



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.005.06.2020

Konrad Mikołajski
Prezes Zarządu
Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania
Odpadów ProNatura Sp. z o. o.
ul. Ernsta Petersona 22
85-862 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/045 Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi
oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o. o., 85-862 Bydgoszcz, ul. Ernsta Petersona 22 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Mikołajski, Prezes Zarządu ² od 9 lipca 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Marcin Mościcki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/99/2020 z 25 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: „Spółka” lub „MKUO ProNatura”.

² Dalej: „Prezes”.

³ Czynności kontrolne zakończono 19 października 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Spółki w kontrolowanym zakresie. Spółka dokonywała czynności w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi zgodnie z posiadanymi aktualnymi pozwoleniami oraz złożyła w terminie wnioski o nowe decyzje. Ewidencja odpadów oraz sprawozdawczość prowadzona była przez MKUO ProNatura w sposób rzetelny i zgodny ze stanem rzeczywistym. Odpady komunalne były przekazywane zgodnie z przepisami do uprawnionych podmiotów, co zostało prawidłowo udokumentowane.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wymaganego prawem oznaczenia jednego pojazdu służącego do odbioru odpadów oraz nieobjęcia wizyjnym systemem kontroli czterech miejsc magazynowania albo składowania odpadów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Spółka realizowała umowy⁷ z Miastem Bydgoszcz⁸ na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zamieszkałych i niezamieszkałych) z obszaru sektorów VI, VII i VIII⁹. MKUO ProNatura została wybrana na wykonawcę tej usługi w przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego postępowaniach.

Na mocy umów z Miastem Bydgoszcz¹⁰ wszystkie zebrane z terenu Bydgoszczy odpady komunalne¹¹ oraz odpady zielone i bioodpady były przyjmowane do unieszkodliwiania w prowadzonych przez Spółkę instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych.

MKUO ProNatura prowadziła następujące instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych:

- a) Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych przy ul. Petersona 22 w Bydgoszczy¹², gdzie było prowadzone termiczne

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

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Umowa nr BOK/57/2015 z 14 lipca 2015 r. na odbiór odpadów w latach 2016-2019; Umowa nr BOK/66/2019 z 23 października 2019 r. na odbiór odpadów od 1 listopada do 31 grudnia 2019 r. (dodatkowa umowa na odbiór odpadów z sektorów VII i VIII, zawarta z uwagi na wyczerpanie limitów masy zebranych odpadów przewidzianych umową nr BOK/57/2015) oraz Umowa nr BOK/69/2019 z 22 listopada 2019 r. na odbiór odpadów w latach 2020-2023.

⁸ Dalej: „Miasto”, „Bydgoszcz” lub „Gmina”.

⁹ Zgodnie Uchwałą Nr XXII/414/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie podziału obszaru Miasta Bydgoszcz na sektory w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2012 r. poz. 669), miasto zostało podzielone na dziewięć sektorów, dalej: „obsługiwane sektory”. Odbieraniem odpadów komunalnych z pozostałych sektorów zajmowały się inne podmioty.

¹⁰ Umowa wykonawcza z 12 grudnia 2011 r., dalej „Umowa wykonawcza” oraz Umowa nr BOK/78/2015 z 31 grudnia 2015 r.

¹¹ Także z sektorów I-V oraz IX, z których odbiorem odpadów zajmują się inne podmioty.

¹² Dalej: „ZTPOK”.

przekształcenie odpadów komunalnych z odzyskiem energii cieplnej i elektrycznej w kogeneracji;

- b) Zakład Gospodarki Odpadami przy ul. Prądocińskiej 28 w Bydgoszczy¹³, w tym:
- Stacja Segregacji Odpadów¹⁴ wraz z placem demontażu odpadów wielkogabarytowych¹⁵,
 - Kompostownia Kontenerowa Odpadów Ulegających Biodegradacji¹⁶,
 - Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne „Balast”¹⁷.

Spółka prowadziła także Stację Przeladunkową Odpadów w Toruniu przy ul. Kociewskiej 40-44¹⁸ oraz składowisko odpadów niebezpiecznych „Mogilnik” przy ul. Prądocińskiej 28 w Bydgoszczy.

Zgodnie z umową¹⁹ z Miastem Bydgoszcz MKUO ProNatura była operatorem dla trzech Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, których właścicielem jest Miasto Bydgoszcz, zlokalizowanych w Bydgoszczy przy ul. Ołowianej 43, ul. Jasinieckiej 7a oraz ul. Inwalidów 15²⁰.

Na mocy Umowy wykonawczej oraz porozumień do umowy nr BOK/78/2015 z 31 grudnia 2015 r. z Miastem Bydgoszcz do ZTPOK oraz kompostowni trafiły również odpady komunalne z gmin, które powierzyły Bydgoszczy realizację części własnych zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, związanych z budową, utrzymaniem i eksploatacją Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego.

