowe (kod 150106) i Stora Enso Poland S.A. – opakowania z papieru i tektury (kod 150101).

²³ Zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 170901, 170902 i 170903 (kod 170904), a do innych podmiotów – odpady z tworzyw sztucznych (kod 150102), opakowania ze szkła (kod 150107) i zużyte opony (kod 160103).

²⁴ Wymienione odpady nieulegające biodegradacji przekazano do: 1/ ZUOK Białystok – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (kod 200301), 2/ ZUOK Hryniewicze – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (kod 200301), odpady wielkogabarytowe (kod 200307), inne odpady nieulegające biodegradacji (kod 200203), zmieszane odpady opakowaniowe (kod 150106) oraz zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 170901, 170902 i 170903 (kod 170904); 3/ CIGO – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (kod 200301), odpady wielkogabarytowe (kod 200307) i zmieszane odpady opakowaniowe (kod 150106); 4/ MPO Białystok – zmieszane odpady opakowaniowe (kod 150106); 5/ Spalarni Odpadów Medycznych w Hajnówce – leki i inne niż wymienione w 200131 (kod 200132); 6/ Polska Korporacja Recyklingu w Lublinie – zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne (kod 200135 i 200136); 7/ Celsa Huta Ostrowiec – opakowania z metali (kod 150104); 8/ PKGO Czyste Środowisko w Wasilkowie – zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 170901, 170902 i 170903 (kod 170904); 9/ Zakład Produkcji Kruszywa z Recyklingu w Radomsku – gruz ceglany (kod 170102); 10/ IMP Polowat z Łęczycy – opakowania z tworzyw sztucznych

W latach 2017–2019 (do 30 listopada) koszty Gminy poniesione na zagospodarowanie odpadów komunalnych (wynikające z faktur wystawionych przez Miasto Białystok) wyniosły 558,2 tys. zł, 467,6 tys. zł i 476,5 tys. zł. (akta kontroli str. 155-158)

Z danych Urzędu wynika, że do spółki Lech, prowadzącej ZUOK w Białymstoku i ZUOK w Hryniewiczach, w 2017 r. przekazano 2.159,72 Mg niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (kod 200301), co stanowiło 67,4% wszystkich odpadów komunalnych odebranych z terenu Gminy (3.204,831 Mg). Pozostałe odpady zmieszane trafiły do Cigo (103,61 Mg). Spośród masy odebranych odpadów zmieszanych, wszystkie (2.263,33 Mg) poddano termicznemu przekształceniu lub mechaniczno-biologicznemu przetworzeniu. W 2018 r. do Lecha przekazano 1.873,102 Mg zmieszanych odpadów, co stanowiło 65,5% odpadów komunalnych (2.854,764 Mg), a pozostałe odpady zmieszane trafiły do CIGO (60,365 Mg). Spośród ogólnej masy odebranych odpadów zmieszanych, odpady o masie 172,223 Mg (8,9%) poddano termicznemu przekształceniu, a odpady o masie 1.761,244 Mg (91,1%) – mechaniczno-biologicznemu przetworzeniu. (akta kontroli str. 701-846)

1.8. W latach 2017–2019 Gmina nie ponosiła wydatków związanych z partycypacją w kosztach budowy instalacji przeznaczonych do zagospodarowania odpadów komunalnych. (akta kontroli str. 159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieterminowym dostosowaniu treści Regulaminu do zapisów WPGO 2016, określających przynależność Gminy do Regionu Centralnego i wskazania instalacji, do których powinny być kierowane zmieszane odpady komunalne oraz odpady ulegające biodegradacji. Stosowne zmiany Rada Gminy wprowadziła 29 listopada 2018 r., tj. prawie dwa lata²⁵ po uchwaleniu WPGO 2016 (19 grudnia 2016 r.). Naruszono tym samym postanowienia art. 4 ust. 3 ucpg, wyznaczające sześciomiesięczny termin na dostosowanie Regulaminu do WPGO 2016. (akta kontroli str. 43-45)

Burmistrz wyjaśnił, że: „(...) W 2010 roku Gmina podpisała z Miastem Białystok porozumienie, na mocy którego Białystok ubiegał się o pozyskanie środków na budowę instalacji przetwarzających odpady komunalne a Czarna Białostocka zobowiązywała się do kierowania pochodzącego z terenu gminy strumienia odpadów do instalacji wybudowanych w ramach projektu. Plan gospodarki odpadami województwa podlaskiego na lata 2016–2022 wszedł w życie 11 stycznia 2017 r. Zawiera on następujący tekst: „W regionie znajduje się wydzielony Obszar Białystok objęty projektem finansowanym w ramach POLiS. Gminy znajdujące się w Obszarze Białystok, ze względu na trwałość projektu oraz dla potwierdzenia uzyskania efektu ekologicznego kierują odpady do ZUOK Białystok i ZUOK Hryniewicze przez wyznaczony okres trwałości projektu. Uznano zatem, że treść porozumienia jest nadrzędna w stosunku do zapisów planu i nie zachodzi konieczność zmiany Regulaminu. Można wręcz stwierdzić, że to plan dostosowywał się do treści i sankcjonował zapisy porozumień zawartych przez Miasto Białystok z gminami, w tym z Czarną Białostocką. Nie było wobec tego potrzeby dostosowywania się do założeń planu, ponieważ jego zapisy wynikały wprost z treści stosownych porozumień, a wprowadzona w 2018 roku zmiana miała jedynie charakter porządkowy”.

(akta kontroli str. 136-138)

NIK zauważa, że fakt zawarcia wspomnianego porozumienia z Miastem Białystok nie zwalniał z obowiązku dostosowania Regulaminu do wymagań WPGO 2016.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustaloną na terenie Gminy organizację selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i wprowadzone regulacje dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi. Zasady zbierania odpadów komunalnych ustalono w Regulaminie, w którym uwzględniono założenia wynikające z ucpg i przepisów wykonawczych oraz postanowień WPGO 2016. Nieterminowo natomiast dostosowano zapisy Regulaminu

(kod 150102); 11/ Novelis Sheet Ingot (Niemcy) – opakowania z metali (kod 150104); 12/ Krynicki Recycling z Olsztyna, Zakład Uzdadniania Słuczeki Szklanej w Pelkiniach, Zakład Uzdadniania Słuczeki Szklanej w Wyszkowie i Zakład Uzdadniania Słuczeki Szklanej w Lubińcu – opakowania ze szkła (kod 150107).

²⁵ Uchwała nr II/14/18 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 29 listopada 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka.

do WPGO 2016. Mieszkańcom Gminy zapewniono możliwość deponowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych w PSZOK.

OBSZAR

2. Nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad zadaniami powierzonymi podmiotom odbierającym odpady komunalne i przetwarzającym te odpady z terenu gminy

Opis stanu faktycznego

2.1 Według stanu na 31 grudnia lat 2017–2019 w Gminie Czarna Białostocka zameldowanych (na stałe lub czasowo) było odpowiednio 11.242, 11.160 i 11.048 osób.
(akta kontroli str. 226-228)

Identyfikacja miejsc powstawania odpadów komunalnych na terenie Gminy odbywała się na podstawie deklaracji złożonych przez właścicieli nieruchomości. Zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej²⁶, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana była dla gospodarstwa domowego. Jej wysokość uzależniona była od liczby mieszkańców danej nieruchomości. Z danych ujętych w informatycznym systemie „FISKUSv3.” wynika, że według stanu na 31 grudnia lat 2017–2019, właściciele nieruchomości złożyli kolejno 2001, 2030 i 2069 deklaracji, obejmujących 3.536, 3.582 i 3.602 gospodarstw domowych (w przypadkach wielorodzinnych budynków mieszkalnych składana była jedna deklaracja). Z deklaracji tych wynika, że systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objętych było odpowiednio 8.803, 8.852 i 8.754 osób, tj. 78,2%, 79,3% i 79,2% zameldowanych w Gminie (odpowiednio 11.242, 11.160 i 11.048).
(akta kontroli str. 226-231)

Burmistrz poinformował, że: „(...) W okresie 2017–2019 nastąpił wzrost liczby złożonych deklaracji. Miał on miejsce mimo niekorzystnych zjawisk demograficznych, polegających na systematycznym spadku liczby mieszkańców gminy. W 2019 roku stanowiła ona 98,27% stanu z roku 2017 – czyli przy spadku liczby mieszkańców o 1,73% nastąpił jednocześnie wzrost ilości złożonych deklaracji o 3,4% oraz liczby gospodarstw objętych systemem odbioru śmieci. We wskazanym okresie ubył w gminie 194 osoby natomiast odnotowano spadek liczby osób objętych gospodarką odpadami jedynie o 49. Uzyskanie dobrego wyniku nie byłoby możliwe bez podejmowanych przez pracowników Urzędu działań mających na celu uszczelnienie gospodarki odpadami”.
(akta kontroli str. 232-234)