(akta kontroli str. 21-323)

1.2. Spółka została 2 kwietnia 2012 r. wpisana, pod numerem 11/2012²¹, do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzonego przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy. MKUO ProNatura 11 kwietnia 2018 r. została wpisana do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami²² oraz został jej nadany indywidualny numer rejestrowy w tej bazie²³, którym to Spółka posługiwała się przy tworzeniu dokumentacji dotyczącej odpadów.

(akta kontroli str. 324-336)

1.3. Spółka posiadała bazę magazynowo-transportową zlokalizowaną w Bydgoszczy przy ul. Prądocińskiej 28²⁴. Przeprowadzone 23 lipca 2020 r. oględziny potwierdziły, że teren bazy był ogrodzony i zabezpieczony przed dostępem osób nieuprawnionych, a główny wjazd wyposażony został w dwie legalizowane wagi najazdowe²⁵. Teren bazy stanowił jeden kompleks, w którego skład wchodziły m.in.: SSO, plac demontażu odpadów wielkogabarytowych, kompostownia oraz składowisko „Balast”. Odpady zbierane selektywnie z terenu Bydgoszczy bezpośrednio po wjeździe na bazę były kierowane do posiadanych przez Spółkę instalacji, tj. frakcje: metale i tworzywa sztuczne, papier oraz szkło do budynku SSO, bioodpady do kompostowni, odpady wielkogabarytowe na plac

¹³ Dalej: „ZGO”.

¹⁴ Dalej: „SSO”.

¹⁵ Dalej: „plac demontażu odpadów wielkogabarytowych”.

¹⁶ Dalej: „kompostownia”.

¹⁷ Dalej: „składowisko „Balast””.

¹⁸ Dalej: „stacja przeladunkowa”.

¹⁹ Umowa nr BOK/71/2016 z 23 listopada 2016 r.

²⁰ Dalej: „PSZOK-i”.

²¹ 29 kwietnia 2013 r. dokonano zmiany wpisu po przez dodanie dodatkowych kodów odbieranych odpadów.

²² Dalej: „BDO”.

²³ Numer rejestrowy: 000010322, dalej „numer rejestrowy”.

²⁴ Baza stanowiła własność Spółki, dalej: „baza”.

²⁵ Wjazdową i wyjazdową.

rozbioru wielkich gabarytów, a odpady przeznaczone do składowania²⁶, tj. zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu na składowisko „Balast”.

Na terenie bazy znajdowały się pomieszczenia socjalne dla pracowników, na które składały się: szatnie czyste i brudne, umywalnie, pomieszczenia z natryskami, ustępy oraz kuchnia z jadalnią oraz palarnia.

Rezerwowe pojemniki oraz worki do odbioru odpadów komunalnych magazynowane były na terenie bazy na specjalnym placu oraz w hali magazynowej.

Teren bazy był wyposażony w system zapewniający zagospodarowanie wód opadowych, ścieków przemysłowych oraz bytowych.

Miejsca przeznaczone do parkowania pojazdów znajdowały się wokół SSO i na drogach dojazdowych do niej. Miejsca te były utwardzone i zabezpieczone przed emisją zanieczyszczeń do gruntu.

Przeprowadzone oględziny wybranych losowo siedmiu pojazdów²⁷ potwierdziły, że sześć z nich zostało w sposób trwały i czytelny oznakowane danymi teled adresowymi Spółki, jeden nie został tak oznakowany, co zostało opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Wszystkie pojazdy odpowiadały wymaganiom technicznym określonym w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²⁸. Dodatkowo zgodnie z zawartą z Miastem Bydgoszcz umową na odbiór odpadów pojazdy wyposażone były w: terminal systemu monitoringu pojazdów, czytniki kodów RFID²⁹ znajdujące się w miejscu załadunku, które służyły do sczytywania kodów RFID z pojemników na odpady³⁰ oraz dwie kamery z przodu i z tyłu wykonujące zdjęcia co 3 sekundy. Zdjęcia z tych kamer były automatycznie przekazywane na serwer, do którego dostęp mieli pracownicy Spółki zarządzający odbiorem oraz pracownicy Biura Zarządzania Gospodarką Odpadami Komunalnymi Miasta Bydgoszczy³¹. Wszystkie poddane oględzinom pojazdy utrzymane były we właściwym stanie technicznym oraz sanitarnym³². Na terenie bazy znajdował się punkt bieżącej konserwacji i napraw pojazdów oraz myjnia do mycia i dezynfekcji pojazdów.

(akta kontroli str. 337-360, 741)

1.4. W okresie objętym kontrolą do odbioru odpadów z obsługiwanych sektorów Spółka wykorzystywała łącznie 25 pojazdów³³, z których każdy, w zależności od przypisanego zadania, odbierał odpady niesegregowane, jak i zbierane selektywnie. Odpady były odbierane nie rzadziej niż zostało to określone w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bydgoszczy uchwalonym przez Radę Miasta Bydgoszczy³⁴. Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych określona została w harmonogramach zatwierdzonych przez Urząd Miasta Bydgoszczy³⁵.

²⁶ Zgodnie z decyzjami Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego: z 31 marca 2016 r. znak ŚG-I-G.7222.11.2015/MB oraz 30 sierpnia 2018 r. znak ŚG-I-G.7222.9.2018/MB.

²⁷ Pięciu śmieciarek wyposażonych w funkcję kompaktującą, przystosowanych zarówno do odbioru odpadów zmieszanych, jak i selektywnie zbieranych (w tym dwóch dwukomorowych) oraz dwóch pojazdów bez funkcji kompaktowania (pojazdy służące do transportu kontenerów, w tym jeden wyposażony w hydrauliczny dźwig samochodowy).

²⁸ Dz. U. poz. 122, dalej: „rozporządzenie z dnia 11 stycznia 2013 r.”.

²⁹ Elektroniczne ewidencjonowanie czynności odbioru, transportu oraz wyładunku odpadów komunalnych, dalej: „system RFID”.

³⁰ Z wykorzystaniem systemu RFID zapisywana jest m.in. godzina i miejsce opróżnienia konkretnego pojemnika oraz dane samochodu dokonującego odbioru.

³¹ Dalej: „BZGOK”.

³² Pojazdy przynajmniej dwa razy w miesiącu poddawane były myciu i dezynfekcji.

³³ 19 pojazdów wyposażonych w funkcję kompaktującą (w tym dwie śmieciarki dwukomorowe) oraz sześć pojazdów bez tej funkcji (w tym dwa pojazdy wyposażone w hydrauliczny dźwig samochodowy (HDS)).

³⁴ Uchwała nr XII/140/15 z 29 kwietnia 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2015 r. poz. 1625 ze zm.).

³⁵ Dalej: „UM”.

Indywidualna częstotliwość odbiorów była dostosowywana do potrzeb danej nieruchomości, tj. masy powstających odpadów oraz liczby pojemników w stosunku do liczby mieszkańców i ustalana była w taki sposób, aby pojemniki się nie przepełniały. Dla nieruchomości niezamieszkałych o częstotliwości odbioru odpadów decydowała złożona w UM deklaracja i wynosiła ona od jednego odbioru na 14 dni do sześciu odbiorów w tygodniu. Odpady obierane były oddzielnie dla każdej z frakcji, z wyjątkiem odbiorów realizowanych przez pojazdy dwukomorowe, które pozwalały na odbiór dwóch różnych frakcji jednocześnie. Od 2016 r. wprowadzony został w Bydgoszczy elektroniczny system RFID. W ramach tego systemu każdy pojemnik ustawiony w mieście został wyposażony w transponder, na którym zapisane były dane dotyczące: wielkości pojemnika, użytkownika pojemnika oraz frakcji odpadów, która powinna się w nim znajdować. Samochody odbierające odpady wyposażone zostały w anteny automatycznie odczytujące dane z transponderów opróżnianych pojemników. System pozwalał na generowanie raportów, w których widoczne były ewentualne opróżnienia pojemników niezgodne z zatwierdzonym harmonogramem. Pracownicy BZGOK z użyciem systemu prowadzili bieżący nadzór nad poprawnością wykonywania przez Spółkę odbiorów odpadów. Każdy przypadek niewłaściwego opróżnienia pojemników był indywidualnie rozpatrywany, od 2016 r. nie zdarzyło się, aby odpady zostały niezasadnie przez Spółkę zmieszane.

Mieszkańcy w zabudowie jednorodzinnej wyposażeni zostali w pojemniki na odpady niesegregowane i odpady bio oraz w worki na odpady opakowaniowe, papier i szkło. Nieruchomości wielorodzinne i niezamieszkałe wyposażone zostały w pojemniki na wszystkie frakcje.

Spółka nie prowadziła statystyk w zakresie zgłoszeń błędnej segregacji. W sektorach obsługiwanych przez Spółkę występowało około 10-15 takich przypadków tygodniowo. W wypadku stwierdzenia złej segregacji, kierownik wprowadzał notatkę do systemu RFID „zła segregacja”, oraz wykonywał dokumentację zdjęciową odpadów. Informacja taka automatycznie była dostępna dla inspektorów BZGOK.

Zebrane przez Spółkę odpady z obsługiwanych sektorów były przekazywane do własnych instalacji, tj.: ZTPOK, SSO, kompostowni oraz na składowisko „Balast”.

Spółka posiadała w Toruniu stację przeładunkową, do której dostarczane były wyłącznie odpady z miasta Torunia i gmin ościennych³⁶. Dostarczane do stacji odpady były bezpośrednio kierowane do hali pras i po załadunku transportowane do ZTPOK.

Spółka zebrane selektywnie odpady przekazywała zarówno bezpośrednio do podmiotów prowadzących odzysk i recykling odpadów, jak i przy udziale pośredników. Dla wszystkich przekazanych odpadów, w tym przekazywanych przez pośredników, MKUO ProNatura posiadała dokumenty potwierdzające recykling odpadów opakowaniowych (dokumenty DPR i EDPR) albo oświadczenia pośredników potwierdzające rodzaj procesu recyklingu, jakiemu poddano odebrane odpady.