2.2 W trakcie kontroli NIK porównano liczbę osób zameldowanych (w pięciu losowo wytypowanych budynkach wielorodzinnych) z liczbą osób wykazaną w deklaracjach. Porównanie wykazało, że z 611 osób zameldowanych (według stanu na 31 grudnia 2019 r.) do systemu zgłoszono 493 osoby.
(akta kontroli str. 235-244)

Burmistrz poinformował, że: „(...) W ramach podejmowanych działań 19 października 2017 r. zostało zorganizowane w Urzędzie Miejskim spotkanie z prezesami oraz pracownikami spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot, podczas którego omówiono następujące kwestie: a) utrzymania czystości i porządku w miejscach gdzie ustawiane są pojemniki na odpady oraz utrzymania pojemników w należytym stanie technicznym i sanitarnym, b) możliwości weryfikacji złożonych przez lokatorów deklaracji pod kątem występujących różnic w zakresie ilości osób zameldowanych w danym lokalu a zamieszkujących dany lokal. Ustalono, że spółdzielnie podpisują umowy na dzierżawę pojemników, w których uwzględnione są zapisy dotyczące konieczności utrzymania pojemników w należytym stanie oraz, że zostaną przygotowane dane umożliwiające przeprowadzenie przez spółdzielnie weryfikacji złożonych przez lokatorów deklaracji. 22 listopada 2017 roku zostało skierowane do wszystkich wspólnot i spółdzielni pismo w tej sprawie. Udzielone odpowiedzi i zgromadzone dane potwierdzają fakt, że osoby zameldowane niekoniecznie zamieszkują w obecnej chwili w Czarnej Białostockiej, a równocześnie nie wszystkie osoby zamieszkujące są zameldowane. Dodać wypada, że dokonana weryfikacja wykazała istnienie sytuacji złożenia deklaracji o zamieszkiwaniu w lokalu większej liczby osób, aniżeli wynika to z danych meldunkowych”.
(akta kontroli str. 232-234)

²⁶ Uchwała Nr XXII/138/16 z 11 lipca 2016 r., uchwała Nr III/24/18 z 20 grudnia 2018 r., uchwała Nr VI/46/19 z 31 stycznia 2019 r.

Odpowiedzialną za weryfikację danych zawartych w deklaracjach oraz dokonywanie ich korekt był pracownik zatrudniony na stanowisku ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami w Referacie Inwestycji i Gospodarki Komunalnej Urzędu. Poinformował on, że: „(...) W latach 2018–2019 ponownie występowano do spółdzielni mieszkaniowych o (kolejne) zweryfikowanie oświadczeń najemców lub właścicieli lokali o liczbie osób zamieszkujących w celu dokonania korekty złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. W następstwie podjętych działań w 2018 r. systemem objęto dodatkowo 51 osób. W 2019 r. spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe złożyły 155 nowych deklaracji, w których wskazano, że liczba osób zameldowanych zmniejszyła się o 118 osób, w tym liczba osób objętych systemem gospodarowania odpadami zmniejszyła się o 65 osób”.

(akta kontroli str. 251-272)

Porównanie danych o nowo wybudowanych budynkach mieszkalnych, którym nadano numer adresowy oraz zgłoszonych do opodatkowania podatkiem od nieruchomości z informacjami zawartymi w systemie FISKUS v3, służącym m.in. do ewidencjonowania deklaracji o opłatach za gospodarowanie odpadami wykazało, że:

- spośród 17 nieruchomości, którym w 2018 r. nadano numer adresowy, siedem było w trakcie budowy, dwie działki budowlane były niezabudowane, a budowa ośmiu budynków została zakończona – właściciele trzech istniejących budynków do dnia kontroli NIK²⁷ nie zostali objęci systemem gospodarki odpadami, gdyż nie złożyli wymaganych deklaracji²⁸,
- spośród 23 nieruchomości, którym w 2019 r. nadano numer adresowy, osiem było w trakcie budowy, jedna nie była zabudowana, a 14 budynków zgłoszonych zostało do użytkowania. Do dnia kontroli NIK ośmiu właścicieli nieruchomości nie zostało objętych systemem odbioru odpadów komunalnych²⁹.

(akta kontroli str. 273-274)

Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami poinformowała, że: „(...) W zakresie gminnego systemu gospodarki odpadami systematycznej weryfikacji podlegają informacje przekazywane do Urzędu Miejskiego przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, określające budynki oddane do użytkowania”. Wskazała, że: „(...) Weryfikacji podano 57 budynków mieszkalnych. Z czego 46 budynków (81% z wszystkich zgłoszeń dla budynków mieszkalnych w latach 2017–2019) objętych zostało systemem, tzn. złożona została deklaracja. Pozostałe osoby zostały poinformowane telefonicznie o konieczności złożenia deklaracji, gdy budynek będzie zamieszkały, tj. 11 osób”.

(akta kontroli str. 251-272)

2.3 W Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy określono zasady, że z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają:

- zmieszane odpady komunalne odbiera się je co najmniej raz na dwa tygodnie,
- odpady wyselekcjonowane (papier, metale i tworzywa sztuczne, szkło) zebrane selektywnie odbiera się co najmniej raz na cztery tygodnie,
- odpady ulegające biodegradacji od 1 listopada do 31 marca odbiera się dwa razy w miesiącu, a od 1 kwietnia do 31 października – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie.

(akta kontroli str. 44-45)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wydawał decyzji administracyjnych w trybie art. 6 ust. 7 ucpg oraz nie organizował odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości nieobjętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

Urząd podjął działania w celu ustalenia sposobu odbierania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych. W celu określenia realizacji przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z ucpg, w czerwcu 2018 r., na podstawie art. 6 ust 1 pkt 2 ucpg, Burmistrz

²⁷ 17 stycznia 2020 r.

²⁸ Dotyczy to budynków mieszkalnych w Czarnej Wsi Kościelnej ul. Wesola nr 50, w Wólce Ratowieckiej nr 51 i w Rudej Rzeczce nr 1A.

²⁹ Dotyczy to nieruchomości w Czarnej Białostockiej ul. Brzozowa 20A, ul. Leszczynowa nr 3, ul. Borówkowa nr 10, ul. Białostocka nr 45A i nr 45B, w miejscowości Zdroje nr 13c, w miejscowości Machnac nr 9c, w Czarnej Wsi Kościelnej ul. Szkolna nr 7.

Czarnej Białostockiej wezwał 29 właścicieli nieruchomości niezamieszkałych³⁰ do przedłożenia w Urzędzie (w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania) kopii umowy na odbieranie odpadów komunalnych. (akta kontroli str. 279-289)

Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami poinformowała, że: „(...) Do sprawdzenia wybrano różne rodzaje działalności aby statystyczna próba była jak najbardziej reprezentatywna. Przeprowadzona weryfikacja wykazała, że 100% sprawdzanych podmiotów posiadało aktualne umowy na odbiór odpadów komunalnych”. Dodała, że: „(...) Nie jest możliwe, bez zwiększenia ilości osób zatrudnionych, a co za tym idzie, zwiększenia kosztów gminnego systemu gospodarowania odpadami, objęcie działaniami weryfikacyjnymi i kontrolnymi wszystkich podmiotów”. (akta kontroli str. 253)

Z zakresu czynności tego pracownika wynika, że oprócz spraw związanych z obsługą systemu gospodarki odpadami, w tym prowadzenia postępowań administracyjnych, księgowania wpływów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami, prowadził on sprawy z zakresu: [1] ustawy o ochronie przyrody, a w szczególności wydawania zezwoleń na usuwanie drzew oraz prowadzenie postępowań w tych sprawach, [2] ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, a w szczególności prowadzenie postępowań w sprawach oceny oddziaływania na środowiska skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, prowadzenie postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i obszar „Natura 2000”, prowadzenie w formie elektronicznej wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, [3] ustawy o ochronie zwierząt, w tym prowadzenie postępowań w sprawie czasowego odebrania właścicielowi zwierzęcia traktowanego w sposób niehumanitarny, prowadzenie postępowań na udzielenie zezwoleń na prowadzenie hodowli lub utrzymanie psa rasy uznawanej za agresywną, przeciwdziałanie bezdomności zwierząt na terenie Gminy, itp.