Koszty odbioru odpadów przez Spółkę z obsługiwanych przez nią sektorów Miasta Bydgoszczy w poszczególnych latach wyniosły: 11 238 tys. zł w 2016 r., 11 038 tys. zł w 2017 r., 11 163 tys. zł w 2018 r., 12 255 tys. zł w 2019 r. oraz 6 399 tys. zł w I półroczu 2020 r. Natomiast koszty zagospodarowania odpadów zebranych ze wszystkich sektorów miasta wniosły: 31 494 tys. zł w 2016 r., 28 092 tys. zł

³⁶ W ramach projektu pn. „Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego”.

w 2017 r., 29 972 tys. zł w 2018 r., 35 100 tys. zł w 2019 r. oraz 19 073 tys. zł w I półroczu 2020 r.

Prezes wyjaśnił m.in., że wzrost kosztów odbioru w latach 2018-2020 związany był przede wszystkim ze zmianą systemu zbiórki poprzez wprowadzenie dwóch nowych frakcji odpadów. Dodatkowo od 2020 r. zmieniły się także wymagania techniczne dotyczące systemu monitoringu pojazdów oraz ich wyposażenia. Miały one znaczący wpływ na wzrost kosztów amortyzacji, paliwa oraz kosztów osobowych. Natomiast wzrost kosztów zagospodarowania odpadów w ZTPOK wynikał ze wzrostu: cen za przekazanie odpadów niebezpiecznych do ich zagospodarowania (pyłów z systemu oczyszczania spalin, popiołów lotnych); kosztów przyjęcia do zagospodarowania nadmiarowych ilości odpadów np. dla odpadów o kodzie 19 12 12 oraz kosztów usług związanych z: przeglądami, naprawami, remontami wynikającymi ze standardowego zużycia się urządzeń.

(akta kontroli str. 264-367, 379-384, 392-393)

1.5. Na podstawie umowy³⁷ MKUO ProNatura stała się operatorem dla należących do Miasta trzech PSZOK-ów. Do zadań Spółki należało zarządzanie na rzecz Miasta PSZOK-ami i zagospodarowanie odebranych w tych punktach od mieszkańców Bydgoszczy selektywnie zebranych odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych. PSZOK-i zostały wybudowane w ramach projektu pn. „Budowa miejskich Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Bydgoszczy”. Projekt ten uzyskał dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Powstałe PSZOK-i zostały oddane do użytkowania na przełomie marca i kwietnia 2019 r.

Miasto, zgodnie art. 45 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁸, zwolnione zostało z obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów w PSZOK. Gmina została wpisana do bazy BDO jako prowadzący zbieranie odpadów w PSZOK-ach i został jej nadany indywidualny numer rejestrowy³⁹.

PSZOK-i przyjmowały odpady komunalne powstałe w gospodarstwach domowych wyłącznie z terenu miasta Bydgoszczy. Odpady przyjmowane były codziennie w godzinach 8:00-20:00 z wyłączeniem niedziel i dni świątecznych. Warunkiem przyjęcia odpadów było przedstawienie dokumentu tożsamości oraz okazanie jednego z rachunków potwierdzających dokonywanie opłat za media albo dokumentu potwierdzającego naliczenie tzw. „opłaty śmieciowej” z lokalu, z którego pochodziły przekazywane odpady. PSZOK-i odbierały wszystkie odpady wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁰. Gmina wprowadziła roczny limit w wysokości 1,5 Mg dla odpadów poremontowych oraz 8 szt. opon z jednego samodzielnego lokalu.

Przeprowadzone oględziny jednego PSZOK-u⁴¹ potwierdziły, że odpady, a szczególnie odpady niebezpieczne, gromadzone były w sposób zabezpieczający zdrowie ludzi i środowisko, a także w sposób umożliwiający dalsze ich przetworzenie, tj. osobno poszczególne frakcje materiałowe. Odpady magazynowane były przez czas niezbędny do zapelnienia kontenerów/pojemników przypisanych do danego kodu odpadu, a następnie były systematycznie wywożone. W sumie w ciągu miesiąca z jednego PSZOK-u realizowanych było przez Spółkę ok. 25-50 wywozów kontenerowych. Odpady gromadzone w pojemnikach, w tym odpady niebezpieczne, oraz odpady użytkowe odbierane były bezpośrednio przez

³⁷ Umowa z Miastem Bydgoszcz nr BOK/71/2016 z 23 listopada 2016 r.

³⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm., dalej: „ustawa o odpadach”.

³⁹ Indywidualny numer rejestrowy: 000051633.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439.

⁴¹ PSZOK przy ul. Inwalidów 15.

podmioty zewnętrzne zajmujące się ich zagospodarowaniem, nie rzadziej, niż co dwa tygodnie. Odpady te były przetwarzane m.in.: w instalacjach do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne (proces D10), zakładach przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (proces R12) oraz instalacjach recyklingu opon i wyrobów gumowych (proces R3).

PSZOK-i od momentu ich uruchomienia posiadały zainstalowany wizyjny system kontroli miejsca magazynowania odpadów. Przeprowadzone oględziny potwierdziły, że system rejestrował obraz przez całą dobę i umożliwiał identyfikację pojazdów oraz osób przebywających w miejscu zbierania i magazynowania odpadów. Zarejestrowany materiał przechowywany był przez minimum miesiąc od daty jego zapisu. Materiał został zabezpieczony przed dostępem osób nieuprawnionych oraz jego utratą wskutek zniszczenia lub kradzieży.

(akta kontroli str. 309-323, 367-369, 394-405, 1028-1030)

1.6. MKUO ProNatura w latach 2016-2020 prowadziła następujące instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych: ZPTOK w oparciu o pozwolenie zintegrowane udzielone decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 10 lipca 2015 r. znak ŚG-IV.7222.4.2015.SN⁴²; SSO wraz z placem demontażu odpadów wielkogabarytowych, kompostownię oraz składowisko „Balast” w oparciu o pozwolenie zintegrowane udzielone decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 29 października 2007 r. znak WSRiRW.III.AD/6618-2/07 dla Zakładu Robót Publicznych w Bydgoszczy, przeniesionego decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 28 stycznia 2008 r. znak ŚG-I.sś.760-1/6/08 na Spółkę⁴³. W udzielonych pozwoleniach ustalono dla ZPTOK łączny limit masy przyjętych do przetworzenia odpadów w wysokości 180 000 [Mg/rok], SSO – 120 000 [Mg/rok], placu demontażu odpadów wielkogabarytowych – 120 000 [Mg/rok], kompostowni – 4 000 [Mg/rok] oraz składowiska „Balast” – 180 000 [Mg/rok]. W okresie objętym kontrolą Spółka nie przekroczyła tych limitów.

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego pismem z 10 lipca 2020 r.⁴⁴ poinformował Spółkę, że przystąpił do analizy pozwolenia zintegrowanego wydanego dla ZPTOK zgodnie z konkluzjami dotyczącymi najlepszych dostępnych technik⁴⁵, jednocześnie zobowiązał ją do porównania warunków posiadanego pozwolenia zintegrowanego z BAT⁴⁶.

MKUO ProNatura 29 stycznia 2020 r. złożyła do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego wnioski o zmianę wydanych pozwoleń zintegrowanych dla ZPTOK i ZGO oraz zezwolenia na zbieranie odpadów dla Stacji przeładunkowej. Do dnia zakończenia kontroli Spółka nie otrzymała nowych decyzji.

(akta kontroli str. 369, 384-391, 406-690, 1032-1037)

1.7. Przeprowadzone badanie 20 wybranych dokumentów ewidencji odpadów z przedstawionymi przez Spółkę elektronicznymi ewidencjami kwitów wagowych

⁴² Zmienione decyzjami Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z: 13 lipca 2016 r. znak ŚG-I-G.7222.9.2016/MB, 8 maja 2017 r. znak ŚG-I-G.7222.8.2017/MB oraz 21 września 2018 r. znak ŚG-I-G.7222.12.2018/MB.

⁴³ Zmienione decyzjami Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z: 29 września 2008 r. znak ŚG-I.sś.760-1/6/08, 1 czerwca 2009 r. znak ŚG-I.sś.760-1/14/09, 29 czerwca 2009 r. znak ŚG-I.sś.760-1/15/09, 11 czerwca 2010 r. znak ŚG-I.mb.7624/17/10, 21 stycznia 2011 r. znak ŚG-I.mb.7624/1/11, 27 maja 2011 r. znak ŚG-I.7222.5.2011/MB, 29 czerwca 2012 r. znak ŚG-I.7222.6.2012/MB, 4 kwietnia 2013 r. znak ŚG-I.7222.3.2013/MB, 13 grudnia 2014 r. znak ŚG-I.7222.22.2014/M, 31 marca 2016 r. znak ŚG-I-G.7222.11.2015/MB, 14 lipca 2016 r. znak ŚG-I-G.7222.10.2016/MB, 30 sierpnia 2018 r. znak ŚG-I-G.7222.9.2018/MB.

⁴⁴ Znak ŚG-I-G.7222.20.2020/MB.

⁴⁵ Ang. best available technology, dalej: „BAT”.

⁴⁶ Spółka wywiązała się z tego obowiązku przesyłając porównanie pismem z 5 sierpnia 2020 r. L.dz. ZE/MCZ/2160/20.

oraz elektronicznymi zestawieniami magazynowymi potwierdziło, że ewidencja ta była prowadzona zgodnie ze stanem rzeczywistym.

ZTPOK przyjął odpady⁴⁷ o łącznej masie: 147 251,380 Mg w 2016 r., 165 696,080 Mg w 2017 r., 175 034,260 Mg w 2018 r., 168 527,820 Mg w 2019 r. oraz 81 837,000 Mg w I półroczu 2020 r. Dla kompostowni⁴⁸: 3 970,640 Mg, 3 995,570 Mg, 3 999,880 Mg, 3 979,510 Mg oraz 3 191,420 Mg. Dla SSO i placu rozbiórki odpadów wielkogabarytowych⁴⁹ było to odpowiednio: 27 925,740 Mg, 31 065,340 Mg, 34 559, 660 Mg, 38 721,340 Mg oraz 19 473,000 Mg. Dla składowiska „Balast”⁵⁰: 50 644,260 Mg, 41 211,680 Mg, 33 562,660 Mg, 40 969,540 Mg, 10 968,280 Mg.