(akta kontroli str. 623-625)

2.4 Analiza ewidencji kontroli wykazała, że Burmistrz Czarnej Białostockiej w latach 2017–2019 reagował na sygnały społeczności lokalnej o występujących nieprawidłowościach w gospodarce odpadami na terenie Gminy:

W listopadzie 2017 r. Dziennikarski Zespół Interwencji, działając na podstawie art. 221 § 1 w związku z art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³¹ (dalej „k.p.a.”), wniósł o wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez Przedsiębiorstwo Komunalne Gospodarki Odpadami „Czyste Środowisko” Sp. z o.o. z Wasilkowa (dalej „PGKO”) oraz wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o wykreśleniu tego podmiotu z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzonego przez Burmistrza Czarnej Białostockiej. W zawiadomieniu stwierdzono, że PGKO nie spełnia wymogów określonych prawem oraz, że złożone przez nią oświadczenia były niezgodne ze stanem faktycznym. Wskazano bowiem, że w bazie magazynowo-transportowej nie utworzono punktu bieżącej konserwacji i napraw pojazdów, miejsca do mycia i dezynfekcji pojazdów wraz z zabezpieczeniem przed dostawaniem się szkodliwych materiałów do gruntu. Poinformowany o tym Burmistrz Czarnej Białostockiej 23 listopada 2017 r. wystąpił do Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej „WIOŚ”) o pilne dokonanie kontroli. Wskazał, że przeprowadzenie kontroli we własnym zakresie mogło być uznane za stronicze i nieobiektywne, bowiem Gmina należy do związku międzygminnego „Czyste Środowisko”, który jest właścicielem tej spółki. W odpowiedzi WIOŚ poinformował, że kontrola tego przedsiębiorstwa ujęta zostanie w planie kontroli na 2018 r. W marcu 2018 r. WIOŚ w Białymstoku poinformował Burmistrza Czarna Białostocka, że kontrola w PGKO wykazała, że na terenie bazy magazynowo-transportowej brak jest urządzeń i systemów zapewniających zagospodarowanie wód opadowych (brak separatora). Kontrolowana jednostka nie spełnia obowiązku mycia oraz dezynfekcji

³⁰ Do nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne zaliczono m.in: szkoły, urzędy, domy kultury, biblioteki, ośrodki zdrowia, apteki, obiekty produkcyjne, usługowe, handlowe, warsztaty, biura, sklepy itp.

³¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

pojazdów i urządzeń z częstotliwością gwarantującą zapewnienie im właściwego stanu sanitarnego, nie rzadziej niż raz w miesiącu, a w okresie letnim – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie (brak dokumentów świadczących o wypełnieniu przedmiotowego obowiązku). Ponadto wskazał, że pojazdy służące do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie są wyposażone w system monitoringu bazujący na systemie pozycjonowania satelitarnego oraz czujników zapisujących dane o miejscach wyładunku odpadów. W związku z tym WIOŚ 14 marca 2018 r. zarządził usunięcie nieprawidłowości w działaniu kontrolowanej jednostki m.in. w zakresie przestrzegania wymagań ochrony środowiska. W odpowiedzi PGKO poinformowało, że pojazdy są myte i dezynfekowane (do odpowiedzi dołączono kopię faktury usługi wykonanej od 1 stycznia do 31 marca 2018 r.) oraz że podpisano umowę na realizację wyposażenia pojazdów w system GPS. Urząd nie kontrolował prawidłowości przygotowania PGKO do odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Czarna Białostocka, który realizowano w 2018 r. (akta kontroli str. 290-308)

Burmistrz Czarnej Białostockiej poinformował, że: „(...) Pismem z dnia 15 marca 2018 r. Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku poinformował tutejszy urząd o zarządzeniu usunięcia przez kontrolowaną jednostkę stwierdzonych nieprawidłowości. Kontrolowany podmiot pismem z dnia 30 kwietnia 2018 r. udzielił PWIOŚ w Białymstoku odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne i poinformował o podjętych działaniach celem wyeliminowania wszystkich stwierdzonych uchybień. Po przeprowadzonej procedurze kontrolnej Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku nie poinformował Urzędu Miejskiego w Czarnej Białostockiej, aby zachodziły jakiegokolwiek przesłanki uniemożliwiające kontrolowanemu podmiotowi prowadzenie działalności”. (akta kontroli str. 277-278)

Z kolei we wrześniu 2019 r. Dziennikarski Zespół Interwencji, działając na podstawie art. 221 §1 w związku z art. 241 k.p.a., wniósł o wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez firmę Pureco s.c. w Czarnej Białostockiej (dalej „Pureco”) oraz wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o wykreśleniu tego podmiotu z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzonego przez Burmistrza Czarnej Białostockiej. Wskazano, że podmiot ten nie spełnia warunków określonych w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości*³². W dniu 1 października 2019 r. Burmistrz Czarnej Białostockiej wszczął postępowanie w przedmiotowej sprawie. Od 10 do 24 października 2019 r. upoważniony przez Burmistrza zespół przeprowadził kontrolę tej firmy. Z treści protokołu kontroli wynika, że nie stwierdzono żadnych uchybień lub naruszeń i nie wydawano zaleceń pokontrolnych. W związku z powyższym Burmistrz, na podstawie decyzji z 5 listopada 2019 r., umorzył w całości postępowanie.

(akta kontroli str. 309-321)

Kolejna interwencja skierowana została przez Starostę Powiatu Białostockiego, który 19 marca 2018 r. poinformował Burmistrza Czarnej Białostockiej, że w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej na działce nr geod. 1578/72 obręb Czarna Białostocka stwierdzono składowanie odpadów. W wyniku wszczętego postępowania, Burmistrz Czarnej Białostockiej 23 maja 2018 r. nakazał firmie Negra Recykling usunięcie z nieruchomości wszystkich zgromadzonych tam odpadów, tj. części samochodowych (o kodach 16 01 18 i 16 01 19) i paliwa alternatywnego (o kodzie 19 12 10). Masę tych odpadów oszacowano na ok. 100 Mg. Termin wykonania decyzji ustalono na 31 grudnia 2018 r. Odpady te nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie. W związku z tym Burmistrz decyzją z 12 kwietnia 2019 r. postanowił przedłużyć termin ich usunięcia do 30 września 2019 r. Wizja lokalna, przeprowadzona 27 listopada 2019 r. przez inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami, potwierdziła dalsze zaleganie odpadów w ilości ok. 100 ton. Z dokumentacji

³² Dz. U. z 2013 r. poz. 122.

wynika, że do dnia kontroli NIK³³, uprzątnięto odpady o masie 133,940 Mg. Przeprowadzona 22 stycznia 2020 r. kontrola miejsca składowania wykazała, że w dalszym ciągu nie usunięto wszystkich odpadów. Właściciel oświadczył, że: „Każda możliwa ilość odpadów będzie przekazywana comiesięcznie do unieszkodliwienia, aż do całkowitego ich usunięcia”.

(akta kontroli str. 322-354)

2.5 W wyniku przeprowadzonych w latach 2017–2019 postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego pn. „Odbiór, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych pochodzących z Gminy Czarna Białostocka” wybrano oferty:

- Przedsiębiorstwa Usługowo-Asenizacyjnego „ASTWA” Sp. z o.o., z którym 15 grudnia 2016 r. zawarto umowę na świadczenie usług od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r., za wynagrodzeniem 418.608 zł rocznie, płatnym w okresach miesięcznych,
- Przedsiębiorstwa Komunalnego Gospodarki Odpadami „Czyste Środowisko” Sp. z o.o., z którym 8 grudnia 2017 r. zawarto umowę na świadczenie usług od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. za wynagrodzeniem 635.688 zł rocznie, płatnym w okresach miesięcznych,
- Przedsiębiorstwa Usługowo-Asenizacyjnego „ASTWA” Sp. z o.o., z którym 28 grudnia 2018 r. zawarto umowę na świadczenie usług od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., za wynagrodzeniem 1.030.320 zł rocznie, płatnym w okresach miesięcznych.

(akta kontroli str. 355-459)

Odebrane odpady podmioty te, zgodnie z zawartymi umowami, przekazywały do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, ustalonych dla Regionu Centralnego, tj. ZUOK Białystok, ZUOK Hryniewicze i CIGO. Informacje o ilościach zagospodarowanych odpadów przedstawiono w punkcie 1.7 wystąpienia.

W umowach zawartych z tymi podmiotami Urząd ustalił system kontroli prawidłowości wykonywanych zadań, polegający na: wskazaniu osób uprawnionych do nadzorowania i kontrolowania sposobu wykonania umowy, w tym możliwości żądania od wykonawcy przedstawienia dokumentów lub informacji dotyczących lub związanych z realizacją przedmiotu umowy oraz dokumentów potwierdzających ważenie oraz zagospodarowanie odebranych przez wykonawcę odpadów (w 2017 r. jeden pracownik, a w latach 2018–2019 dwóch pracowników Urzędu). Zapewnienia im nieograniczonego dostępu do systemu monitorowania lokalizacji i pracy pojazdów realizujących przedmiot umowy oraz nieograniczonego dostępu do bazy magazynowo-transportowej wykonawcy w zakresie skontrolowania przestrzegania zapisów umowy, sporządzenia dokumentacji fotograficznej i audiowizualnej z przeprowadzonych czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 357, 392, 430-431)

W rejestrze upoważnień i pełnomocnictw odnotowano cztery przypadki udzielenia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli przez tych pracowników. Dotyczyło to:

- dwóch upoważnień do kontroli firmy Pureco s.c. w Czarnej Białostockiej w związku z interwencją dziennikarską, co opisano powyżej,
- dwóch upoważnień do kontroli PSZOK w Czarnej Białostockiej, co szerzej opisano w następnym punkcie wystąpienia.