W instalacjach Spółki przetwarzano odpady przekazywane także przez inne podmioty. W przypadku ZGO były to głównie podmioty odbierające odpady z nieobsługiwanych przez Spółkę sektorów miasta Bydgoszczy oraz inne podmioty zajmujące się odbiorem odpadów, sprzątnięciem i oczyszczeniem oraz pracami remontowymi. Podmioty te przekazały łącznie do ZGO: 39 597,140 Mg odpadów w 2016 r., 33 432,100 Mg w 2017 r., 42 251,460 Mg w 2018 r., 47 428,660 Mg w 2019 r. i 22 664,480 Mg w I półroczu 2020 r. W wypadku ZTPOK były to także głównie podmioty odbierające odpady z nieobsługiwanych przez Spółkę sektorów miasta Bydgoszczy oraz podmioty zajmujące się odbiorem oraz przetwarzaniem odpadów na terenie gmin należących do Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego. Podmioty te przekazały łącznie do ZTPOK 101 089,640 Mg odpadów w 2016 r., 119 023,700 Mg w 2017 r., 129 817,640 Mg w 2018 r., 125 015,780 Mg w 2019 r. i 57 685,340 Mg w I półroczu 2020 r. Wszystkie przekazane do instalacji MKUO ProNatura odpady pochodziły z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. W ramach działania SSO i placu rozbiórki odpadów wielkogabarytowych wytwarzane były odpady o kodzie 19 12 12⁵¹. Ich udział w stosunku do wytworzonych odpadów (razem wszystkich średnio) przez ww. instalacje w poszczególnych latach wynosił: 2016 - 64,0 %, 2017 - 66,6 %, 2018 - 68,4%, 2019 - 62,3 % i 2020 (I półrocze) - 67,3 %. Odpady te trafiały głównie (95,6%) do ZTPOK. Odpady przetwarzane⁵² i wytwarzane⁵³ w instalacjach były magazynowane na ich terenie, jeżeli konieczność taka wynikała z procesów technologicznych lub organizacyjnych. Czas magazynowania nie przekroczył terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów i nie był dłuższy niż jeden rok. Surowce wtórne wysegregowane w instalacjach były przekazywane do instalacji

⁴⁷ Odpady: 20 03 01 - Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oraz 19 12 12 - Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

⁴⁸ Odpady: 02 01 03 - Odpadowa masa roślinna oraz 20 02 01 - Odpady ulegające biodegradacji.

⁴⁹ Odpady: 15 01 01 - Opakowania z papieru i tektury, 15 01 02 - Opakowania z tworzyw sztucznych, 15 01 05 - Opakowania wielomateriałowe, 15 01 06 - Zmieszane odpady opakowaniowe, 15 01 07 - Opakowania ze szkła, 20 01 11 - Tekstylija, 20 01 39 - Tworzywa sztuczne, 20 02 03 - Inne odpady nieulegające biodegradacji, 20 03 07 - Odpady wielkogabarytowe.

⁵⁰ Odpady: 15 02 03 - Sorbenty, materiały filtracyjne, tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne inne niż wymienione w 15 02 02, 17 02 02 - Szkło, 17 02 03 - Tworzywa sztuczne, 17 09 04 - Zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03, 19 01 12 - Żużle i popioły paleniskowe inne niż wymienione w 19 01 11, 19 03 05 - Odpady stabilizowane inne niż wymienione w 19 03 04, 19 05 03 - Kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania), 19 05 99 - Inne nie wymienione odpady, 19 08 01 - Skratki, 19 08 02 - Zawartość piaskowników, 20 02 03 - Inne odpady nieulegające biodegradacji oraz 20 03 03 Odpady z czyszczenia ulic i placów.

⁵¹ Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11

⁵² W przypadku ZTPOK były to zblotowane na placu magazynowym odpady 19 12 12 - Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

⁵³ W przypadku ZTPOK było to odpady: 19 01 12 - Żużle i popioły paleniskowe inne niż wymienione w 19 01 11, 19 12 02 - Metale żelazne, 19 12 03 - Metale nieżelazne, 19 01 13* - Popioły lotne zawierające substancje niebezpieczne, 19 01 07* - Odpady stałe z oczyszczania gazów odlotowych, 19 03 05 - Odpady stabilizowane inne niż wymienione w 19 03 04, dla ZGO były to odpady: 15 01 01 - Opakowania z papieru i tektury, 15 01 02 - Opakowania z tworzyw sztucznych, 15 01 04 - Opakowania z metali, 15 01 07 - Opakowania ze szkła, 19 12 01 - Papier i tektura.

recyklingu (podawane procesom: R3, R4 i R5), natomiast odpady 19 12 12 do instalacji odzysku (podawane procesom: R1 i R12).