(akta kontroli str. 460-463)

Urząd nie dysponuje inną dokumentacją potwierdzającą, że podmioty gospodarcze, z którymi w latach 2017–2019 zawarto umowy na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, były objęte kontrolą.

Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami w Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej poinformował, że: „(...) Prowadziłem nadzorowanie i kontrolę poprzez: [1] żądanie od wykonawców comiesięcznych sprawozdań z realizacji zbiórki odpadów, [2] posiadałem nieograniczony dostęp do systemów monitorowania lokalizacji i pracy pojazdów, [3] prowadziłem korespondencję mailową z wykonawcami w kwestiach związanych z obsługą mieszkańców, np. usunięcia zgłoszonych przez mieszkańców reklamacji dotyczących braku odbioru, zgłoszenie odbioru odpadów gabarytowych, zapotrzebowania na worki do segregacji, [3] dokonałem kontroli bazy firmy Pureco s.c.

³³ 20 stycznia 2020 r.

i sposobu prowadzenia PSZOK przez firmę Astwa Sp. z o.o., [4] w 2017 r. prowadziłem postępowanie wobec firmy „ASTWA” Sp. z o.o. w kwestii ukarania jej za mieszanie selektywnie zebranych odpadów ze zmieszanymi odpadami komunalnymi”.

(akta kontroli str. 464-484)

Ogłędziny sposobu monitorowania pracy pojazdów odbierających odpady przez osobę odpowiedzialną w Urzędzie za realizację zadań związanych z gospodarką odpadami wykazały, że po zalogowaniu się pracownik posiadał dostęp do systemu GPS, określał w rzeczywistym czasie lokalizację pojazdów odbierających odpady. System umożliwiał bieżące śledzenie trasy poruszania się pojazdów odbierających odpady komunalne (w wyznaczonych dniach zgodnie z ustalonym harmonogramem) oraz ustalenia miejsca ich wyładunku. System umożliwiał też odtworzenie informacji z poprzednich okresów.

(akta kontroli str. 485-486)

2.6 W dniu 16 października 2019 r. upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrolę w PSZOK, prowadzonego przez Przedsiębiorstwa Usługowo-Asenizacyjnego „ASTWA” Sp. z o.o. Działalność PSZOK związana była z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy odpady selektywnie zebrane dostarczali samodzielnie. Z treści protokołu kontroli wynika, że teren PSZOK był ogrodzony, właściwie oznakowany, wyposażony w kontenery i pojemniki w ilości zgodnej ze wskazaniem Urzędu. Wywóz odpadów zgromadzonych w pojemnikach odbywał się w sposób płynny w miarę potrzeb i żaden z pojemników nie był przepełniony. Zgromadzone odpady przekazywano do: ZUOK w Hryniewiczach, CIGO w Studziankach, Zakładu Odzysku Surowców Wtórnych w Białymstoku, EKO-Partner w Zaściankach. Teren PSZOK utrzymany był w należytym porządku. Na częściach utwardzonych, po których poruszały się samochody dostarczające odpady do punktu, widoczne były ślady błota, które na bieżąco uprzątało. Osoba dostarczająca odpady wjeżdżała na teren PSZOK, a pracownik firmy obsługującej punkt odnotowywał numer rejestracyjny samochodu, którym dostarczono odpady i wpisywał do rejestru dane obejmujące datę, adres zamieszkania osoby dostarczającej, rodzaj odpadów, szacunkową masę dostarczonych odpadów i podpis dostawcy. Z protokołu kontroli nie wynika aby kwestionowano rodzaj i sposób gromadzenia odpadów. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku tabliczki o wyznaczeniu zastępczych dni pracy punktu, która to informacja we wcześniejszym okresie była umieszczona na bramie.

(akta kontroli str. 487-504)

Po kontroli zalecono umieszczenie w widocznym miejscu na bramie PSZOK informacji o wyznaczonych zastępczych dniach pracy punktu. W dniu 30 października 2019 r. do Urzędu przesłano e-mail, w którym poinformowano o wykonaniu zalecenia wraz ze zdjęciem potwierdzającym wywieszenie zaleconej tabliczki.

(akta kontroli str. 494, 502-504)

2.7 Burmistrz Czarnej Białostockiej, na podstawie art. 61 §1 i § 4 k.p.a. w związku z art. 9x ust. 1 pkt 2 i 9zb ust. 1 ucp, 6 grudnia 2017 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorstwo odbierające odpady, za mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi podczas prowadzenia zbiórki na terenie Gminy. Podstawą wszczęcia postępowania było otrzymanie (od mieszkańca) trzech nagrań video, na których utrwalono fakt takiej zbiórki. Zgodnie z zawartą umową, przedsiębiorstwo świadczyło od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. usługę odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego wykazano firmie „ASTWA”, że wystawione przez mieszkańców odpady zielone zostały odebrane i wrzucone do jednej śmieciarki (odbierającej zmieszane odpady komunalne). Zgodnie więc z art. 9x ust. 1 i 2 ucp, Burmistrz Czarnej Białostockiej, na podstawie decyzji z 27 lutego 2018 r., nałożył na firmę „ASTWA” 10 tys. zł kary finansowej. Została ona wpłacona do Urzędu 11 kwietnia 2018 r. (akta kontroli str. 505-510)

2.8 W latach 2017–2019, zgodnie z wymogiem art. 9b ust.2 ucp, Urząd prowadził Rejestr Działalności Regulowanej, w którym ewidencjonował podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy. Według stanu na koniec lat 2017–2019 zarejestrowanych było odpowiednio 10, 11 i siedem podmiotów. W okresie tym

do rejestru wpisano trzy podmioty³⁴. Na wniosek przedsiębiorcy Burmistrz Czarnej Białostockiej, zgodnie z art.9i ucp, na podstawie decyzji, postanowił wykreślić cztery firmy³⁵ z rejestru. Wykazy podmiotów wpisanych w danym roku do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru, zgodnie z art. 9c ust. 9, były przekazywane Marszałkowi Województwa Podlaskiego, zwanego dalej „Marszałkiem”, do końca stycznia następnego roku po okresie objętym wykazem. (akta kontroli str. 511-526)

W latach 2017–2019 wszystkie podmioty wpisane do Rejestru, zgodnie z art. 9n ucp, sporządzały półroczne sprawozdanie³⁶ (również tzw. „zerowe”), m.in. o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne. Sprawozdania te były przekazywane Burmistrzowi Czarna Białostocka terminowo, tj. do końca miesiąca następującego po upływie półrocza, którego dotyczyły. Stanowiły one podstawę do sporządzenia Sprawozdań Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za 2017 r. i 2018 r., które w terminie³⁷, określonym w art. 9q ucp, przekazywano do Marszałka oraz WIOŚ. (akta kontroli str. 527-597)

Zgodnie z art. 9tb ust. 1 ucp, corocznie sporządzano „Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Czarna Białostocka za 2017 r.” i analogiczną za 2018 r. Opracowania te były każdorazowo przygotowywane do końca kwietnia danego roku za rok poprzedni oraz umieszczane na stronie internetowej Urzędu. (akta kontroli str. 598-618)

2.9 W latach 2017–2019 na terenie Gminy nie prowadzono kontroli przestrzegania i stosowania przez właścicieli nieruchomości przepisów ucp, co opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zgodnie z zakresem czynności inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami, był on m.in. odpowiedzialny za nadzór nad realizacją przez mieszkańców obowiązków dotyczących wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. (akta kontroli str. 619-622)

W corocznie sporządzanych analizach audytora wewnętrznego³⁸, prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka nieprawidłowości w obszarze związanym z gospodarką odpadami i ochroną środowiska w 2017 r. zidentyfikowano na poziomie średnim, a w latach 2018–2019 na poziomie niskim. Realizacja tych zagadnień nie była objęta audytem. (akta kontroli str. 626-644)

Burmistrz poinformował, że: „(...) Rutynowa kontrola stanu czystości i ewentualnego zalegania odpadów na terenie gminy prowadzona jest systematycznie przez pracowników gospodarczych podlegających samodzielnemu stanowisku administracyjno-gospodarczemu. Dwa razy w każdym miesiącu dokonywany jest przez pracowników objazd gminy połączony ze sprzątaniem przystanków autobusowych, opróżnianiem koszy, zbieraniem pojawiających się przy drogach śmieci. We wskazanym okresie nie odnotowano przypadku istnienia tzw. „dzikiego wysypiska”. (akta kontroli str. 234)

Wprawdzie z informacji zamieszczonej na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa Publicznego³⁹ wskazano, że w Czarnej Białostockiej przy ul. Sosnowej, zlokalizowane jest „dzikie wysypisko”, to jednak przeprowadzone 28 lutego 2020 r. oględziny tego miejsca wykazały, że teren ten nie był zanieczyszczony odpadami komunalnymi. (akta kontroli str. 847)

³⁴ Koma Sp. z o.o. Sp. K. z Elku, Koma Białystok Sp. z o.o. i Koma Sp. z o.o.