Prezes wyjaśnił m.in., że potrzeba przekazywania odpadów 19 12 12 do instalacji odzysku (proces R12) wynikała, ze zmiany na rynku odpadów, które miały miejsce w 2018 r. W wyniku wprowadzenia przez Chińską Republikę Ludową zakazu importu odpadów z tworzyw sztucznych, na rynku europejskim i polskim powstała nadwyżka odpadów do zagospodarowania. Jednocześnie w tym czasie obowiązywał już zakaz składowania odpadów o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg. Spowodowało to wzrost cen za zagospodarowanie odpadów i w konsekwencji wzrost ilości odpadów dostarczanych do ZTPOK, ponad dozwoloną ilość odpadów możliwych do przetworzenia zgodnie z wydanymi pozwoleniami w ZTPOK⁵⁴. Dodatkowym czynnikiem powodującym konieczność przekazania odpadów pomiotom zewnętrznym był wzrost kaloryczności otrzymywanych odpadów powodujący obniżenie masowej wydajności instalacji ZTPOK.

(akta kontroli str. 369-376, 691-740, 1030-1031)

1.8. MKUO ProNatura posiadała wizyjny system kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów. System zainstalowany był zarówno na terenie ZTPOK, ZGO, jak i wszystkich PSZOK-ów. Przeprowadzone oględziny potwierdziły, że system rejestrował obraz przez całą dobę i umożliwiał identyfikację pojazdów oraz osób przebywających w miejscu zbierania i magazynowania odpadów. Zarejestrowany materiał przechowywany był przez minimum miesiąc od daty jego zapisu i został zabezpieczony przed dostępem osób nieuprawnionych oraz jego utratą wskutek zniszczenia lub kradzieży. Stwierdzono nieprawidłowości w niezapewnieniu monitoringu wizyjnego czterech miejsc magazynowania albo składowania odpadów na terenie ZGO, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 742-745)

1.9. W latach 2016 – 2020 (I połowa) Spółka przyjmowała na składowisku „Balast” głównie⁵⁵ odpady z własnych instalacji oraz od innych podmiotów zajmujących się utrzymaniem czystości, zagospodarowaniem odpadów oraz pracami remontowo-budowlanymi. Składowano odpady zgodnie z posiadanym pozwoleniem zintegrowanym należące do czterech grup (w zależności od źródła ich powstawania): 15 - odpady opakowaniowe; sorbenty, tkaniny do wycierania, materiały filtracyjne i ubrania ochronne nie ujęte w innych grupach⁵⁶; 17 - odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej (włączając glebę z terenów zanieczyszczonych)⁵⁷; 19 - odpady z instalacji i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, z oczyszczalni ścieków oraz z uzdatniania wody pitnej i wody do celów przemysłowych⁵⁸ oraz 20 - odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie⁵⁹. Deponowane odpady pochodziły wyłącznie z terenu województwa kujawsko-pomorskiego.

Dla składowanych odpadów Spółka posiadała otrzymane zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy o odpadach podstawowe charakterystyki odpadu oraz aktualne wyniki testów ich zgodności.

⁵⁴ Np. w 2019 r. łącznie przekazano 192 277 Mg.

⁵⁵ Ponad 99% ogólnej masy składowanych odpadów.

⁵⁶ 15 02 03 Sorbenty, materiały filtracyjne, tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne inne niż wymienione w 15 02 02.

⁵⁷ 17 02 02 Szkło, 17 02 03 Tworzywa sztuczne oraz 17 09 04 Zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03.

⁵⁸ 19 01 12 Żużle i popioły paleniskowe inne niż wymienione w 19 01 11, 19 03 05 Odpady stabilizowane inne niż wymienione w 19 03 04, 19 05 03 Kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania), 19 05 99 Inne nie wymienione odpady, 19 08 01 Skratki, 19 08 02 Zawartość piaskowników.

⁵⁹ 20 02 03 Inne odpady nieulegające biodegradacji oraz 20 03 03 Odpady z czyszczenia ulic i placów.

MKUO ProNatura zgodnie z art. 115 ust. 1 ustawy o odpadach pobierała co najmniej raz w miesiącu próbki składowanych na składowisku „Balast” odpadów. Pobrane próbki przechowywane były przez okres co najmniej miesiąca. Zgodnie z obowiązującą procedurą przyjęcia odpadów na Składowisko „Balast”⁶⁰ przyjęcie odpadów odbywało się pod nadzorem przeszkolonego pracownika Spółki, który dokonywał sprawdzenia zgodności deponowanych odpadów z informacjami zawartymi w podstawowej charakterystyce odpadów oraz karcie przekazania odpadów.