³⁵ Mobilna Obsługa Przedsiębiorstw Jarosław Trachon Sp. K w Białymstoku, Przedsiębiorstwo Wielobranżowe TRANSBUD Białystok, MPK Pure Home Sp. z o.o. Ostrołęka, RDF Sp. z o.o. Ostrołęka.

³⁶ Także tzw. „zerowe”.

³⁷ Do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy.

³⁸ Podmiot zatrudniany corocznie na podstawie umowy o dzieło.

³⁹ Mapy.geoportal.gov.pl.

Z informacji pozyskanej z Nadleśnictwa Czarna Białostocka wynika też, że na terenie zarządzanego kompleksu lasów, nie stwierdzono występowania w latach 2017–2019 tzw. „dzikich wysypisk śmieci”.
(akta kontroli str. 645-646)

2.10 Urząd nie dysponuje dokumentacją potwierdzającą, że w latach 2017–2019 podmioty odbierające odpady komunalne od mieszkańców informowały Gminę o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie gromadzenia odpadów i udostępniania ich do odbioru.

Przeprowadzone 26 i 28 lutego 2020 r. oględziny sposobu odbioru odpadów komunalnych wykazały, że mieszkańcy, zgodnie z wyznaczonym harmonogramem, przygotowywali do odbioru zgromadzone odpady komunalne, wystawiając na ulicę przed posesję pojemniki ze zmieszаныmi odpadami lub worki plastikowe z selektywnie zgromadzonymi odpadami. Zmieszane odpady odbierano do samochodu z tzw. „zgniatarką”, a worki z papierem, plastikami, opakowaniami szklanymi i metalem gromadzono w jednym niezadaszonym pojeździe.
(akta kontroli str. 848-857)

Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami (uczestniczący w oględzinach) poinformował, że: „(...) Łączny odbiór odpadów selektywnych z terenu gminy odbywający się pojazdem zaopatrzonym w otwarty kontener nie stanowi ich mieszanina z uwagi na fakt:

- a) worki z poszczególnymi frakcjami podczas załadunku nie są rozrywane lub otwierane, a ich wspólne zbieranie wpływa korzystnie na szybkość realizacji usługi dla mieszkańców oraz nie podwyższa kosztu całego systemu gospodarowania odpadami,
- b) po napełnieniu całego kontenera zabrane w nienaruszonych workach odpady są przewożone na bazę wykonawcy, gdzie są rozdzielane na poszczególne frakcje selektywnie zbieranych odpadów,
- c) każda z wydzielonych frakcji zostaje następnie oddzielnym transportem przewieziona do RIPOK w Hryniewiczach, gdzie zostaje przyjęta już jako wysegregowany surowiec o kodzie odpadu 15 01 01 Opakowania z papieru i tektury, 15 01 02 Opakowania z tworzyw sztucznych i 15 01 07 Opakowania ze szkła, a nie jako odpady o kodzie 15 01 06 Zmieszane odpady opakowaniowe”.

Na potwierdzenie tego sposobu postępowania do wyjaśnienia dołączono informację z instalacji w Hryniewiczach za styczeń 2020 roku o przyjęciu segregowanych odpadów o różnych kodach.
(akta kontroli str. 858-860)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niekontrolowaniu w latach 2017–2019, wbrew wymogom zawartym w art. 9u ucpg oraz w art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴⁰, prawidłowości odbierania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców oraz przestrzegania i stosowania przez właścicieli nieruchomości przepisów ucpg w zakresie: 1/ selektywnej zbiórki odpadów, w podziale na 13 frakcji oraz na odpady zmieszane (§ 3 i § 4 Regulaminu), 2/ wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki do gromadzenia i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników o pojemności dostosowanej do miejsca wytwarzania odpadów (§ 8 Regulaminu), 3/ pozbywania się odpadów komunalnych w sposób systematyczny (gwarantujący zachowanie czystości i porządku na terenie nieruchomości) i w określonych terminach (§ 14 i § 15 Regulaminu). W okresie objętym kontrolą nie upoważniano żadnego pracownika Urzędu do prowadzenia na terenie Gminy kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 460-463)

Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami w Urzędzie odpowiedzialny za nadzór nad gospodarowaniem odpadami wyjaśnił, że: „W latach 2017–2019 nie prowadziłem bezpośredniej kontroli realizacji przez mieszkańców zabudowy jednorodzinnej obowiązków dotyczących wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do odbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym z uwagi na brak zgłoszeń przez firmy odbierające odpady komunalne od mieszkańców o jakichkolwiek naruszeniach w tym zakresie”. Wyjaśnił też, że: „Kontrolowałem natomiast w/w kwestie w stosunku do zabudowy

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.

wielorodzinnej, gdzie podczas objazdu gniazd i altan śmietnikowych weryfikowałem stan sanitarny, techniczny pojemników i ich napełnienie. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości informowałem telefonicznie firmę odbierającą odpady o konieczności ich pilnego usunięcia". (akta kontroli str. 651-663)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nadzór nad systemem gospodarki odpadami ograniczył się do analizy sprawozdań i informacji przedstawiających masę i rodzaje odpadów odebranych z terenu Gminy oraz dostarczonych do instalacji. Nie zapewniało to jednak dostatecznych informacji o prawidłowości gospodarowania odpadami w Gminie i jakości świadczonych usług komunalnych. Zaniechano bowiem kontroli podmiotów je odbierających i właścicieli nieruchomości, w tym nieobjętych systemem gospodarowania odpadami. Działalność kontrolna Urzędu w tym zakresie ograniczała się do jednorazowego sprawdzenia prawidłowości prowadzenia PSZOK. Pozytywnie zaś należy ocenić podejmowane działania w przypadku otrzymania sygnałów o nieprawidłowościach dotyczących podmiotów odbierających odpady z terenu Gminy.

OBSZAR

3. Osiąganie założonych poziomów recyklingu, ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych z terenu gminy, w tym weryfikacja danych otrzymywanych od odbiorców odpadów komunalnych i podmiotów, do których zostały przekazane odpady komunalne z terenu gminy.

Opis stanu faktycznego

3.1 Urząd terminowo (do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy) przekazał do UMWP⁴¹ oraz WIOŚ⁴² roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2017 i 2018. Do dnia zakończenia kontroli nie upłynął termin sporządzenia sprawozdania za 2019 r. Analiza treści tych sprawozdań wykazała, że były one kompletne, tj. zawierały dane określone postanowieniami art. 9q ust. 3 ucpg., w tym o: [1] masie odebranych odpadów komunalnych poszczególnych rodzajów, także o odebranych odpadach ulegających biodegradacji, [2] masie odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych przez PSZOK, [3] masie pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania, [4] osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami. (akta kontroli str. 527-597)

Burmistrz corocznie dokonywał korekt sprawozdań za lata 2017–2018⁴³. Uwaga UMWP w 2017 r. dotyczyła wykazania w sprawozdaniu osiągniętego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji i przekazanych do składowania, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku (dokonano zalecanej korekty). W 2018 r. uwagi dotyczyły: [1] zmniejszenia łącznej masy odebranych i zebranych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z 2.854,789 Mg do 2.659,729 Mg, tj. o 195,060 Mg, [2] wpisania rzeczywistych danych o masie odpadów z budowy, remontów domów, która nie została unieszkodliwiona na składowisku (13,940 Mg), [3] wykazania rzeczywistej masy innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych przygotowanych do ponownego użycia, poddanych recyklingowi i innym procesom odzysku (zamiast 261,900 Mg na 162,540 Mg), [4] wyliczenia prawidłowego osiągniętego poziomu recyklingu przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (z 52,62% na 62,06%), [5] wyliczenia zgodnie ze wzorem masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (w miejsce wykazanej w sprawozdaniu ilości 1.463,704 Mg na 1.639,086 Mg. W korekcie sprawozdania, przesłanego do UMWP (9 lipca 2019 r.), dokonano zalecanych poprawek.

(akta kontroli str. 541-552, 573-590)

Osoba sporządzająca te sprawozdania poinformowała, że: „(...) Korekty w rocznych sprawozdaniach z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi dotyczyły błędów rachunkowych w sprawozdaniach, błędów przy ujmowaniu w niewłaściwych pozycjach

⁴¹ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, zwany dalej „UMWP”.

⁴² Wojewódzka Inspekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku, zwana dalej „WIOŚ”.

⁴³ Korekty przesłano adresatom sprawozdań odpowiednio 16 kwietnia i 9 lipca 2018 r.

kodów odpadów. Wychodziły z inicjatywy własnej, jak też były wynikiem współpracy z Urzędem Marszałkowskim, którego zadaniem jest weryfikacja przedstawionych danych”.

(akta kontroli str. 647-648)

3.3 W Analizie stanu gospodarki odpadami na terenie Gminy wykazano, że w 2017 r. Gmina osiągnęła wymagany wskaźnik recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczące papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła (ustalony na poziomie 20%), gdyż na koniec roku wyniósł on 30,77%. Natomiast osiągnięty na koniec 2018 r. poziom recyklingu frakcji tych odpadów wyniósł 28,82% i był niższy od o 1,18 punktu procentowego od wymaganego (30%), co opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”. W latach 2017–2019 odpady selektywnie zgromadzone, w ilościach odpowiednio 566,228 Mg, 472,632 Mg i 436,000 Mg⁴⁴, stanowiły 15,9%, 16,6% i 12% masy odpadów komunalnych odebranych z terenu Gminy (3.564,240 Mg i 2.854,764 Mg i 3.645,06 Mg), a zmieszane odpady opakowaniowe, w ilościach kolejno 449,460 Mg, 421,060 Mg i 296,560 Mg, stanowiły 12,6%, 14,7% i 8,1% masy odebranych odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 598-618, 861)

W latach 2017–2018 osiągnięto wymagane poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określone w załączniku nr 1 do rozporządzeń Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r.⁴⁵ oraz z dnia 15 grudnia 2017 r.⁴⁶ Wyniosły one bowiem odpowiednio 1,74% i 14,7%, przy dopuszczalnych kolejno 45% i 40%.

(akta kontroli str. 551, 569)

Również poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami dotyczący innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych został osiągnięty (63,99% w 2017 r. i 62,06% w 2018 r., przy czym wskaźnik ten został skorygowany w stosunku do pierwotnie wyliczonego w sprawozdaniu – 52,92%), przy wymaganym odpowiednio 45% i 50%.

(akta kontroli str. 550, 568, 586)

Informacja o osiągniętych w danym roku kalendarzowym wskaźnikach była opublikowana na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 179-189)

3.4 Roczne sprawozdania (przekazywane Marszałkowi) Gmina sporządzała na podstawie danych pozyskanych od podmiotów odbierających odpady komunalne. W oparciu o te dane w każdym roku wyliczano wskaźniki poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Analiza treści złożonych w 2018 r. sprawozdań (niezerowych) wykazała, że zawierały one informacje określone w art. 9n ust. 3–5 ucpg. Z podsumowania danych przedsiębiorców oraz z PSZOK wynika jednak, że masa odpadów komunalnych odebranych z terenu Gminy w 2018 r. wyniosła 2.880,491 Mg i była niższa o 41,139 Mg, (tj. o 1,4%) od wykazanej w rocznym sprawozdaniu (2.921,630 Mg). W kolejnej korekcie sprawozdania, złożonej 12 lutego 2020 r., wykazano, że w 2018 r. z terenu Gminy odebrano 2.854.764 Mg odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 669-681)

Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami (sporządzająca opisane sprawozdanie) poinformowała, że: „Sprawozdania przedkładane przez przedsiębiorców były weryfikowane pod wzg. prawidłowości ich sporządzenia oraz danych w nich zawartych (weryfikacja pod wzg. matematycznym), jak również danych pochodzących z RIPOK. Ewentualne błędy były usuwane po informacji przekazanej przedsiębiorcy o konieczności ich usunięcia i poprawy. Na podstawie przedłożonych sprawozdań nie zachodziła konieczność kontroli przedsiębiorców. W latach 2017–2018 firmy złożyły 11 korekt sprawozdań. Korekty dotyczyły uzupełnienia ich o dane pochodzące z instalacji prowadzących odzysk lub unieszkodliwianie, RIPOK, lub poprawę stwierdzonych błędów.”

(akta kontroli str. 648)

⁴⁴ Z uwagi na brak ostatecznych danych od odbiorców odpadów dane te podano na podstawie szacunkowych danych sporządzonych przez Urząd.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. poz. 676).

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomu ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2412).

3.5 W okresie objętym kontrolą Gmina nie zlecała zbadania morfologii odpadów komunalnych. Osiągnięte w latach 2017–2018 poziomy recyklingu zbieranych frakcji wyliczano na podstawie danych przekazanych przez przedsiębiorców odbierających odpady, z zastosowaniem wzoru zawartego w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie poziomów recyklingu, oraz z uwzględnieniem udziału odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w ogólnym składzie morfologicznym odpadów komunalnych, wynikających z Krajowego Programu Gospodarki Odpadami 2022, tj. 36,4% w środowisku miejskim i 31,8% w środowisku wiejskim. Do wyliczenia poziomu recyklingu tych frakcji odpadów w 2017 r. przyjęto liczbę 11.245 mieszkańców zameldowanych na terenie Gminy (wg stanu na 31 grudnia 2017 r.), a w 2018 r. podstawą wyliczeń była liczba osób objętych systemem, wynikająca ze złożonych deklaracji, tj. 8.852 mieszkańców (wg stanu na 31 grudnia 2018 r.). Wyliczone wskaźniki osiągniętych poziomów wyniosły:

- w 2017 r. – 30,77% przy uwzględnieniu 11.245 mieszkańców zameldowanych w Gminie i 39,29% przy uwzględnieniu 8.800 mieszkańców objętych systemem odbierania odpadów,
- w 2018 r. – 22,7% przy uwzględnieniu 11.166 mieszkańców zameldowanych w Gminie i 28,82% przy uwzględnieniu 8.852 mieszkańców objętych systemem odbierania odpadów,

Inspektor ds. środowiska i gospodarki odpadami poinformowała, że z uwagi na brak dostatecznych danych za 2019 r. od wszystkich podmiotów odbierających odpady z terenu Gminy nie jest w stanie wyliczyć wskaźników poziomu recyklingu.

(akta kontroli str. 682-687, 861,869-874)

3.6 W analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2017 i 2018 w zakresie możliwości technicznych i organizacyjnych Gminy corocznie stwierdzano, że „W związku z wystarczającą ilością instalacji regionalnych do przetwarzania odpadów komunalnych nie występują potrzeby inwestycyjne w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 603, 613)

3.7 W analizie za 2018 r. nie przedstawiono przyczyny nieosiągnięcia zakładanego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła.

(akta kontroli str.616)

3.8 W analizach nie było wypracowywanych rozwiązań, wniosków dotyczących selektywnej zbiórki odpadów i osiągania w przyszłości wymaganego poziomu recyklingu oraz nie planowano do wykonania zadań w tym zakresie. Utrudniało to prawidłowe zdiagnozowanie występujących problemów w zagospodarowaniu odpadów i podjęcie działań w celu ich przezwyciężenia.

(akta kontroli str. 598-618)

3.9 Dane zawarte w sprawozdawczości SG-01 (Statystyka gminy), przekazywane do GUS, w zakresie odpadów komunalnych i ich zagospodarowania na terenie Gminy były niezgodne z danymi przekazanymi Marszałkowi i WIOŚ. Analiza porównawcza danych zawartych w sprawozdaniach przekazanych Marszałkowi wykazała, że:

- w 2017 r. w załączniku do sprawozdania SG-01 zaniżono o 29,75 Mg, (tj. o 2,4%) informację o masie odpadów zmieszanych i o 306,12 Mg (tj. o 8,6%) informację o ogólnej masie odebranych odpadów z terenu Gminy,
- w 2018 r. w załączniku do sprawozdania SG-01 zaniżono o 2,96 Mg, (tj. o 0,2%) informację o masie odpadów zmieszanych i o 271,67 Mg, (tj. o 9,3%) informację o masie odpadów odebranych z terenu Gminy

(akta kontroli str. 591-597, 688-690)

Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami w Urzędzie poinformowała, że: „Rozbieżności danych pomiędzy sprawozdawczością GUS za 2018 r. (Załącznik do sprawozdania SG-01 Gospodarka mieszkaniowa i komunalna), a sprawozdaniem sporządzanym przez Gminę i przekazywanym do WIOŚ i Marszałka Województwa wynikały z następujących przyczyn:

- w sprawozdaniu do GUS zgodnie z instrukcją jego wypełniania ujmuje się jedynie odpady zebrane w Gminie podczas selektywnej zbiórki odpadów oraz na PSZOK. Nie należy w nim podawać ilości odpadów wysortowanych przez RIPOK z odpadów zmieszanych,
- konieczność stosowania w sprawozdaniu do GUS zaokrągleń do 1 miejsca po przecinku,

- jedynie w przypadku odpadów z tworzyw sztucznych, metali i niebezpiecznych omyłkowo podano niewłaściwe dane uznając, iż nie zostały one zebrane w trakcie selektywnej zbiórki” (akta kontroli str. 648)

3.10 W latach 2017–2019 przychody Urzędu z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły 2.321,2 tys. zł (687,4 tys. zł, 678,5 tys. zł i 955,3 tys. zł w kolejnych latach)⁴⁷. Wpływy te w 2018 r. zmniejszyły się o 8,9 tys. zł (o 1,3%) w stosunku do osiągniętych w 2017 r., a w 2019 r. zwiększały się o 276,7 tys. zł (o 40,5%) w stosunku do uzyskanych 2018 r. Dynamika wpływów w 2019 r. związana była z uchwaleniem przez Radę Miejską⁴⁸ nowych stawek za odbiór odpadów komunalnych. W latach 2017–2020 wzrosły one ponad dwukrotnie, a niektóre trzykrotnie. I tak np.:

- w przypadku odpadów selektywnie zbieranych z gospodarstw jednoosobowych z 7 zł miesięcznie w 2017 r. do 15 zł miesięcznie w 2020 r., z gospodarstw trzyosobowych z 19 zł do 42 zł, a z gospodarstw pięcioosobowych z 29 zł do 66 zł w analogicznych latach,
- w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych odbieranych z gospodarstw jednoosobowych stawka wzrosła z 14 zł miesięcznie w 2017 r. do 30 zł miesięcznie w 2020 r., z gospodarstw trzyosobowych z 38 zł do 84 zł, a z gospodarstw pięcioosobowych z 58 zł do 132 zł w tych samych latach. (akta kontroli str. 862-867)

W latach 2017–2019 wzrosły też wydatki związane z gospodarką odpadami komunalnym z 932,4 tys. w 2017 r. do 1.209,7 tys. zł w 2018 r. (o 29,7%) oraz do 1.529 tys. zł w 2019 r. (wzrost o 26,4% w stosunku do roku poprzedniego). W 2017 r. za odbiór i transport odpadów Gmina zapłaciła odbiorcy 422.857 zł, a za zagospodarowanie ich w instalacjach kolejne 462.279 zł. W 2018 r. za odbiór odpadów zapłacono 636.949 zł, a za ich unieszkodliwienie 525.755 zł. W 2019 r. za odbiór i transport odpadów zapłacono 997.434 zł, a za unieszkodliwienie 476.738 zł. W rezultacie w poszczególnych latach objętych kontrolą deficyt przychodów w stosunku do wydatków poniesionych na gospodarowanie odpadami komunalnymi wzrósł z 244,9 tys. zł w 2017 r. do 531,1 tys. zł w 2018 r. (ponad dwukrotnie w stosunku do roku poprzedniego) oraz do 573,8 tys. zł w 2019 r. (o 8%, mimo 40% wzrostu stawek za odbiór odpadów komunalnych w stosunku do obowiązujących w latach 2017 i 2018). Wpływy z opłat w poszczególnych latach w 26,2%, 43,9% i 37,5% nie bilansowały się z wartością wydatków poniesionych na zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy. (akta kontroli str. 691-693)

Skarbnik Gminy poinformowała, że: „(...) Przyczyną powstania deficytu przychodów w stosunku do wydatków poniesionych na gospodarowanie odpadami komunalnym w latach 2017–2019 jest przede wszystkim wysoki stały wzrost kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Każdego roku wykonanie usługi odbioru i transportu odpadów od mieszkańców nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy do miejsc ich odzysku bądź unieszkodliwiania wzrasta o kilkadziesiąt procent. W 2017 r. była to kwota 418.608,00 zł, w 2018 r. 635.688,00 zł (wzrost o niemal 52%), w 2019 r. 1.030.320,00 zł (wzrost o 62% w stosunku do roku poprzedniego)”. Wskazała też, że: „(...) Biorąc po uwagę rosnące koszty systemu i wykorzystane nadwyżki z lat ubiegłych pochodzące z opłat, w listopadzie 2017 r. został przedłożony Radzie Miejskiej w Czarnej Białostockiej projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Przedłożony projekt uchwały zawierający podwyżkę opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie uzyskał poparcia Rady Miejskiej. Uchwała nie została podjęta. Projekty uchwał zawierających podwyższone stawki za gospodarowanie odpadami były kolejno przedkładane Radzie Miejskiej w Czarnej Białostockiej w miesiącu grudniu 2017 r., w styczniu 2018 r. oraz w marcu 2018 r. Za każdym razem sytuacja się powtarzała, powyższe uchwały nie zostały podjęte. W związku z notorycznym niepodjęciem uchwały podwyższającej stawki opłat za gospodarowanie odpadami deficyt w danym

⁴⁷ Z uwzględnieniem wyegzekwowanych zaległości z poprzednich okresów.

⁴⁸ Uchwała Nr V/18/15 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty oraz uchwały Nr III/22/18 z dnia 20 grudnia 2018 r. i Nr XV/133/20 z dnia 30 stycznia 2020 r. w tej samej sprawie.

obszarze się powiększał, a brak sukcesywnych podwyżek opłaty idących wraz z rosnącymi kosztami spowodował dużą rozbieżność pomiędzy obowiązującymi stawkami, a stawkami, które mogłyby zbilansować system. Dopiero w kolejnej kadencji Rady Miejskiej, w grudniu 2018 r. podjęto uchwałę zwiększającą stawki opłat. Rosnące wciąż wydatki związane z gospodarką odpadami spowodowały, iż nie udało się w 100% pokryć ich dochodami, mimo iż od 2019 roku ograniczyliśmy częstotliwość odbioru odpadów selektywnych oraz godziny otwarcia Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów. W grudniu 2019 roku przedstawiono Radzie Miejskiej nowy projekt uchwały zawierającej zmianę metody naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nowe stawki opłat. Uchwała nie uzyskała aprobaty Rady Miejskiej i nie została podjęta. Radni przegłosowali wniosek, aby opłaty były ustalane na podstawie dotychczas obowiązującej metody oraz zaproponowano inne, nieco niższe stawki opłat, niż wynikały z przedstawionego projektu uchwały". Reasumując wskazała, że: „(...) cały czas podejmowane są działania naprawcze w celu poprawy relacji między przychodami, a wydatkami związanymi z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami. Prowadzimy windykację zaległości w opłatach za gospodarowanie odpadami, będziemy w dalszym ciągu weryfikować liczbę osób zamieszkujących na terenie Gminy Czarna Białostocka. Jeżeli w dalszym ciągu utrzyma się tendencja intensywnego wzrostu kosztów obioru i zagospodarowania odpadów komunalnych to nieuniknione będą dalsze zmiany wysokości opłat pobieranych od mieszkańców gminy". (akta kontroli str. 694-696)

Mieszkańcy Gminy mają obowiązek dokonywania co miesiąc wpłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przypis opłaty jest dokonywany na początku roku za cały bieżący rok lub zmieniany w trakcie roku w związku z aktualizacją deklaracji.

Zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły:

- na 31 grudnia 2017 r. – 14.714 zł, co stanowiło 2,09% przypisanych opłat (703.742 zł) i 2,14% wpływów z opłat uzyskanych w 2017 r. (687.425 zł),
- na 31 grudnia 2018 r. – 15.923 zł, tj. 2,28% przypisanych opłat (698.196 zł) i 2,34% wpływów z opłat uzyskanych w 2018 r. (678.543 zł),
- na 31 grudnia 2019 r. – 21.805 zł, co stanowiło 2,22% przypisanych opłat (979.906 zł) i 2,28% wpływów z opłat uzyskanych w 2019 r. (955.251 zł).

W przypadku zaległości występujących na 31 grudnia 2017 r. wystawiono 63 upomnienia ogółem na 10.101 zł oraz 18 tytułów wykonawczych łącznie na 3.126 zł. W celu wyegzekwowania zaległych opłat, w 2018 r. wystawiono 74 upomnienia na 12.553 zł i 18 tytułów wykonawczych na 4.160 zł. W stosunku do zaległości na koniec 2019 r. wystawiono 63 upomnienia na 5.395 zł i 35 tytułów wykonawczych na 3.908 zł.

(akta kontroli str. 868)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieuzyskaniu w 2018 r. wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła. Masa odpadów tych frakcji z terenu Gminy poddanych recyklingowi zmniejszyła się z 301,400 Mg w 2017 r. do 213,181 Mg w 2018 r., tj. o 29,3%. W związku z powyższym WIOŚ wymierzył Gminie 1.223 zł kary pieniężnej za nieosiągnięcie w 2018 r. wymaganego poziomu recyklingu. Pomimo możliwości wynikającej z § 8 pkt 3 umowy na odbiór odpadów, zawartej z firmą ASTWA Sp. z o.o., w 2018 r. nie skorzystano z możliwości obciążenia karą firmy ASTWA. Burmistrz Czarnej Białostockiej 12 lutego 2020 r. wniósł do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej „GIOŚ”) odwołanie od decyzji WIOŚ, w którym uzasadnił, że w lutym 2020 r. wpłynęła korekta sprawozdania podmiotu odbierającego w 2018 r. odpady komunalne z terenu Gminy, wskazująca na zmianę masy odebranych odpadów tych frakcji do 313,463 Mg (wzrost o 47% tj. o masę takich frakcji odpadów odbieraną z Gminy w ciągu 5–6 miesięcy). Korekta sprawozdania, sporządzonego przez Burmistrza, skutkuje zwiększeniem do 42,37% poziomu recyklingu tych frakcji odpadów, a zatem wymagany poziom zostałby osiągnięty. Do dnia zakończenia kontroli GIOŚ nie podjął decyzji w sprawie rozstrzygnięcia odwołania. W ocenie NIK wskazuje to na brak skutecznego i bieżącego sprawowania nadzoru wobec podmiotu odbierającego odpady komunalne, w tym ich zagospodarowania. (akta kontroli str. 649-680)

Burmistrz Czarnej Białostockiej wyjaśnił, że: „(...) Urząd Miejski wielokrotnie informował mieszkańców gminy w postaci ulotek o sposobie, zasadach segregacji odpadów. Ulotki dystrybuowano wraz z harmonogramami odbioru odpadów (zabudowa jednorodzinna), oraz w postaci pism do spółdzielni i wspólnot o konieczności informowania mieszkańców zabudowy wielolokalowej (...), a także do wszystkich w grudniowym numerze lokalnej gazety „Rozmaitości” (...) i na stronie internetowej Urzędu. Stosowne informacje o konieczności i sposobie segregacji są udostępnione w Urzędzie Miejskim, jak również dystrybuowane mieszkańcom w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych”. Dodał, że: „(...) W konsekwencji przeprowadzonej w 2019 r. analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2018, w którym to nie osiągnięto określonego w rozporządzeniu wskaźnika poziomu odzysku o 1,18 %, tut. Urząd wystąpił do miasta Białystok o rozszerzenie przedmiotu porozumienia międzygminnego o przekazywanie do instalacji miasta również strumienia odpadów zbieranych selektywnie. Zawarty w konsekwencji aneks nr 2 do porozumienia gwarantuje Gminie osiąganie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych. Kontynuowane są również określone powyżej działania informacyjne dotyczące segregacji odpadów”.

(akta kontroli str. 697-699)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie pogorszyła się skuteczność systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W 2018 roku nie zapewniła ona osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych. Z kolei w 2019 roku udział frakcji odpadów odbieranych w sposób selektywnych wynosił 12% i był niższy w stosunku do lat 2017–2018 (odpowiednio 15,9% i 16,6%). Pomimo obowiązku gromadzenia odpowiednich frakcji odpadów w oddzielnych, kolorowych workach lub pojemnikach, nadal podstawową frakcją odbieranych odpadów w sposób selektywny były zmieszane odpady opakowaniowe, które w 2018 roku stanowiły 89,9% frakcji odpadów odbieranych selektywnie. Opracowane w latach 2017–2018 analizy funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi nie przedstawiały zdiagnozowanych problemów w funkcjonowaniu gminnego systemu i tym samym nie wskazywały rozwiązań w celu ich usunięcia. Utrudniało to też rzetelną weryfikację możliwości technicznych i organizacyjnych Gminy oraz zwiększenie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

OBSZAR

4. Prowadzenie przez gminę działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym promujących selektywne zbieranie odpadów komunalnych.

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2017–2019 Urząd nie wydawał wewnętrznych regulacji dotyczących prowadzenia działań informacyjnych lub edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami, w tym dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów. (akta kontroli str. 43-45)

4.2. Gmina prowadziła działalność informacyjno-edukacyjną dla mieszkańców dotyczącą funkcjonowania systemu gospodarki odpadami i zachęcania mieszkańców do selektywnej zbiórki odpadów. Korzystano z możliwości komunikowania się ze społecznością lokalną za pośrednictwem środków masowego przekazu, poprzez zamieszczenie w magazynie „Rozmaitości” 16 różnych artykułów poświęconych tematyce związanej z gospodarką odpadami na terenie Gminy⁴⁹. Informowano także o działaniach określonych w WPGO 2016⁵⁰ dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów i zasadach postępowania z odpadami komunalnymi. Nie informowano natomiast mieszkańców o zalecanych w WPGO 2016 m.in. zasadach unikania stosowania przedmiotów jednorazowego użycia oraz nie utworzono punktu wymiany rzeczy używanych i punktu napraw. (akta kontroli str. 217-225)

Burmistrz poinformował, że: „(...) w odniesieniu do zaleceń określonych w pkt 1 i 2 prowadzone były działania edukacyjne i informacyjne. Natomiast w PSZOK nie był

⁴⁹ Np. „Umowy na odbiór odpadów komunalnych”, „Kompost jest Eko”, „ABC segregacji odpadów”, „Obowiązek selektywnego zbierania odpadów kuchennych”, „Nowe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami obowiązujące do 1 lutego 2019 r.”, „Punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych – informacja”, itp.

⁵⁰ Pkt 6.1.2. Działania zmierzające do zapobiegania powstawania odpadów komunalnych, w tym odpadów żywności i innych odpadów ulegających biodegradacji – Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022 (str. 148).

prowadzony punkt wymiany rzeczy używanych i punkt naprawy i przygotowania do ponownego użycia. Prowadzenie punktu napraw np. zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego wymaga przygotowania pomieszczeń, zatrudnienia wyspecjalizowanych i wykwalifikowanych pracowników, zakupu i zgromadzenia kosztownego, specjalistycznego sprzętu i narzędzi, ponoszenia bieżących opłat wynikających z funkcjonowania takiego punktu. Tworzenie takiego punktu wydaje się nieracjonalne, a koszty jego funkcjonowania powodowałyby wzrost opłat ponoszonych przez mieszkańców”. (akta kontroli str. 163-165)

Do informacji dołączono broszurę zamieszczoną na stronie internetowej Urzędu informującą o: zaletach kompostowania odpadów biodegradowalnych, zasadach segregacji odpadów, harmonogramie odbioru odpadów w zabudowie jednorodzinnej w 2020 r., zakazie palenia odpadów. Dołączono też pismo skierowane do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych zawierające informacje o obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 166-178)

4.3. Urząd na stronie internetowej www.czamabialostocka.pl (w zakładce Informator, Gospodarka odpadami) zamieszczał informacje określone w art. 3 ust. 2 pkt 9 ucp, które dotyczyły m.in. wskazania:

- podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy,
- miejsc zagospodarowania odpadów komunalnych (tj. ZUOK w Białymstoku, ZUOK w Hryniewiczach i CIGO),
- poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, które Gmina oraz podmioty odbierające odpady komunalne osiągnęły w latach 2017 i 2018,
- PSZOK z określeniem rodzajów przyjmowanych odpadów oraz dni i godzin ich przyjmowania,
- podmiotów zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych,
- adresów punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów ich przetwarzania. (akta kontroli str. 179-216)

4.4. W latach 2017–2019 Urząd nie otrzymywał od podmiotów odbierających odpady komunalne informacji o nieprawidłowym postępowaniu mieszkańców z odpadami.

4.5. W latach 2017–2019 do Urzędu wpłynęła jedna skarga od mieszkańca Gminy dotycząca gospodarki odpadami komunalnymi, co szerzej opisano w pkt 2.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W okresie tym mieszkańcy zgłosili do Urzędu (mailem lub telefonicznie) odpowiednio 25, 75 i 52 różnych reklamacji związanych z nieterminowym odbieraniem odpadów. Z informacji inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami wynika, że we wszystkich tych sprawach interweniowano u odbierających odpady oraz wyjaśniano przyczyny powstałych opóźnień. (akta kontroli str. 700)

4.6. Urząd nie posiadał informacji o dzikich wysypiskach śmieci na terenie Gminy, a ustalenia kontroli w tym zakresie przedstawiono w pkt 2.10. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 645-646)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Terminowe aktualizowanie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, w celu dostosowywania go do zmian wprowadzanych w ucp i WPGO 2016.

2. Rzetelne weryfikowanie sprawozdań składanych przez przedsiębiorców odbierających oraz zagospodarowujących odpady komunalne i przedkładanie do GUS oraz do Marszałka Województwa Podlaskiego rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, zawierających rzeczywiste dane o masie odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych.
3. Prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przez podmioty odbierające odpady i właścicieli nieruchomości przepisów ucpg, dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, stosownie do wymogu określonego w art. 9u ucpg oraz w art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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 Białymstoku. 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.

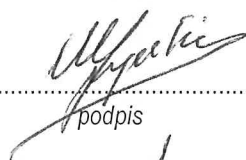
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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.


Białystok, dnia 24 kwietnia 2020 r.

Kontrolerzy:
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny



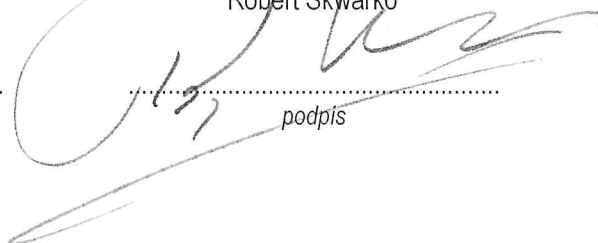
.....
podpis

Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko



.....
podpis