(akta kontroli str. 376-378, 676, 746-771)

1.10. Spółka terminowo składała do Prezydenta Miasta Bydgoszczy⁶¹ oraz Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁶² sprawozdania. Przeprowadzona weryfikacja dwóch⁶³ potwierdziła rzetelność ich sporządzenia. Prezydent Miasta Bydgoszczy nie zgłaszał zastrzeżeń, co do prawidłowości zawartych w sprawozdaniach danych. W latach 2016-2020 (I połowa) w MKUO ProNatura pięć kontroli przeprowadził Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, osiem Prezydent Miasta Bydgoszczy oraz jedną Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W przypadku dwóch kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które nie dotyczyły gospodarki odpadami komunalnymi⁶⁴.

(akta kontroli str. 772-1014)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Podczas przeprowadzonych 23 lipca 2020 r. oględzin stwierdzono, że samochód marki VOLVO o numerze rejestracyjnym CB 513LE, służący do transportu kontenerów, nie był trwale i czytelnie oznakowany nazwą oraz danymi teleadresowymi Spółki. Takie oznakowanie pojazdów wymagane jest na podstawie § 3 pkt 2 rozporządzenia z dnia 11 stycznia 2013 r.

Wiceprezes wyjaśnił m.in., że samochód ten rozpoczął odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości dopiero w czerwcu 2020 r. i w trakcie realizacji odbiorów odpadów oznaczenie znajdowało się na odbieranych kontenerach. Oklejenie drzwi pojazdu nastąpiło w dniu podpisania protokołu.

NIK zauważa, że oznaczenie samych kontenerów, które nie stanowiły integralnej części samochodu, nie spełniało wymogu oznakowania w sposób trwały i czytelny nazwą oraz danymi teleadresowymi samego pojazdu. Na kontenerze znajdowało się jedynie logo Spółki i telefon, bez adresu. W trakcie przeprowadzonych oględzin na samochodzie nie znajdował się żaden kontener. Samochód został prawidłowo oznakowany po oględzinach.

(akta kontroli str. 345-360, 1019-1024)

⁶⁰ Zatwierdzoną Decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr ŚG-I-G.7241.27.2018/MB z 30 sierpnia 2018 roku.

⁶¹ Zgodnie z art. 90a oraz 9n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Spółka nie była zobowiązana do składania sprawozdań na podstawie art. 9na oraz 9nb tejże ustawy.

⁶² Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt. 2 ustawy o odpadach.

⁶³ Złożonych sprawozdań na podstawie art. 90a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach za 2018 i 2019 r.

⁶⁴ Podczas kontroli Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w grudniu 2018 r. stwierdzono naruszenie pkt. V.4.1 pozwolenia zintegrowanego w postaci przekroczenia ilości wytworzonego w 2017 r. odpadu o kodzie 15 02 02* Sorbenty, materiały filtracyjne (w tym filtry olejowe nie ujęte w innych grupach), tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne zanieczyszczone substancjami niebezpiecznymi (np. PCB), natomiast podczas kontroli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeprowadzonej w lutym 2016 r. kontroli stwierdzono uchybienie w zakresie nieosiągnięcia w roku 2015 planowanego wskaźnika rezultatu - "Liczba objętych systemem zagospodarowania odpadów komunalnych".

2. Zainstalowany na terenie Zakładu Gospodarki Odpadami wizyjny system kontroli nie obejmował czterech miejsc magazynowania albo składowania odpadów: /1/ magazynu papieru i tektury; /2/ miejsca magazynowania odpadów opakowaniowych z tworzy sztucznych; /3/ miejsca magazynowania odpadów opakowaniowych ze szkła; /4/ terenu samego składowiska „Balast”, gdzie zainstalowana była jedynie kamera, która pokazywała wjazd na składowisko, co było niezgodne z art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach oraz z § 2 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów⁶⁵. Zgodnie z przywołanymi przepisami zarządzający składowiskiem odpadów obowiązany jest do prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, który zapewniać ma rejestrację obrazu obejmującą całą powierzchnię magazynowanych lub składowanych odpadów.

Wiceprezes wyjaśnił, że Składowisko „Balast” zlokalizowane jest terenie pozbawionym wszelkich mediów i obecnie możliwości techniczne pozwalają jedynie na monitorowanie samego wjazdu na składowisko. Budowa bardziej rozbudowanego systemu wymaga dużych nakładów i pozwoli tylko na monitoring lokalny, tj. nie będzie możliwe udostępnienie rejestrowanego obrazu online organom kontrolującym. ZGO zlokalizowany jest na obszarze, na którym żaden operator nie oferuje dostępu do Internetu szerokopasmowego, a wydajność obecnie eksploatowanej radiolinii nie pozwala na obciążenie jej dodatkowymi danymi. Co do pozostałych trzech miejsc magazynowania odpadów to system kontroli wizyjnej został uzupełniony o kamery je obejmujące.

(akta kontroli str. 742-745, 1019-1024)

NIK zauważa, że obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów wynika wprost z przepisów. Wobec powyższego spółka powinna zapewnić w planie finansowym stosowne środki na realizację tego obowiązku.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu objęcie wizyjnym system kontroli Składowiska „Balast”.

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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁶⁵ Dz. U., poz. 1755.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, 5 listopada 2020 r.

Kontroler
(-) Marcin Mościcki
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki