



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.03.2020

Pani
Aleksandra Duliewicz
Prezydent Miasta Gdańska
Urząd Miejski w Gdańsku
ul. Nowe Ogrody 8/12
80-803 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gdańsku, ul. Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Dulkiwicz, Prezydent Miasta Gdańsk od 7 marca 2019 r. (wcześniej pełniąca funkcję Prezydenta Miasta Gdańska, od 17 stycznia do 6 marca 2019 r. ¹). W okresie objętym kontrolą Prezydentem Miasta Gdańska był poprzednio, tj. do 14 stycznia 2019 r., Paweł Adamowicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych na terenie gminy.2. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobu postępowania z odpadami komunalnymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 3 września 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/87/2020 z 29 maja 2020 r.2. Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/88/2020 z 29 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Miasta Gdańska (dalej: „Miasto”) zapewniła, w latach objętych kontrolą, warunki dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sprawowała skuteczny nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych.

Systemem gospodarowania odpadami komunalnymi z założenia objęte zostały wszystkie nieruchomości położone w granicach administracyjnych Miasta, co weryfikowane było na bieżąco poprzez podejmowane przez Urząd działania w tym analizę i weryfikację składanych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłat. W okresie objętym kontrolą na zlecenie Urzędu przeprowadzono również badanie morfologii zbieranych odpadów.

Opracowywane projekty uchwał, w tym dotyczące regulaminu czystości i porządku w Mieście, określające m.in. zasady postępowania z wytwarzanymi odpadami komunalnymi, przyjęte przez Radę Miasta, były zgodne z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”)⁴ oraz zapewniały zgodne z przepisami gospodarowanie odpadami komunalnymi. System gospodarowania odpadami zorganizowano w sposób dostępny dla mieszkańców, zapewniając selektywne zbieranie odpadów, a podmioty zbierające i zagospodarowujące odpady były na bieżąco nadzorowane.

¹ Do 16 stycznia 2019 r. pierwszy zastępca Prezydenta Miasta Gdańska – Pawła Adamowicza.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: „ustawa o NIK”).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439.

W badanym okresie Miasto osiągnęło wymagane poziomy recyklingu, odzysku i ograniczenia składowania. Roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami były sporządzane rzetelnie oraz terminowo przekazywane Marszałkowi Województwa Pomorskiego i Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. W Mieście prowadzono działania informacyjne i edukacyjne, a na stronach internetowych Urzędu zamieszczano wymagane informacje dotyczące odpadów komunalnych. Stawki opłat ustalano na podstawie rzetelnych danych i informacji i były one adekwatne do kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. Do 31 grudnia 2017 r. gospodarkę odpadami komunalnymi na terenie Miasta, w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości, prowadziła jednostka budżetowa Miasta – Gdański Zarząd Dróg i Zieleni (dalej: „Zarząd Dróg i Zieleni”). Od 1 stycznia 2018 r. systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (dalej: „system GOK”) zarządzał Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu (dalej: „WGK”).

(akta kontroli str. 7-291, 2337-2348)

Prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi Miasto powierzyło Zakładowi Utylizacyjnemu w Gdańsku Sp. z o.o. – jednoosobowej spółce komunalnej⁶ (dalej: „ZU”), który wykonywał powierzone zadania w zakresie zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów poprzez:

- zagospodarowanie oraz składowanie odpadów innych niż niebezpieczne,
- magazynowanie odpadów niebezpiecznych,
- zbieranie odpadów do recyklingu, przeznaczonych do unieszkodliwiania i przeznaczonych do odzysku,
- sortowanie i kompostowanie odpadów.

(akta kontroli str. 7-21, 174-186, 2076-2095)

Miasto objęło systemem GOK wszystkie nieruchomości położone w granicach administracyjnych Miasta, również te, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne. W związku z powyższym na terenie Miasta nie ma właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli str. 187-291, 304-324, 2334-2336)

Systemem GOK na terenie Miasta, wg stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2016-2020 (do 30 czerwca), objął odpowiednio: 46,7 tys., 46,9 tys., 47,1 tys., 47,8 tys. i 48,0 tys. nieruchomości, z tego:

⁵ 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.

⁶ Uchwałą Rady Miasta nr XLIII/1238/09 z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

- 38,0 tys., 38,4 tys., 38,6 tys., 39,5 tys. i 39,7 tys. nieruchomości zamieszkałych, w tym systemem selektywnego zbierania odpadów odpowiednio: 34,0 tys., 34,5 tys., 34,6 tys., 35,7 tys. i 38,6 tys.,
- 6,2 tys., 5,9 tys., 5,9 tys., 5,6 tys., 3,7 tys. nieruchomości niezamieszkałych, w tym systemem selektywnego zbierania odpadów odpowiednio: 2,2 tys., 2,1 tys., 2,2 tys., 2,3 tys. i 3,6 tys.,
- 2,5 tys., 2,5 tys., 2,5 tys., 2,6 tys. i 4,7 tys. nieruchomości mieszanych, w tym systemem selektywnego zbierania odpadów odpowiednio: 2,1 tys., 2,1 tys., 2,1 tys., 2,2 tys. i 4,7 tys.

(akta kontroli str. 325)

Spadek liczby nieruchomości niezamieszkałych objętych systemem odbioru odpadów komunalnych w latach 2019-2020 i wzrost liczby nieruchomości mieszanych w tym okresie, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, wynikał ze zintensyfikowanej analizy i porządkowania dokumentów (deklaracji) w tym okresie i zidentyfikowania znacznego przenoszenia przez właścicieli obowiązku złożenia deklaracji na najemców lokali. W związku z tym, po przeprowadzonych rozmowach z zarządcami wspólnot i spółdzielni zobowiązano ich, aby składane przez najemców deklaracje zostały zastąpione jedną deklaracją obejmującą całą nieruchomość złożoną przez jej właściciela. W związku z zastosowaniem się do zaleceń nastąpił spadek deklaracji o symbolu DO-2 i wzrost o symbolu DO-3.

(akta kontroli str. 1015-1022)

Urząd nie posiadał pełnej bazy danych o nieruchomościach z terenu Miasta, których właściciele byli obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w 2013 r., tj. na początku tworzenia bazy nieruchomości, na podstawie ewidencji gruntów i budynków (baza EWID) oraz bazy danych otrzymanej z Saur Neptun Gdańsk S.A. (dalej: „Saur Neptun” – spółki świadczącej usługi wodociągowo-kanalizacyjne w Mieście), został utworzony podstawowy wykaz nieruchomości, których właściciele powinny złożyć deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ewidencje nie zostały zweryfikowane pod kątem aktualności danych (zostały w nich ujęte pustostany, budynki czasowo niezamieszkałe, lokale nieużytkowane z innych powodów). Ww. bazy danych nie przedstawiły pełnego obrazu wszystkich nieruchomości, które powinny zostać objęte systemem GOK. Zawierały one dane aktualne na dany dzień, a zmiany w tym zakresie w Mieście następują bardzo dynamicznie. Dodatkowo w latach 2013-2017 zadania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi wykonywał Zarząd Dróg i Zieleni. Z tego względu posiadane przez Urząd bazy danych nie mogły zostać przekazane do ww. jednostki. Po 2018 r. WGK kilkakrotnie zwracał się do Wydziału Budżetu Miasta i Podatków o udostępnienie bazy danych nieruchomości. Z uwagi na problemy techniczne związane z zaimportowaniem danych i ich implementacji do programu wykorzystywanego przez WGK ustalono z Wydziałem Geodezji, że kolejne próby nastąpią po zakończeniu zaawansowanego projektu GeoGdańsk, którego jednym z efektów będą widoki z danymi wstawione przez ten wydział, z których będzie można skorzystać w celu importu danych do systemów dziedzinowych.

Urząd podejmował działania w celu ustalania i weryfikacji, czy wszyscy właściciele nieruchomości zostali objęci systemem GOK. Informację o właścicielach nieruchomości nieobjętych systemem GOK przekazywali: inspektorzy Referatu Logistyki i Monitoringu Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi WGK (dalej: „Referat Logistyki i Monitoringu”) - identyfikujący właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji podczas pracy w terenie, ZU – identyfikujący takich właścicieli nieruchomości w trakcie przyjmowania od nich odpadów w punkcie

selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: „PSZOK”), podmioty odbierające odpady z terenów Miasta – identyfikujący nieruchomości, które nie zostały ujęte w harmonogramie wywozu odpadów oraz Straż Miejska w Gdańsku (dalej: „Straż Miejska”). Ponadto pracownicy zajmujący się określaniem wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami sukcesywnie weryfikowali zaimportowane z EWID i Saur Neptun bazy danych i porównywali je np. z interaktywną mapą Miasta (określali na podstawie zdjęć, czy nieruchomość posiada cechy zamieszkałej). W przypadku potwierdzenia – wszczynano postępowanie i decyzją określano wysokość opłaty.

Ponadto od lipca 2018 r. prowadzono działania zmierzające do utworzenia zespołu ds. kontroli gospodarki odpadami, tzw. „Eko-Patrolu”. Na zlecenie WGK przygotowano kompleksowe opracowanie pn.: „Założenia koncepcji funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli zbierania odpadów komunalnych w Gdańsku”, które obejmowało: analizę funkcjonującego modelu zbiórki odpadów w Mieście, benchmarking praktyk nadzorczo-kontrolnych, uwarunkowań prawnych określających udział i zakres kompetencyjny poszczególnych uczestników systemu kontroli, rekomendacje kierunkowe dotyczące wdrożenia systemu nadzoru i kontroli zbiórki odpadów komunalnych, rekomendacje dotyczące przebiegu procedur nakładania sankcji z tytułu: braku deklaracji lub złożenia deklaracji niezgodnie ze stanem faktycznym, braku miejsca gromadzenia odpadów, braku należytej czystości i porządku oraz gromadzenia odpadów nieobjętych systemem GOK. W celu szczegółowego rozeznania tematu i wypracowanych sposobów współpracy ze Strażą Miejską, WGK dokonało analizy funkcjonowania rozwiązań w innych gminach, na terenie których, zostały wdrożone zasady współpracy urzędów ze strażami miejskimi. Prowadzona ona była w sposób nieformalny; opierała się głównie na spotkaniach bezpośrednich (nie były protokołowane) i rozmowach telefonicznych z przedstawicielami Straży Miejskiej. Rozmowy dotyczyły głównie: zapotrzebowania kadrowego po stronie Straży Miejskiej i WGK, problematyki związanej z funkcjonowaniem systemu GOK, sposobu prowadzenia kontroli w terenie względem właścicieli nieruchomości, trybu przygotowywania i przekazywania strażnikom danych do kontroli oraz terminów uruchomienia całego systemu. Ostatecznie Straż Miejska zdecydowała się na utworzenie oddzielnej komórki – referatu ekologicznego. Na podstawie zdobytych doświadczeń przygotowano komplet dokumentów regulujących zasady współpracy WGK ze Strażą Miejską (porozumienie, zarządzenie). Dokumenty obecnie są na etapie podpisywania przez strony porozumienia i Urząd spodziewa się ich podpisania do końca września br.

(akta kontroli str. 187-291, 292-324, 500-521, 2337-2348, 2355)

Łączna masa odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości w poszczególnych latach 2016-2018 wyniosła odpowiednio: 187.436,684 Mg, 193.137,879 Mg, 226.040,395 Mg. Brak było danych za 2019 r., ponieważ nie złożono rocznych sprawozdań w tym zakresie w związku ze zmianą terminów ich składania⁷.

(akta kontroli str. 376-377)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w związku z objęciem systemem GOK wszystkich nieruchomości na terenie Miasta praktycznie cały strumień odpadów komunalnych był i jest odbierany w ramach umów na odbieranie odpadów

⁷ Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-21 (Dz. U. poz. 875, ze zm.) uległy zmianie terminy składania rocznych sprawozdań, o których mowa w art. 12a ustawy o utrzymaniu czystości odpowiednio: na 31 sierpnia 2020 r. – dla podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, prowadzący punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: „PSZOK”) i zbierających odpady komunalne oraz na 31 października 2020 r. – dla prezydenta Miasta.

komunalnych zawartych przez Miasto. Masa odpadów komunalnych odebranych w ramach ww. umów jest znana zarówno z poziomu rozliczenia umowy (faktury) jak również z poziomu sprawozdawczości gminnej. Każda z umów obejmuje odbieranie odpadów komunalnych od wszystkich właścicieli nieruchomości w danym sektorze, bez rozgraniczenia na rodzaj nieruchomości, tzn. odpady od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych odbierane są jednym transportem, kierowane następnie do ZU i rozliczane łącznie za zagospodarowanie całego strumienia (masy) odpadów z sektora. Taki sposób rozliczenia uniemożliwia jednoznaczne określenie masy i struktury (morfologii) odpadów odbieranych z poszczególnych rodzajów nieruchomości w pięciu sektorach. Wyjątkiem od tej zasady jest sektor VI, na którym zawarto odrębne umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i nieruchomości niezamieszkałych. Na tym sektorze można wyodrębnić strumień odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, przy czym nie obejmuje on właścicieli nieruchomości mieszanych, co powoduje, że wskazanie masy odpadów wytworzonych przez sektor przedsiębiorców wciąż jest niemożliwe do jednoznacznego ustalenia.

(akta kontroli str. 292-324)

W okresie objętym kontrolą na zlecenie Urzędu przeprowadzono jedno badanie morfologii odpadów, które obejmowało okres od sierpnia 2017 do lipca 2018 r. Badanie przeprowadził Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach. Wydatki na badania wyniosły 241,1 tys. zł i zostały sfinansowane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Skład odpadów komunalnych wytwarzanych w okresie badań na terenie Miasta w podziale morfologicznym przyjętym w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2022, wyniósł odpowiednio:

- odpady kuchenne i ogrodowe – 18,5%,
- odpady z terenów zielonych – 17,2%,
- drewno – 0,8%,
- papier i tektura – 18,0%,
- szkło – 9,3%,
- tworzywa sztuczne – 13,7%,
- metal – 1,8%,
- opakowania wielomateriałowe – 2,1%,
- tekstylia – 2,5%,
- odpady wielkogabarytowe – 3,7%,
- odpady niebezpieczne i zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny – 1,3%,
- odpady mineralne (inne niepalne) – 2,5%,
- odpady inne (inne palne łącznie z frakcją < 10mm) – 8,6%.

(akta kontroli str. 292-324, 342-368)

1.2. Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych na terenie Miasta w badanych latach prowadziło: 76 podmiotów w 2016 r., 67 – w 2017 r., 64 – w 2018 r., 62 – w 2019 i 58 – w I półroczu 2020 r. W badanym okresie jeden podmiot prowadził PSZOK i instalację komunalną.

Na podstawie złożonych sprawozdań ustalono, że na terenie Miasta działalność w zakresie zbierania odpadów za lata 2018-2020 prowadziło 68 podmiotów (w tym osiem, które prowadziły działalność również w zakresie odbierania odpadów oraz jeden który prowadził PSZOK)⁸.

(akta kontroli str. 292-324, 417-426)

⁸ Podmioty te były zobowiązane do składania sprawozdań począwszy od 2018 r.

Sprawozdania podmiotów odbierających odpady, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, były weryfikowane przez Urząd pod kątem zgodności z danymi, jakie podmioty otrzymują od ZU, pod względem kompletności przekazywanych danych oraz poprawności wypełnienia poszczególnych pól, w tym błędów rachunkowych. Sprawozdania były także weryfikowane pod kątem zgodności z danymi o sposobie zagospodarowania odpadów, jakie podmioty otrzymują od ZU. Tę samą informację otrzymywał również WGK, co pozwalało na wychwycenie ewentualnych nieprawidłowości. W przypadku przekazywania odpadów do instalacji innych niż ZU, podmioty odbierające odpady na prośbę weryfikującego sprawozdanie załączały informacje/oświadczenia tych podmiotów o przekazaniu odpadów do recyklingu. Ponadto w toku postępowania administracyjnego podmioty były wzywane do okazania dokumentów prowadzonych na potrzeby ewidencji odpadów, a w przypadku wątpliwości Urząd występował do podmiotu o złożenie wyjaśnień. Odpady surowcowe zbierane przez podmioty zbierające, kierowane były, często przez sieć pośredników, do instalacji zajmujących się recyklingiem. Jeżeli podmiot kierował odpad bezpośrednio do instalacji docelowej, był on w stanie jednoznacznie określić sposób jego zagospodarowania. W przypadku mniejszych przedsiębiorców kierujących odpady do większych zbierających, WGK zwracał się o ustalenie instalacji końcowej i przedstawienie informacji/oświadczenia o sposobie zagospodarowania odpadów. W przypadku kiedy ustalenie instalacji końcowej z poziomu przedsiębiorcy było niemożliwe (tajemnica handlowa), występowano do wskazanych w sprawozdaniu pośredników o udostępnienie informacji, i w większości przypadków informacje te były Urzędowi udostępniane.

(akta kontroli str. 292-324, 500-521, 2189-2228)

Badanie 62 złożonych w okresie 2016-2020 sprawozdań dla wybranych 10 firm odbierających odpady z każdego roku, wykazało że:

a) trzy podmioty nieterminowo złożyły sprawozdania roczne (bądź półroczne), odpowiednio:

- jeden w 2016 r., sprawozdanie półroczne dwa dni po terminie;
- jeden w 2017 r., dwa sprawozdania (półroczne i roczne) odpowiednio jeden dzień i dwa dni po terminie;
- jeden w 2018 r. sprawozdanie roczne 84 dni po terminie (po monitach telefonicznych i pisemnym przypomnieniu o obowiązku sprawozdawczym przez Urząd),

dla których w każdym z przypadków wydano decyzje administracyjne określające wysokość kary (łącznie 8,9 tys. zł);

b) w przypadku ośmiu sprawozdań wymagały one korekt, z czego:

- w trzech przypadkach przedsiębiorcy złożyli autokorekty,
- w pięciu przypadkach, po monicie Urzędu i wskazaniu uwag, przedsiębiorcy złożyli korekty sprawozdań⁹.

Ponadto dla objętych badaniem podmiotów ustalono, że w przypadku jednego (w 2017 r.) Urząd wystosował pismo o udzielenie informacji o instalacjach i procesach recyklingu, a dla trzech podmiotów (jednego w 2016 r. i dwóch w 2018 r.), po analizie sprawozdań, korekt sprawozdań i złożonych wyjaśnień na przedsiębiorców nałożono kary za nieosiągnięcie poziomów recyklingu w łącznej wysokości 253 zł.

(akta kontroli str. 427-429)

W badanym okresie na podmioty zobowiązane do składania sprawozdań za poszczególne lata nałożono odpowiednio:

⁹ Uwagi dotyczyły m.in.: błędów rachunkowych, błędów adresowych, uzupełnienia oświadczenia o przekazaniu odpadu do recyklingu, obliczenia poziomów recyklingu, błędnych procesów zagospodarowania oraz scalenia dwóch sprawozdań sporządzonych odrębnie dla dwóch miejsc zbierania.

- a) za 2016 r. łącznie 24 kary na kwotę 19,5 tys. zł, z tego: 12 kar za złożenie sprawozdań po terminie, 10 za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu oraz dwie za złożenie nierzetelnego sprawozdania (z tego wyegzekwowano 15,5 tys. zł, a pozostała kwota stanowi sprawy objęte tytułem wykonawczym¹⁰);
- b) za 2017 r. łącznie 11 kar na kwotę 18,0 tys. zł, z tego: sześć za złożenie sprawozdań po terminie oraz pięć za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu (z tego wyegzekwowano 11,8 tys. zł, a pozostała kwota stanowi sprawy, które są na etapie windykacji lub w jednym przypadku spłata następuje stopniowo z uwagi na rozłożenie kary na raty);
- c) za 2018 r. jedną karę na kwotę 0,8 tys. zł, za złożenie sprawozdania po terminie (w całości wyegzekwowaną). Dodatkowo dla ww. roku Urząd z uwagi na sytuację związaną z COVID-19 odłożył w czasie wszczęcia ośmiu postępowań o nałożenie kar na łączną kwotę 13,9 tys. zł, z tego jednej za złożenie sprawozdania po terminie oraz siedmiu za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu;
- d) za 2019 r. Urząd z uwagi na sytuację związaną z COVID-19 odłożył w czasie wszczęcia sześciu postępowań o nałożenie kar na łączną kwotę 27,3 tys. zł, za złożenie sprawozdań po terminie.

(akta kontroli str. 292-324, 417-429)

W badanym okresie Urząd, w związku z art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, sporządzał roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i terminowo przekazywał je Marszałkowi Województwa Pomorskiego i Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Ustalono, że w przypadku sprawozdań sporządzonych w:

- a) 2016 r. złożono trzy korekty sprawozdań, z tego w jednym przypadku korekta wynikała z błędów w jego wypełnianiu wskazanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego¹¹, a w pozostałych dwóch, z korekt sprawozdań, które wpłynęły do Miasta od podmiotów odbierających odpady (w wyniku czynności sprawdzających, przeprowadzonych postępowań administracyjnych oraz korekt złożonych w trybie samokontroli);
- b) 2017 r. złożono jedną korektę sprawozdania, będącą wynikiem korekt sprawozdań, które wpłynęły do Miasta od podmiotów odbierających odpady (w wyniku czynności sprawdzających i przeprowadzonych postępowań administracyjnych);
- c) 2018 r. nie sporządzano korekt sprawozdań;
- d) 2019 r. nie sporządzono sprawozdań z uwagi na przesunięcie terminu ich składania do 31 października 2020 r.

(akta kontroli str. 371-375, 430-499)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2020 r. przepisów dotyczących „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami” (dalej: „BDO”) panel sprawozdawczy w BDO przez długi czas nie funkcjonował prawidłowo, co wielokrotnie telefonicznie zgłaszały do WGK podmioty zobowiązane do składania sprawozdań. Wobec paraliżu i niefunkcjonującego prawidłowo panelu sprawozdawczego, Ministerstwo Klimatu zmieniło część przepisów i został wprowadzony okres przejściowy. Na przełomie lutego i marca 2020 r. do wszystkich podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdań (zarówno odbierających, jak i zbierających odpady komunalne) WGK skierował pismo zawierające podstawowe informacje dotyczące nowych terminów

¹⁰ Z czego w przypadku jednej wierzytelności sprawę przekazano do komornika, natomiast druga jest w toku.

¹¹ Dotyczyły one w szczególności: błędu rachunkowego (nieprawidłowe sumowanie w dziale IIb), niewypisania w dziale III odpadów wykazanych w dziale IIIa oraz niewypisania w dziale Vc jednej pozycji z dokładnością do 3 miejsca po przecinku.

składania sprawozdania oraz informacje niezbędne do prawidłowego wypełnienia sprawozdania. Panel sprawozdawczy dla Urzędu, wynikający z dostępu do BDO w trybie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹² jako jednostki administracji publicznej nie funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Urząd „nie widzi” sprawozdań złożonych przez podmioty do tego zobowiązane. Nie ma też możliwości przygotowania sprawozdania wójta, burmistrza, prezydenta miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jest to problem ogólnopolski, dlatego nie był odrębnie zgłaszany Instytutowi Ochrony Środowiska przez Miasto. Sytuacja była monitorowana na bieżąco m.in.: w prasie branżowej oraz na dedykowanych „odpadowcom” stronach (portal komunalny, portal samorządowy itp.), webinarach i innych kanałach komunikacji (Facebook). Ustawowy termin przekazania sprawozdania Marszałkowi Województwa Pomorskiego upływa 31 października i należy się spodziewać intensywnych prac przy module sprawozdawczym w BDO lub w skrajnym przypadku, dalszego przesunięcia terminów dla sprawozdawczości gminnej (obecnie mówi się o kolejnej zmianie sposobu obliczania poziomów recyklingu za 2020 r.).

(akta kontroli str. 500-521)

Analiza sprawozdań składanych przez Miasto wykazała, że dane o odebranych i zebranych w Mieście odpadach komunalnych nie bilansują się z danymi o zagospodarowanych odpadach¹³. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zadaniem gmin jest osiągnięcie wymaganych prawem poziomów i pod takim kątem opracowano wzory sprawozdań, zarówno tych cząstkowych (podmiotów odbierających, zbierających i prowadzących PSZOK), jak również sprawozdania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Odpady selektywnie zebrane przekazywane są często poprzez łańcuch pośredników, a informację o instalacji docelowej uzyskuje się głównie w postaci oświadczenia. W treści oświadczenia podmioty wskazują np. że do recyklingu w konkretnej instalacji trafiło finalnie 85% odpadów. Pozostałe 15% to zanieczyszczenie surowca i za jego prawidłowe zagospodarowanie każdorazowo odpowiada aktualny posiadacz tego odpadu. W związku z tym, zauważa się niewielkie rozbieżności w bilansie mas odpadów zebranych selektywnie i mas odpadów przekazanych do instalacji. Nie oznacza to jednak, że odpady nie trafiły do zagospodarowania, gdyż 100% odpadów odebranych i zebranych zostaje przekazana kolejnemu posiadaczowi odpadów, a Wydział nie posiada wiedzy o wszystkich instalacjach docelowych. Zjawisko to jest widoczne zwłaszcza w 2018 r., kiedy do Miasta pierwszy raz trafiły sprawozdania od podmiotów zbierających odpady komunalne. W przypadku małych skupów występuje duży problem z ustaleniem instalacji docelowej, ponieważ nazwa odbiorcy, głównie złomu, stanowi zwykle tajemnicę handlową. W polskim prawie nie było do tej pory narzędzia, które umożliwiłoby „śledzenie” odpadu komunalnego od wytwórcy, poprzez sieć zbieraczy, sortownie, zakłady doczyszczania aż do instalacji docelowej (dokumentu na kształt dokumentu potwierdzającego odzysk i dokumentu potwierdzającego recykling funkcjonującego w gospodarce opakowaniami). Sytuacja ma zmienić się po wejściu w życie BDO i uruchomieniu jej brakujących funkcjonalności.

(akta kontroli str. 376-377, 430-499, 1015-1022)

1.3. Na podstawie sprawozdań rocznych składanych w badanym okresie, ustalono, że Miasto osiągało wymagane poziomy recyklingu, odzysku i ograniczenia składowania, które wynosiły dla:

¹² Dz.U. z 2020 r., poz. 797 t.j.

¹³ Różnice wystąpiły głównie w 2018 r., dla którego wyniosły m.in. dla papieru w wysokości 488,1 Mg i plastiku 131,4 Mg.

- a) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, odpowiednio: 28% w 2016 r., 30% w 2017 r. i 44% w 2018 r.¹⁴;
- b) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, odpowiednio: 57% w 2016 r., 71% w 2017 r. i 88% w 2018 r.¹⁵;
- c) dopuszczalny poziom masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. odpowiednio: 1% w 2016 r., 5% w 2017 r. i 3% w 2018 r.¹⁶

(akta kontroli str. 430-499, 500-521)

1.4. Obowiązujące w badanym okresie na terenie Miasta uchwały dotyczące wyboru metod obliczania i ustalania opłat za gospodarowanie odpadami oraz sposobu ich pobierania w każdym przypadku były poprzedzone opracowanymi przez Urząd projektami uchwał w tej sprawie, a ustalone w projektach stawki opłat lub zwolnienia były tożsame z obowiązującymi w przyjętych uchwałach.

(akta kontroli str. 522-528, 712-822, 2226-2295)

W Mieście ustalane były opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla czterech rodzajów nieruchomości:

- a) nieruchomości zamieszkałe;
- b) nieruchomości niezamieszkałe;
- c) nieruchomości mieszane (w części zamieszkałe, a w części niezamieszkałe);
- d) domki letniskowe i inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku.

Dla nieruchomości zamieszkałych opłata naliczana była z uwzględnieniem powierzchni lokalu mieszkalnego i stanowiła iloczyn powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty miesięcznej ustalonej przez Radę Miasta w poszczególnych latach. W badanym okresie obowiązywały następujące stawki opłat:

- a) od 1.01.2016 r. (do 30.06) w przypadku selektywnej zbiórki odpadów: 0,44 zł za 1 m² (dla nieruchomości do 110 m²) oraz 0,05 zł za 1 m² (dla nieruchomości powyżej 110 m²) a w przypadku nieselektywnej zbiórki: 0,72 zł za 1 m² (dla nieruchomości do 110 m²) oraz 0,07 zł za 1 m² (dla nieruchomości powyżej 110 m²);
- b) od 1.07.2016 r. do 31.01.2020 r. w przypadku selektywnej zbiórki odpadów wynosiły one tyle, co w okresie poprzednim, natomiast w przypadku nieselektywnej zbiórki: 0,88 zł za 1 m² (dla nieruchomości do 110 m²) oraz 0,1 zł za 1 m² (dla nieruchomości powyżej 110 m²);
- c) od 1.02.2020 r. w przypadku selektywnej zbiórki odpadów: 0,88 zł za 1 m² (dla nieruchomości do 110 m²) oraz 0,1 zł za 1 m² (dla nieruchomości powyżej 110 m²), przy czym z uwagi na wprowadzenie od ww. okresu obowiązku zbierania odpadów w podziale na pięć pojemników dodatkowo ustalono podwyższenie stawek opłat za niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości postępowanie z odpadami komunalnymi, które w przypadku nieselektywnej zbiórki wynosiły: 1,76 zł za 1 m² (dla nieruchomości do 110 m²) oraz 0,2 zł za 1 m² (dla nieruchomości powyżej 110 m²). Ponadto zastosowano obniżenie opłaty o 0,01 zł za 1 m² powierzchni lokalu mieszkalnego dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinными, którzy

¹⁴ Wymagane poziomy recyklingu wynosiły odpowiednio: 18% w 2016 r., 20% w 2017 r. i 30% w 2018 r.

¹⁵ Wymagane poziomy recyklingu wynosiły odpowiednio: 42% w 2016 r., 45% w 2017 r. i 50% w 2018 r.

¹⁶ Dopuszczalny poziom masy odpadów komunalnych wynosił odpowiednio: 45% w 2016 r., 45% w 2017 r. i 40% w 2018 r.

kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Dla nieruchomości niezamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi naliczana była w zależności od rodzaju i ilości pojemników i stanowiła iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników oraz stawki opłaty ustalonej przez Radę Miasta. Ustalone stawki były różne w zależności od wielkości pojemnika, których wielkość kształtowała się od 60 l do 1.100 l i od 7 m³ do 20 m³ oraz dla „prasokontenerów” od wielkości 1 m³ do 20 m³. W badanym okresie dla kontenera 1.100 l¹⁷ obowiązywały następujące stawki opłat:

- a) od 1.01.2016 r. (do 30.06) w przypadku odpadów zmieszanych 77 zł, odpadów suchych 57,80 zł i odpadów mokrych 50,10 zł;
- b) od 1.07.2016 r. do 31.03.2018 r. w przypadku odpadów zmieszanych 112,30 zł, odpadów suchych 57,80 zł, odpadów mokrych 50,10 zł i szkła 2,30 zł;
- c) od 1.04.2018 r. do 31.01.2020 r. w przypadku odpadów zmieszanych 127,00 zł, odpadów reszkowych 63,00 zł, bioodpadów 50,10 zł oraz 3,60 zł dla szkła, papieru i metali i tworzyw sztucznych;
- d) od 1.02.2020 r. w przypadku odpadów reszkowych 54,0 zł, odpadów bio 43,20 zł oraz 43,20 zł dla szkła, papieru i metali i tworzyw sztucznych, przy czym dodatkowo ustalono podwyższenie stawek opłat za niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości postępowanie z odpadami komunalnymi, które wynosiło dla: odpadów reszkowych 108,00 zł, bioodpadów 86,40 zł oraz 86,40 zł dla szkła, papieru i metali i tworzyw sztucznych.

Dla nieruchomości mieszanych, w przypadku części zamieszkałej, obowiązywały uchwały i stawki dotyczące opłat dla nieruchomości zamieszkałych. Dla części niezamieszkałych w badanym okresie obowiązywały dwie metody naliczania opłaty od tej nieruchomości:

- a) od 1.01.2016 r. do 31.01.2020 r. opłata naliczana była z uwzględnieniem zadeklarowanej ilości i pojemności pojemników dla tej części nieruchomości;
- b) od 1.02.2020 r. wprowadzono nową metodę naliczania opłaty tj. zaczęto je naliczać z uwzględnieniem powierzchni użytkowej lokalu z zastosowaniem stawek tożsamyh do tych stosowanych dla nieruchomości zamieszkałych.

Dla domków letniskowych i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jedynie przez część roku, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiły roczną ryczałtowaną stawkę za jeden domek lub inną nieruchomość w wysokości:

- a) od 1.01.2016 r. (do 30.06) w przypadku selektywnej zbiórki odpadów 264,00 zł za rok, a w przypadku nieselektywnej zbiórki: 324,00 zł za rok;
- b) od 1.07.2016 r. do 31.12.2017 r. w przypadku selektywnej zbiórki odpadów 264,60 zł za rok a w przypadku nieselektywnej zbiórki: 477,00 zł za rok;
- c) od 1.01.2018 r. do 31.12.2019 r. w przypadku selektywnej zbiórki odpadów 227,86 zł za rok a w przypadku nieselektywnej zbiórki: 541,67 zł za rok;
- d) od 1.01.2020 r. w przypadku selektywnej zbiórki odpadów 165,00 zł za rok, przy czym dodatkowo ustalono podwyższenie stawek opłat za niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości postępowanie z odpadami komunalnymi, które wynosiło 330,00 zł za rok.

(akta kontroli str. 522-528, 2226-2295)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że przed wyborem metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Miasto zleciło opracowanie koncepcji Systemu Gospodarki Odpadami Komunalnymi i ustalenia wysokości opłaty za

¹⁷ Najbardziej popularna wielkość kontenera.

gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wybrana w 2013 r. metoda naliczania opłaty systemu GOK od powierzchni lokalu mieszkalnego nadal obowiązuje. Przy ustalaniu stawek opłat, w oparciu o dostępne dane i wykonane prognozy wzięto pod uwagę powierzchnię lokali mieszkalnych na terenie Miasta, ilość wytworzonych odpadów komunalnych (w tym odpadów powstających nieregularnie), koszty funkcjonowania systemu (w tym wydatki na: transport, zagospodarowanie, zarządzanie systemem, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, edukację ekologiczną oraz usuwanie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania – tzw. dzikie wysypiska). Dochody ze sprzedaży surowców wtórnych, w tym także zebranych w PSZOK, pokrywają część kosztów, które brane są pod uwagę przy określaniu stawek opłat za zagospodarowanie odpadów w ZU. W efekcie cena „na bramie” ZU za przyjęcie surowców wtórnych jest niższa niż za przyjęcie odpadów zmieszanych/reszkowych, co przekłada się na niższe koszty zagospodarowania odpadów surowcowych ponoszonych przez Miasto i w efekcie na wysokość stawki ponoszonej przez mieszkańców. W związku z powierzeniem zadania zagospodarowania odpadów ZU, kwestię współpracy z przedsiębiorcami, w tym m.in. organizacjami odzysku itp., prowadzi Zakład odpowiedzialny za zagospodarowanie odpadów komunalnych. Miasto ponosi koszty transportu odpadów surowcowych do instalacji oraz płaci odrębnie za zagospodarowanie odpadów zgodnie z cennikiem ZU. Koszt transportu surowców jest stały i uzależniony od wielkości strumienia, natomiast ewentualne przypadki dopłacania do recyklingu odpadów surowcowych znajdują swoje odzwierciedlenie w cenniku ustalonym na rok kolejny.

(akta kontroli str. 292-324)

W badanym okresie¹⁸ w związku z ujawnionym brakiem segregacji Urząd wystosował łącznie 1.226 wezwań¹⁹, z czego wszczęto łącznie 80 postępowań²⁰ w sprawie określenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z powodu niesegregowania odpadów. W ich wyniku wydano 11 decyzji określających podwyższoną stawkę opłaty (69 postępowań wszczętych w 2020 r. nie zostało zakończonych). Wysokości należnej opłaty wynikającej z wydanych decyzji wyniosły łącznie 25,5 tys. zł z tego: 0,3 tys. zł w 2016 r., 22,0 tys. zł w 2017 r. i 3,2 tys. zł w 2018 r.

(akta kontroli str. 378-381)

1.5. Rada Miasta 28 listopada 2019 r. uchwaliła pakiet aktów prawa miejscowego z mocą obowiązującą od 1 lutego 2020 r., w tym m.in. nowy Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gdańska²¹. W Regulaminie określono wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinными, przy czym nie zwolniono właścicieli takich nieruchomości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. W uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość, którą zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne²² zwolniono

¹⁸ Do 25.06.2020 r.

¹⁹ Z tego: 457 w 2016 r., 80 w 2017 r., 75 w 2019 r. i 614 w 2020 r.

²⁰ Z tego 2 w 2016 r., 7 w 2017 r., 2 w 2018 r. i 69 w 2020 r.

²¹ Uchwała Nr XVII/423/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 6252, ze zm.).

²² Uchwała Nr XVII/425/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 listopada 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 6257).

mieszkańców domków jednorodzinnych kompostujących bioodpady z części opłaty GOK (zwolnienia opisano w pkt. 1.4 wystąpienia pokontrolnego). Regulacja ta znalazła odzwierciedlenie we wzorach deklaracji o wysokości opłaty GOK obowiązujących od 1 lutego 2020 r.²³.

W 2020 r., łącznie 168 właścicieli nieruchomości zostało zwolnionych z części opłat, na podstawie art. 6k ust. 41 ustawy o utrzymaniu czystości (kompostujących bioodpady).

(akta kontroli str. 292-324, 823-1014, 2229-2265)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Miasto w zamian za opłatę GOK zapewnia właścicielom nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi pojemniki czarne na odpady resztkowe, pojemniki brązowe na odpady bio oraz worki na surowce. Zgodnie z założeniami systemu GOK Miasto nie wyposażało właścicieli nieruchomości w kompostowniki – zakup kompostownika spełniającego wymagania zapisane w Regulaminie leży po stronie właściciela nieruchomości. Ponadto z uwagi na fakt, że możliwość kompostowania odpadów w zamian za zwolnienie z części opłaty GOK jest regulacją całkowicie nową, zasady i częstotliwość oględzin nieruchomości są na etapie przygotowań.

(akta kontroli str. 292-324)

1.6. Na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości Rada Miasta, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określiła (na podstawie projektów wzorów uchwał i deklaracji przygotowanych przez Urząd) w drodze uchwał stanowiących akt prawa miejscowego, wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunki i tryb składania deklaracji w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Przedłożone w badanym okresie Radzie Miasta przez Urząd projekty uchwał oraz uchwalone na ich podstawie regulacje²⁴ były zgodne z przepisami art. 6n ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Podjęte uchwały określały cztery wzory deklaracji odpowiednio: DO-1 (dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), DO-2 (dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne), DO-3 (dla nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne) oraz DO-4 (dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-sportowe wykorzystywane jedynie przez część roku).

(akta kontroli str. 1023-1760)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że treść złożonych przez mieszkańców deklaracji za każdym razem sprawdzana jest pod względem formalno-rachunkowym. W razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki, bądź, że wypełniono je niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, pracownik Referatu Wymiaru:

²³ W uchwale Nr XVII/427/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miasta Gdańska oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 6258).

²⁴ Uchwała Nr XXXV/747/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 lutego 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2013 r. poz. 1530), wraz ze zmianami obowiązująca do 30 czerwca 2016 r., Uchwała Nr XXI/594/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 marca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2016 r. poz. 1639), wraz ze zmianami obowiązująca do 31 grudnia 2017 r., Uchwała Nr XLV/1341/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2017 r. poz. 4392) wraz ze zmianami obowiązująca do 31 stycznia 2019 r. i obecnie obowiązująca Uchwała Nr XVII/427/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 listopada 2019 r., (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2019 r. poz. 6258) wraz ze zmianami.

- a) korygował deklarację dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania z tytułu opłaty w wyniku tej korekty nie przekracza określonej ustawowo kwoty - w tym celu pracownik w pierwszej kolejności sporządzał kopię (odpis) oryginalnego dokumentu złożonego przez właściciela, by następnie nanieść w jej treści niezbędne zmiany korygujące oraz dokonać jej uwierzytelnienia;
- b) zwracał się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podawane były w wątpliwość;
- c) doręczał właścicielowi uwierzytelnioną kopię skorygowanej deklaracji wraz z informacją o związanej z korektą deklaracji (korekty deklaracji) zmianie wysokości zobowiązania z tytułu opłaty albo informacją o braku takich zmian, oraz pouczeniem o prawie wniesienia sprzeciwu, czyniąc przy tym stosowne zapisy w systemie teleinformatycznym ewidencjonowania opłaty;
- d) w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji (korekty deklaracji) pracownik Referatu Wymiaru wzywał do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

W zależności od ustaleń poczynionych w toku czynności sprawdzających, pracownik Referatu Wymiaru – w razie niezłożenia deklaracji albo w dalszym ciągu istnienia uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, mimo podjętych prób wyjaśnienia jej treści, wszczynał postępowanie podatkowe mające na celu określenie wysokości opłaty (art. 6o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości oraz m. in. art. 165 § 1 - § 5 Ordynacji podatkowej²⁵).

(akta kontroli str. 292-324)

W okresie objętym kontrolą Urząd w przypadkach niezłożenia deklaracji lub błędów w ich wypełnianiu wystosował łącznie 2.727 wezwań²⁶ i wydał łącznie 75 decyzji, tj.:

- a) 69 dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w tym: 22 w 2016 r., 25 w 2017 r., dziewięć w 2018 r., 12 w 2019 r. i jedną w 2020 r., z czego 59 wydano w związku z niezłożeniem deklaracji, 10 błędów formalnych (brak podpisów lub podpis przez osobę nieuprawnioną, błędy w deklaracji i nie złożenie deklaracji po zgonie poprzedniego właściciela) oraz w jednym przypadku w związku ze nieprawdziwym zgłoszeniem dotyczącym ustania obowiązku uiszczania opłaty za odpady,
- b) pięć dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w tym: po jednej w 2017 r. i 2018 r. oraz trzy w 2019 r., z czego cztery wydano w związku z niezłożeniem deklaracji, a jedną z uwagi na źle określoną pojemność pojemników na odpady;
- c) jedną dla nieruchomości mieszanych (wydaną w 2018 r.) z uwagi na złożenie deklaracji tylko dla części zamieszkałej nieruchomości;
- d) w okresie od 2016 r. do 2020 r. (I kwartał) nie wystosowano żadnego wezwania i nie wydano żadnej decyzji dla domków letniskowych i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

(akta kontroli str. 292-324, 326-338)

1.7. Koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, jakie ponosiło Miasto w poszczególnych latach w okresie objętym kontrolą, przedstawiały się następująco:

- a) w 2016 r. wydatki wyniosły łącznie 87.254,3 tys. zł, z czego wszystkie ponoszone były z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości w łącznej kwocie

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja Podatkowa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1325, ze zm.).

²⁶ Z tego: 838 w 2016 r., 840 w 2017 r., 527 w 2018 r., 439 w 2019 r i 83 w 2020 r. (do 25.06.).

- dochodów wynoszącej 92.574,1 tys. zł. Wysokość wydatków w zakresie odbioru, zbierania i zagospodarowania odpadów wyniosła 75.775,1 tys. zł;
- b) w 2017 r. wydatki wyniosły łącznie 98.305,7 tys. zł, z czego wszystkie ponoszone były z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości w łącznej kwocie dochodów wynoszącej 99.865,0 tys. zł. Wysokość wydatków w zakresie odbioru, zbierania i zagospodarowania odpadów wyniosła 84.287,5 tys. zł;
- c) w 2018 r. wydatki wyniosły łącznie 113.534,6 tys. zł, z czego wszystkie ponoszone były z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości w łącznej kwocie dochodów wynoszącej 105.043,6 tys. zł i nadwyżki z lat poprzednich. Wysokość wydatków w zakresie odbioru, zbierania i zagospodarowania odpadów wyniosła 100.215,7 tys. zł;
- d) w 2019 r. wydatki wyniosły łącznie 116.987,2 tys. zł, z czego wszystkie ponoszone były z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości w łącznej kwocie dochodów wynoszącej 108.031,5 tys. zł i nadwyżki z lat poprzednich. Wysokość wydatków w zakresie odbioru, zbierania i zagospodarowania odpadów wyniosła 108.285,6 tys. zł;
- e) w 2020 r. (I kwartał) wydatki wyniosły łącznie 66.482,6 tys. zł, z czego wszystkie ponoszone były z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości w łącznej kwocie dochodów wynoszącej 71.668,1 tys. zł. Wysokość wydatków w zakresie odbioru, zbierania i zagospodarowania odpadów wyniosła 62.250,4 tys. zł;

W latach 2016-2017 środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w pełni pokrywały ponoszone przez Miasto wydatki na System GOK, natomiast począwszy od 2018 r. nie pokrywały w całości wydatków. Niedobór wyniósł odpowiednio 8.491,0 tys. zł w 2018 r., 8.955,7 tys. zł w 2019 r. i 4.322,6 tys. zł w 2020 r., i pokryty został z nadwyżki z lat poprzednich (na dzień 01.01.2018 r. wyniosła ona 21.769,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 292-324, 339, 382, 542)

Ww. środki, zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości wydatkowane były na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmowały m.in. koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu, edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi oraz usuwania „dzikich wysypisk” (z uwagi na występowanie nadwyżek w badanym okresie). W ramach wydatków majątkowych²⁷, realizowano m.in. wydatki na rozbudowę obiektów (zakup agregatu), zakup mebli, sprzętu komputerowego, aplikacji mobilnej, opracowanie dokumentacji związanej z budową PSZOK w tym dokumentacji projektowo-budowlanej i programów funkcjonalno-użytkowych, badanie składu morfologicznego odpadów i zakup pojemników na odpady.

(akta kontroli str. 292-324, 339-341, 382)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w 2018 r. rozszerzono selektywną zbiórkę odpadów komunalnych do 5 frakcji, co spowodowało zwiększenie wydatków na system gospodarowania odpadów komunalnych. W 2019 r. znowelizowano ustawę o utrzymaniu czystości, która wprowadziła szereg istotnych zmian w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi i spowodowała konieczność dostosowania gdańskiego Systemu GOK do wymagań ustawowych, w tym kosztownego obowiązku segregacji odpadów dla wszystkich właścicieli nieruchomości. Spowodowało to kolejne zwiększenie wydatków, ograniczając jednocześnie wpływy

²⁷ Na które przeznaczono łącznie 8.317,7 tys. zł odpowiednio: 902,8 tys. zł, 3.618,7 tys. zł, 3.723,4 tys. zł, 72,5 tys. zł i 0,3 tys. zł

z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (brak możliwości wyboru nieselektywnego zbierania odpadów w deklaracji w zamian za wyższą opłatę). Zwiększone wydatki w 2018 r. i 2019 r. zostały pokryte ze skumulowanej nadwyżki z lat ubiegłych. W związku z powyższym oraz z uwagi na fakt, że skumulowana nadwyżka z lat ubiegłych została wykorzystana, od 01.02.2020 r. obowiązują nowe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które pokryją wydatki planowane na 2020 r.

Zastępca Dyrektora WGK dodatkowo wyjaśnił, że rozliczanie nadwyżki z lat ubiegłych pozwoliło na utrzymanie wysokości stawki opłaty, mimo stale rosnących wydatków na system GOK.

(akta kontroli str. 500-521, 542)

W celu zapewnienia bilansowania się systemu gospodarki odpadami, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, Miasto prowadzi intensywną kampanię edukacyjną i różnymi metodami promuje selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, dla których koszt zagospodarowania jest niższy niż odpadów zmieszanych. Ponadto podejmuje szereg działań, które mają ograniczyć bieżące lub przyszłe wydatki na system, np. powołano spółkę komunalną, która aktualnie m.in. odbiera odpady komunalne z nieruchomości w sektorze VI. Jednym z powodów powołania tej spółki było założenie, że własna spółka komunalna spowoduje m.in. przełamanie monopolizacji rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych, czego efektem będą m.in. niższe stawki za odbiór i transport odpadów komunalnych oferowane przez potencjalnych wykonawców w postępowaniach przetargowych organizowanych przez Miasto. Efekty tego założenia były widoczne w 2019 r., kiedy to zostały rozstrzygnięte postępowania przetargowe, w których oferowane przez potencjalnych wykonawców stawki były stosunkowo niskie w porównaniu z innymi podobnymi gminami w Polsce. Dodatkowo w celu uszczelnienia wpływów z opłaty, Miasto prowadzi działania w celu uruchomienia tzw. Ekopatrolu, którego zadaniem będzie m.in. weryfikowanie nieruchomości, które powinny ponosić opłatę a tego nie robią lub też wystąpiły rozbieżności pomiędzy złożonymi deklaracjami a stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 500-521)

Od początku obowiązywania Systemu GOK w Mieście, obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym przejęło na siebie Miasto. Zakres obowiązków Miasta zawierają kolejne uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym Miasto ponosi w ramach umów sektorowych, gdzie w stawkach za odbieranie odpadów komunalnych firmy wywozowe zawarty powyższe koszty.

(akta kontroli str. 500-521)

Usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, tzw. „dzikich wysypisk”, począwszy od 1 września 2018 r. dokonywały Gdańskie Usługi Komunalne Sp. z o.o. (dalej: „GUK”)²⁸ na podstawie

²⁸ Na podstawie uchwały Nr XLII/1174/2017 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie powierzenia Gdańskim Usługom Komunalnym Spółce z o.o. z siedzibą w Gdańsku wykonywania zadań własnych Gminy Miasta Gdańska w zakresie utrzymania czystości i porządku, zmienionej uchwałą Nr XLVIII/1451/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 lutego 2018 r.

umowy wykonawczej zawartej 13 września 2017 r., zobowiązującej do realizacji usług publicznych w ogólnym interesie gospodarczym. Wcześniej zadania w tym zakresie realizował Zarząd Dróg i Zieleni.

Usługi odbioru odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania realizowane były w oparciu o zgłoszenia WGK, Straży Miejskiej, Zarządu Dróg i Zieleni, Gdańskiego Centrum Kontaktów oraz zgłoszeń na Mapie Porządku. GUK samodzielnie weryfikował zgłoszenia Miasta pod kątem lokalizacji miejsca, w którym odpady są nielegalnie składowane wraz z określeniem ich ilości i rodzaju, a następnie transportował je do ZU, gdzie były zagospodarowywane. W przypadku stwierdzenia przez GUK wśród odpadów występowania azbestu, był on uprawniony do podzlecenia wykonania usługi wykonawcy posiadającemu określone uprawnienia.

Wynagrodzenie związane z usunięciem odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania w całym okresie realizacji umowy średnio w miesiącu wyniosło 30,8 tys. zł przy średnim miesięcznym odbiorze na poziomie 48,3 tony²⁹. W okresie 21 miesięcy obowiązywania umowy GUK zebrał łącznie 1.013,6 ton odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia, za które należne wynagrodzenie wyniosło 625,7 tys. zł i w całości finansowane było ze środków pochodzących z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Zebrane odpady należały do 17 grup w tym m.in.: 70% stanowiły odpady komunalne niewymienione w innych podgrupach (kod 200399); 11% zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu (kod 170904); 8% odpady wielkogabarytowe (kod 200307); 4% zużyte opony (kod 160103) a po 3% zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadów materiałów ceramicznych oraz odpady ulegające biodegradacji.

(akta kontroli str. 291-324, 2098-2188)

W badanym okresie Miasto nie ponosiło wydatków na tworzenie i utrzymanie punktów napraw i przygotowania do ponownego użycia produktów. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta koncepcja tworzenia takich punktów jest stosunkowo nowym trendem wynikającym z wdrażania przepisów zmierzających do transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Z tego samego powodu ubiegłoroczną nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości w art. 6r dodano ust. 2aa o możliwości finansowania tworzenia takich punktów z opłaty za GOK. Wcześniej takiej możliwości nie było. Na terenie Miasta funkcjonuje jeden PSZOK zlokalizowany na terenie ZU i nie posiada on punktu napraw i przygotowania do ponownego użycia odpadów. Dla zapewnienia łatwego dostępu do PSZOK-u dla wszystkich mieszkańców Miasta, podjęto decyzję o budowie sieci PSZOK (6 obiektów – po jednym obiekcie na każdy z sektorów). Inwestycja w 2016 r. została wpisana do planu inwestycyjnego stanowiącego załącznik do PGOWP 2022, co otwiera drogę do aplikowania o dofinansowanie inwestycji ze środków unijnych w ramach konkursów organizowanych przez NFOŚiGW³⁰. Dla dwóch spośród 6 lokalizacji 5 lipca 2019 r. w wyniku pozytywnej oceny złożonego wniosku o dofinansowanie inwestycji, Miasto podpisało umowę z NFOŚiGW o dofinansowanie projektu (przewidywane uruchomienie do 30 czerwca 2021 r.), dla dwóch kolejnych złożono do NFOŚiGW wnioski o dofinansowanie inwestycji, natomiast dwie ostatnie są na etapie zatwierdzania lokalizacji i regulowania stanu prawnego (uzyskiwanie opinii, analizy potencjału inwestycyjnego nieruchomości, podział geodezyjny nieruchomości, koncepcje zagospodarowania terenu, zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). W nowo wybudowanych PSZOK-ach

²⁹ W tym: w 2018 r. średniomiesięcznie 99,6 tony, w 2019 r. 43,6 tony a w 2016 r. 18,3 tony.

³⁰ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

planowane jest uruchomienie punktów odbioru odpadów przeznaczonych do ponownego użycia.

(akta kontroli str. 1015-1022)

1.8. W badanym okresie w opracowanych przez Urząd projektach regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i przyjętych na ich podstawie uchwał Rady Miasta w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku (uchwałą Nr VI/95/15 z dnia 26 lutego 2015 r. wraz ze zmianami³¹ oraz uchwałą nr XVII/423/19 z dnia 28 listopada 2019 r. ze zmianami³² – obowiązująca od 1 lutego 2020 r.) – dalej: „regulamin”, określono m.in. zasady postępowania z wytwarzanymi na terenie Miasta odpadami komunalnymi.

Przyjęte przez Radę Miasta regulaminy zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości zostały poprzedzone opiniami państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz zawierały wszystkie elementy wymagane art. 4 ust. 2 tej ustawy.

Ponadto Rada Miasta zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości terminowo dostosowała regulamin do zmiany wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uchwalonego przez Sejmik Województwa Pomorskiego³³ oraz dostosowała go do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów³⁴.

(akta kontroli str. 529-541, 823-1014, 2096-2097)

Obowiązujące w regulaminie regulacje dotyczące zasad postępowania z odpadami komunalnymi zawierały elementy wymagane ustawą o utrzymaniu czystości, w tym m.in.:

- a) wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i terenach przeznaczonych do użytku publicznego, w tym zobowiązanie do oddzielnego zbierania i pozbywania się odpadów komunalnych takich jak: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, bioodpady, odpady stanowiące części roślin, odpadów niebezpiecznych, chemikaliów, przeterminowanych leków, zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego, zużytych baterii i akumulatorów, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów reszkowych;
- b) rodzaje i minimalną pojemność pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, zasady ich rozmieszczenia na nieruchomości oraz warunki utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
- c) miejsca gromadzenia odpadów, utrzymanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym oraz zasady gromadzenia odpadów komunalnych na nieruchomości;
- d) częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów i nieczystości ciekłych, w szczególności:
 - bioodpadów nie rzadziej niż raz w tygodniu,
 - odpadów reszkowych z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy lub zabudowanych budynkami jednorodzinnymi nie rzadziej niż raz w dwa tygodnie a pozostałych raz w tygodniu;
 - szkła nie rzadziej niż raz w kwartale;
 - papieru oraz metali i tworzyw sztucznych nie rzadziej niż raz w miesiącu;

³¹ Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2015 r. poz. 1022).

³² Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2019 r. poz. 6252).

³³ Przyjętym uchwałą Nr 321/XXX/16 z dnia 29 grudnia 2016 r.

³⁴ Dz. U. z 2019 poz. 2028, tj. ww. przyjęto uchwałą Rady Miasta Gdańska nr XXXVIII/1029/17 z dnia 25 kwietnia 2017 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2017 r. poz. 1959).

- odpadów stanowiących części roślin nie rzadziej niż raz w miesiącu
 - odpadów ustawionych przy drogach, przystankach oraz innych terenach użytku publicznego nie rzadziej niż raz w tygodniu;
 - odpadów odzieży i tekstyliów oraz leków w miarę potrzeb nie rzadziej niż sześć razy do roku;
 - mebli i innych odpadów wielkogabarytowych (w tym opon) nie rzadziej niż raz w kwartale.
- e) wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych;
- f) inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.
(akta kontroli str. 823-1014)

Uchwałą Nr XVII/424/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi³⁵ (dalej: „uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych”), ustalono m.in., że:

- a) od właścicieli nieruchomości, na których:
- zamieszkują mieszkańcy odebrane zostaną: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne, bioodpady, odpady stanowiące części roślin, resztkowe, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony (w ilości do 8 sztuk na każdy rok³⁶);
 - nie zamieszkują mieszkańcy lub znajdują się domki letniskowe odebrane zostaną: papier, szkło, metale sztuczne, bioodpady, resztkowe;
- b) w punkcie selektywnego zbierania odpadów, od właścicieli nieruchomości, na których:
- zamieszkują mieszkańcy przyjmowane będą: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne, opakowania wielkogabarytowe, odpady stanowiące części roślin, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, odpady niebezpieczne, chemikalia, zużyte opony, przeterminowane leki, termometry ręczne, odpady o charakterze medycznym powstałe w gospodarstwie domowym, tekstylia i odzież, odpady budowlane i rozbiórkowe (w ilości do 2 Mg na każdy rok kalendarzowy³⁷);
 - nie zamieszkują mieszkańcy lub znajdują się domki letniskowe przyjmowane będą: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, odpady stanowiące części roślin. W okresie objętym kontrolą (do 1 lutego 2020 r.) obowiązywał limit przyjęcia ww. odpadów tj. do 1 Mg na każdy rok kalendarzowy.

Ponadto na terenie Miasta funkcjonuje objazdowy system przyjmowania odpadów niebezpiecznych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowiący uzupełnienie punktu selektywnej zbiórki odpadów.

- c) częstotliwość odbioru poszczególnych rodzajów odpadów ustalono w zależności od rodzaju nieruchomości tj.: zamieszkałych (z podziałem na budynki

³⁵ Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2019 r. poz. 6253 wraz ze zmianami, poprzednio uchwały: nr LVI/1646/18 z 30 sierpnia 2018 r. (ze zm.) oraz nr VI/96/15 z 26 lutego 2015 r. (ze zm.).

³⁶ Limit wprowadzony uchwałą Rady Miasta Nr XXIV/646/20 z dnia 25 czerwca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2020 r. poz. 3345) zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

³⁷ Limit obowiązywał w całym okresie objętym kontrolą.

jednorodzinne i wielorodzinne) niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe oraz od rodzaju odpadu objętego odbiorem. Przykładowo szkło odbierano z nieruchomości zamieszkałych budynkami jednorodzinnymi 1 raz na 4 tygodnie, wielorodzinnymi 1 raz na 2 tygodnie; z domków letniskowych 1 raz na 4 tygodnie a nieruchomości niezamieszkałych co 2 lub 4 tygodnie – zbierane w pojemnikach i 1 raz na 4 tygodnie – zbierane w workach³⁸.

Wskazano również, że w ciągu roku kalendarzowego zapewnia się minimum trzy pełne cykle objazdowej zbiórki odpadów niebezpiecznych, obejmujące wskazane lokalizacje na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 1761-1940)

1.9. Obowiązujący w Mieście od 1 lutego 2020 r. system GOK uwzględnia przepisy ustawy o utrzymaniu czystości, w szczególności obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla wszystkich właścicieli nieruchomości, w tym na których nie zamieszkują mieszkańcy. Stosowne regulacje zawarte zostały m.in. w regulaminie, uchwałach o stawkach opłat oraz nowych wzorach deklaracji o wysokości opłaty GOK (informacje w tym zakresie szczegółowo opisano w poprzednich punktach wystąpienia).

(akta kontroli str. 292-324)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że systemem GOK zostali objęci wszyscy właściciele nieruchomości, a na terenie Miasta nie ma właścicieli nieruchomości, którzy nie mieli obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami (każdy właściciel nieruchomości ma obowiązek złożenia deklaracji). Wyjaśnił, że z analizy sprawozdań podmiotów odbierających odpady oraz od 2018 r. sprawozdań podmiotów zbierających odpady komunalne wynika, że pewien strumień odpadów pozostaje poza systemem GOK. Są to przede wszystkim:

- surowce wtórne, zwłaszcza metale i opakowania z papieru, które trafiają do skupów surowców za pośrednictwem drobnych zbieraczy sprzedających surowce do skupu. Zjawisko to dotyczy głównie złomu – przed wprowadzeniem sprawozdań dla skupów surowców, strumień selektywnie zbieranych metali w systemie GOK praktycznie nie istniał. Ze sprawozdań za 2018 r. wynika, że do skupów trafiło blisko 27 tys. ton złomu komunalnego;
- odpady z budowy i remontów, odbierane w kontenerach lub torbach typu „big-bag”. Na rynku lokalnym funkcjonuje kilka podmiotów świadczących usługę odbioru odpadów poremontowych, co w połączeniu z możliwością oddania odpadów do PSZOK-u (z limitem 2 Mg/rok) zapewnia mieszkańcom możliwość sprawnego pozbycia się ww. odpadów;
- odpady trafiające do ZU od podmiotów świadczących usługę sprzątnięcia i opróżniania koszy ulicznych. Odpady te, choć klasyfikowane pod kodem 20 03 01 (zmieszane – niesegregowane, odpady komunalne) nie są odpadami odebranymi od właścicieli nieruchomości, lecz wytworzonymi w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej podmiotów sprzątających i jako takie nie podlegają sprawozdawczości gminnej. Dla uszczelnienia informacji, Miasto wystąpiło do spółek miejskich i jednostek organizacyjnych z prośbą o przekazywanie od 2019 r. informacji o masie i rodzaju odpadów wytworzonych w wyniku usług sprzątnięcia terenów gminnych;
- odpady wytworzone w trakcie imprez masowych. Odpady te, choć często klasyfikowane pod kodem 20 03 01 pozostają odpadami pozasystemowymi – ich odbieranie odbywa się na zasadach umów cywilno-prawnych pomiędzy operatorem imprezy a podmiotem odbierającym odpady komunalne. Informację

³⁸ Harmonogramy wywozu odpadów, wynikające z przyjętych częstotliwości dostępne były na stronie internetowej Urzędu Miasta pod adresem: www.czystemiasto.gdansk.pl.

o masie odebranych w ten sposób odpadów Miasto uzyskuje w sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne.

(akta kontroli str. 292-324)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił również, że w Mieście nie prowadziło się ewidencji umów, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości. Wskazał, że wszyscy właściciele nieruchomości mają obowiązek ponoszenia opłat na GOK, a niedopełnienie tego obowiązku skutkuje nałożeniem na uchylającego się od złożenia deklaracji o wysokości opłaty GOK właściciela nieruchomości decyzji wymiarowej w trybie art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli str. 1941)

Od 1 stycznia 2018 r.³⁹ do Urzędu wpłynęło łącznie 15 skarg i wniosków dotyczących gospodarowania odpadami (sześć w 2018 r., jedna w 2019 r. i osiem w 2020 r.), które dotyczyły m.in.: niewykonania usługi odbioru odpadów, nieterminowości odbiorów, utrudniania w pozbywaniu się sprzętu elektrycznego i elektronicznego, bezpodstawnego naliczania opłat za gospodarowanie odpadami, błędnej wysokości opłaty. Wszystkie skargi i wnioski zostały przez Urząd rozpatrzone i w przypadku uznania ich zasadności podjęto czynności w celu wyjaśnienia i ewentualnej naprawy zgłoszonych problemów w tym upomnienia lub nałożenia kary na wykonawcę usługi.

(akta kontroli str. 369-370)

Ponadto, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, zgłoszenia od właścicieli nieruchomości dotyczące funkcjonowania gospodarki odpadami zgłaszane są przez właścicieli nieruchomości również telefonicznie (pracownicy infolinii rejestrują i przekazują w systemie CRM⁴⁰ do inspektora odpowiedzialnego za dany sektor), mailowo, bezpośrednio w Biurze Klienta Gospodarki Odpadami Komunalnymi, za pośrednictwem programu zgłoszeniowego „Atmosfera” oraz jako napływające sprawy za pośrednictwem wykorzystywanego w Urzędzie systemu EZD⁴¹. Przejęty sposób działania ukierunkowany jest na jak najszybsze rozwiązanie zgłoszonej nieprawidłowości bez zbędnej potrzeby mnożenia krążących komunikatów. Dlatego też nie jest zasadne ani potrzebne wprowadzanie w formie zgłoszeń w systemie wszystkich bez wyjątku zgłoszeń/zdarzeń napływających z różnych źródeł, ponieważ ewentualne zwiększenie możliwości tworzenia statystyk nie może następować kosztem pogorszenia efektywności i szybkości podejmowanych działań operacyjnych. W badanym okresie spraw zgłoszonych w CRM było 17.020 w 2016 r., 12.935 w 2017 r., 19.858 w 2018 r., i 13.717 w 2019 r., z tego w zakresie gospodarowania odpadami (m.in. braku odbioru i braku pojemnika) odpowiednio: 3.749, 2.653, 5.671 i 3.731.

(akta kontroli str. 500-521)

Na podstawie przeprowadzonych oględzin miejsc zbierania odpadów komunalnych przez mieszkańców dla wybranych budynków wielorodzinnych (dla jednej ulicy) ustalono, że:

- a) przy każdym budynku znajdowały się pojemniki, z których część ustawiona była we wiatkach, a część przy wiatkach. We wszystkich przypadkach znajdował się komplet pojemników, tj. co najmniej jeden pojemnik w kolorze odpowiadającym frakcji odpadów, na które był przeznaczony (szare na odpady resztkowe,

³⁹ TJ, od kiedy zadania związane z obsługą systemu objął Urząd.

⁴⁰ Oprogramowanie wykonane w oparciu o Microsoft Dynamics CRM służące do zarządzania elektronicznymi zgłoszeniami dotyczącymi wszelkich zdarzeń związanych z realizacją usługi odbioru zgodnie z umową lub mających wpływ na tę realizację, w tym m.in.: częstotliwości odbioru, ilości i pojemności pojemników do odbioru odpadów oraz braku lub niewłaściwie realizowanej usłudze.

⁴¹ Elektronicznego Zarządzania Dokumentami.

- brązowe na bioodpady, żółte na metale i tworzywa sztuczne, niebieskie na papier i zielone na szkło);
- b) na pojemnikach były naklejone informacje o przeznaczeniu pojemnika oraz o rodzaju odpadów, które można i nie można do niego wrzucać. Pojemniki były czyste, nieuszkodzone i posiadały chip identyfikacyjny;
 - c) z siedmiu wiat objętych oględzinami w trzech stwierdzono przepełnienie pojemników, odpowiednio: niebieskiego w trzech wiatkach i zielonego w dwóch wiatkach;
 - d) w przypadku jednej wiaty stwierdzono pozostawienie przy niej odpadów wielkogabarytowych;
 - e) w trakcie oględzin kursował samochód odbierający odpady z pojemników niebieskich.

(akta kontroli str. 1942-1946)

Harmonogram wywozu odpadów dla nieruchomości objętych oględzinami zakładał, że odpady:

- resztkowe odbierane będą co dwa dni, średnio 13 razy w miesiącu (poniedziałki środy i piątki);
- metale i tworzywa sztuczne odbierane będą dwa razy w tygodniu, średnio osiem razy w miesiącu (poniedziałki i czwartki);
- papier odbierany będzie dwa razy w tygodniu, średnio dziewięć razy w miesiącu (wtorki i piątki);
- szkło odbierane będzie co dwa tygodnie średnio dwa razy w miesiącu (środy);
- bio odbierane będą co cztery dni, średnio dziewięć razy w miesiącu (poniedziałki i czwartki);
- wielkogabaryty odbierane będą co dwa tygodnie, średnio dwa razy w miesiącu (czwartki).

(akta kontroli str. 1947)

Sposób odbierania odpadów z domów jednorodzinnych uregulowany został w regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych (opisanych w pkt. 1.8 wystąpienia pokontrolnego). Z ww. regulacji wynika m.in. że dla tych nieruchomości:

- a) kiedy właściciele wskazali jedno wspólne miejsce gromadzenia odpadów zostaną dostarczone pojemniki na odpady resztkowe, bioodpady, papier, szkło oraz metale i tworzywa sztuczne, a w pozostałych przypadkach pojemniki na odpady resztkowe oraz bioodpady. W przypadku wskazania jednego wspólnego miejsca gromadzenia odpadów pojemniki dostarczone będą w łącznej pojemności;
- b) worki dostarczone zostaną bezpośrednio na teren nieruchomości, przy czym dla nieruchomości z zabudową jednorodziną worki: przeznaczone do gromadzenia szkła (nie mniej niż 2 worki na nieruchomość na 4 tygodnie) a przeznaczone do gromadzenia papieru oraz metali i tworzyw sztucznych (nie mniej niż 4 worki na nieruchomość na 4 tygodnie);
- c) częstotliwość odbioru odpadów zakładała, że: odpady resztkowe odbierane będą 1 raz na 2 tygodnie, bioodpady 1 raz w tygodniu, szkło 1 raz na 4 tygodnie, papier oraz metale i tworzywa sztuczne 1 raz na 2 tygodnie a meble i inne odpady wielkogabarytowe (w tym opony) nie rzadziej niż 1 raz w kwartale;
- d) kompostuje się jedynie bioodpady wytwarzane na danej nieruchomości, przy czym do kompostowania dopuszcza się wyłącznie kompostowniki zamknięte a kompostowanie nie zwalnia właściciela z obowiązku posiadania pojemnika na bioodpady.

(akta kontroli str. 823-1014, 1761-1940)

1.10. W badanym okresie na terenie Miasta funkcjonował jeden PSZOK, zlokalizowany na terenie ZU i przez niego obsługiwany, do którego można było oddać selektywnie zebrane odpady komunalne, przywiezione własnym transportem przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, położonych w granicach administracyjnych Miasta.

PSZOK od października 2017 r. oprócz Miasta obsługiwał również gminę Kolbudy i przypadał on na wszystkich objętych systemem mieszkańców, tj.: od 435,6 tys. w 2016 r. do 437,9 tys. w 2020 r. (dziennie obsługiwał on średnio 40 mieszkańców w 2016 r., 35 w 2017 r., 40 w 2018 r., 45 w 2019 r. i 35 w 2020 r.).

(akta kontroli str. 383)

Obowiązujący w badanym okresie regulamin usług świadczonych przez ZU (wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Nr 1109/13 z dnia 16 sierpnia 2013 r., ze zm.) zakładał, że PSZOK:

- a) w okresie od stycznia do 15 sierpnia 2016 r. przyjmował odpady od poniedziałku do piątku w godzinach od 6 do 18, a w soboty od 7 do 15, a od 16 sierpnia 2016 r. do I kwartału 2020 r. od poniedziałku do piątku w godzinach od 6 do 18, a w soboty od 6 do 14;
- b) właściciele nieruchomości dostarczający odpady zobowiązani byli do potwierdzenia swojej tożsamości dokumentem ze zdjęciem oraz udokumentowania posiadania tytułu prawnego do nieruchomości położonej na terenie Miasta⁴²;
- c) przyjmował wszystkie odpady wymagane w ustawie o utrzymaniu czystości m.in.: papier, szkło, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, metale, zielone, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i zużyte akumulatory, chemikalia, zużyte opony, termometry rtęciowe, przeterminowane leki, igły i inne odpady o charakterze medycznym i odpady odzieży i tekstyliów. Ponadto do PSZOK właściciel nieruchomości mógł przywieźć odpady komunalne budowlane i rozbiórkowe w ilości do 2 ton w ciągu roku kalendarzowego na nieruchomość, w ramach opłaty (nadwyżka ponad ten limit była płatna zgodnie z cennikiem ZU);
- d) odpady z PSZOK przekazywane były do ZU.

(akta kontroli str. 383-409)

W badanym okresie, żadna z 15 złożonych do Urzędu skarg i wniosków dotyczących gospodarowania odpadami nie dotyczyła funkcjonowania PSZOK.

(akta kontroli str. 369-370)

Na podstawie przeprowadzonych oględzin PSZOK-u w ZU oraz systemu monitoringu jego obejmującego ustalono, że:

- a) przed bramą wjazdową do ZU znajdował się otwarty stalowy kontener przeznaczony na odpady niebezpieczne⁴³ oraz pojemnik z tworzywa sztucznego przeznaczony na oleje jadalne. Obszar ten objęty był systemem monitoringu wizyjnego. Ww. stanowiło część PSZOK i były dostępne całodobowo;
- b) przy bramie wjazdowej/wyjazdowej ZU znajdowały się wagi do ważenia pojazdów wjeżdżających i wyjeżdżających;

⁴² Poprzez okazanie jednego z dokumentów, tj.: dowodu tożsamości zawierającego adres zameldowania właściciela nieruchomości, zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy na nieruchomości, odpisu księgi wieczystej, umowy cywilnoprawnej przenoszącej własność nieruchomości zawartej w formie aktu notarialnego, kopii dowodu zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na danej nieruchomości co najmniej za ostatni miesiąc rozliczeniowy, potwierdzenie złożenia deklaracji za gospodarowanie odpadami w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku lub jej nadania za pośrednictwem operatora pocztowego, zaświadczenia ze spółdzielni mieszkaniowej lub wspólnoty mieszkaniowej potwierdzającego prawo do władania nieruchomością, umowy dzierżawy lub umowy najmu nieruchomości, wypisu z ewidencji działalności gospodarczej (CEIDG) lub odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) lub złożenia stosownego oświadczenia.

⁴³ Tj. duży sprzęt RTV i AGD, drobny sprzęt elektroniczny, farby, lakiery, przeterminowane leki, baterie, akumulatory, oleje i smary itp.

- c) dojazd do PSZOK i wyznaczony obszar PSZOK oznakowany był tablicami informacyjnymi i znakami poziomymi. Przy kontenerach do gromadzenia odpadów znajdowała się tablica z instrukcją oddawania odpadów do PSZOK;
- d) w PSZOK znajdowały się stalowe kontenery z informacją o rodzaju odpadów, do których były przeznaczone⁴⁴. Na terenie PSZOK obecny był pracownik, który pomagał w odpowiedniej segregacji odpadów. Rodzaj odpadów, które znajdowały się w poszczególnych kontenerach odpowiadał ich przeznaczeniu;
- e) obszar PSZOK podlegał monitoringowi, tj. objęty był zasięgiem dwóch kamer stanowiących część systemu monitoringu ZU. Rejestratory dla tych kamer znajdowały się w budynku działu eksploatacji, w stalowej szafie zamykanej na zamek patentowy a szafa znajdowała się w pomieszczeniu zamykanym na klucz patentowy. Pomieszczenie znajdowało się w wydzielonej strefie, do której dostęp był zabezpieczony przez kartę identyfikacyjną. Dostęp do informatycznego systemu obsługi był zabezpieczony loginem i hasłem. Rejestratory przechowywały zapisy obrazu przez okres 86 i 617 dni;
- f) przegląd zapisów obrazu z wybranych trzech dni na rejestratorze, który przechowywał dane przez 617 dni potwierdził rejestrację obrazu przez całą dobę. Przegląd zapisu obrazu z wybranych czterech dni na rejestratorze, który przechowywał dane przez 86 dni, wykazał częściowy brak zapisu obrazu, dla trzech dni. W czasie oględzin możliwy był podgląd obrazu w czasie rzeczywistym z obu kamer.

(akta kontroli str. 1948-1958)

Z uzyskanych z ZU informacji⁴⁵ wynika, że system kontroli wizyjnej w PSZOK funkcjonuje od 2011 r. Prezes Zarządu ZU wyjaśnił, że kontener usytuowany przez bramą wjazdową nie jest miejscem magazynowania odpadów, a jedynie miejscem, w którym następuje ich odbiór, bez konieczności wjazdu na teren Zakładu i jest on opróżniany 1-2 razy dziennie. Ponadto poinformował, że ZU posiada bardzo mocno rozbudowany system monitoringu wizyjnego, obejmujący zarówno wszystkie miejsca magazynowania odpadów jak i miejsca istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa. Najnowsze elementy infrastruktury systemu monitoringu Zakładu spełniają normę PN-EN 62676-4:2005-06, natomiast w dniu 11.02.2020 r. ZU zlecił postępowanie na wykonanie audytu obecnej infrastruktury monitoringu wizyjnego oraz wykonanie projektu na modernizację infrastruktury i sprzętu monitoringu wizyjnego zgodnego z obecnie obowiązującymi przepisami. Wynikiem audytu jest projekt, uwagi i zalecenia do postępowania 34/PN/2020 dostawa, montaż i wdrożenie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania i składowania odpadów na terenie ZU z dnia 29.06.2020 r. (otwarcie ofert nastąpiło 09.07.2020 r.). Wskazał również, że ze względu na szeroką skalę rozbudowy systemu i prace w ciężkich warunkach, system ulega awariom. W związku z częściowym brakiem zapisu obrazu, stwierdzonym dla jednego z rejestratorów w dniu oględzin, pracownik pionu utrzymania ruchu Zakładu, wymienił przełącznik sieciowy (switch) i media konwerter przywracając stałe strumieniowanie obrazów.

(akta kontroli str. 1959-1962)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że ZU jest spółką komunalną, której Miasto powierzyło zadania związane z gospodarką odpadami komunalnymi. Nadzór nad spółką Miasto prowadzi dwutorowo: jako właściciel spółki w ramach nadzoru właścicielskiego oraz w ramach realizacji zadań ujętych w umowach pomiędzy Miastem a Spółką zawartych w wykonaniu uchwały o powierzeniu zadań. W ramach nadzoru właścicielskiego monitorowana jest na bieżąco sytuacja ekonomiczno-

⁴⁴ Oddzielnie dla: odpadów zielonych, opon, złomu, gruzu, odpadów wielkogabarytowych, pozostałych odpadów, opakowań z papieru i tektury, opakowań z tworzyw sztucznych, opakowań szklanych, odzieży i tekstyliów.

⁴⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

finansowa spółki, ocena planów rocznych i wieloletnich oraz kierunki działań spółki, jak również coroczna ocena realizowanych działań. W ramach nadzoru nad zawartymi z ZU umowami, WGK opiniuje plany spółki na kolejny rok, ze szczególnym uwzględnieniem planów masy odpadów przekazywanych do zagospodarowania, wysokości kosztów jakie Spółka planuje ponieść oraz inwestycji, które będą miały wpływ na jakość świadczonych usług. Planowanie, a następnie coroczna kontrola tych działań ma na celu maksymalizację odzysku i recyklingu odpadów komunalnych. W Mieście nie prowadzono działań nadzorczych nakierowanych na zapewnienie zapisania i przechowywania obrazu z kamer monitorujących obszar PSZOK. Działania takie pozostają w kompetencji Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Gdańsku. W Mieście wypracowano metodę cyklicznych cotygodniowych spotkań u Z-cy Prezydenta Miasta ds. zrównoważonego rozwoju, tzw. „odpadówek”. Prezydent spotyka się z Z-cą Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i zarządami spółek miejskich związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, podczas których m.in. omawiane są kwestie dotyczące bieżącego funkcjonowania systemu GOK, kierunku dalszych działań oraz identyfikowania obszarów wymagających poprawy.

(akta kontroli str. 1015-1022)

1.11. W okresie objętym kontrolą zawierane przez Miasto umowy obejmowały odbiór i transport odpadów komunalnych do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych.

W ramach przetargu zorganizowanego przez Zarząd Dróg i Zieleni w 2015 r., wykonawców wybierano na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego na odbiór odpadów komunalnych dla nieruchomości położonych w granicach administracyjnych Miasta podzielonego na 6 sektorów oraz ich transport do ZU (tzw. „umowy sektorowe”). W ramach ww. zamówień podpisano łącznie sześć umów (dotyczących obszarów zamieszkałych i niezamieszkałych), z czego pięć obowiązywało do 2019 r.⁴⁶, a jedna (dla sektora VI) do 2018 r.⁴⁷.

Podpisanie umowy dla sektora VI na krótszy okres, jak wyjaśniła Kierownik Referatu Logistyki i Monitoringu, wynikało z założenia, iż obsługa nieruchomości zamieszkałych powierzona zostanie w trybie „in-house” spółce miejskiej. W związku z powyższym 13.09.2017 r. Miasto podpisało umowę wykonawczą z GUK, zobowiązującą spółkę do realizacji usług publicznych w ogólnym interesie publicznym w tym na obsługę gniazd segregacyjnych, objazdową zbiórkę odpadów niebezpiecznych oraz usuwanie nielegalnych wysypisk, która obowiązuje do końca 2024 r. (z możliwością jej przedłużenia o 3 lata). Ponadto od 2018 r. usługi odbioru i transportu odpadów komunalnych w sektorze VI zostały rozdzielone na nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, ponieważ umowa „in-house” dotyczyć mogła tylko nieruchomości zamieszkałych. W związku z powyższym:

- a) 13.02.2018 r. na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (przeprowadzonego przez Zarząd Dróg i Zieleni) w trybie przetargu nieograniczonego na odbiór i transport odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych w sektorze VI podpisano umowę z GUK obowiążującą do 30 września 2019 r.;
- b) 16.03.2018 r. na podstawie wyboru wykonawcy w trybie zamówienia z wolnej ręki podpisano z GUK umowę „in-house” na obsługę nieruchomości zamieszkałych, której czas trwania określono do 31.12.2025 r.

(akta kontroli str. 292-324, 1963-1967, 1968-1969, 2349-2354)

⁴⁶ Odpowiednio do września 2019 r. (dla sektorów III i V), do października 2019 r. (dla sektora I), do listopada (dla sektora II i IV).

⁴⁷ Do marca 2018 r.

Na podstawie zamówień publicznych udzielonych przez Miasto w 2019 r., odpowiednio: „Odbiór i transport odpadów komunalnych z nieruchomości, na których zamieszkują oraz nie zamieszkują mieszkańcy zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta w Sektorach nr: I, II, III, IV, V.” oraz „Odbiór i transport odpadów komunalnych z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta w Sektorze nr VI” w postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego podpisano sześć umów obowiązujących do 2023 r. z tego pięć z jednym wykonawcą w zakresie sektorów od I do V oraz jedną z GUK w zakresie nieruchomości niezamieszkałych dla sektora VI. Ponadto w badanym okresie w związku z powierzeniem usług związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych ZU, zadania w tym zakresie wykonywane były przez Zakład w całym okresie objętym kontrolą⁴⁸.

(akta kontroli str. 1963-2025)

Na podstawie analizy specyfikacji istotnych warunków umowy (dalej: „SIWZ”), dokumentacji związanej z przeprowadzonymi postępowaniami oraz zawartych z wykonawcami umów (w postępowaniach przeprowadzonych przez Miasto) ustalono, że:

- a) w SIWZ wskazano wymagania określone w art. 6d ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości;
- b) przedmiotem przetargów był m.in. odbiór i transport odpadów komunalnych, bez ich zagospodarowania, które zlecono ZU na podstawie umowy wykonawczej z 22 grudnia 2009 r.;
- c) w przypadku odbioru odpadów zmieszanych, jak i w późniejszym okresie odbioru poszczególnych frakcji odpadów komunalnych, zamawiający wskazywał ZU, jako instalację do przekazywania zebranych odpadów;
- d) do selektywnego odbierania odpadów wskazano następujące odpady: bio, reszkowe i zmieszane, zielone, wielkogabarytowe, zużyte opony, szkło, leki, papier oraz metale i tworzywa sztuczne;
- e) w związku z prowadzoną działalnością wymagano od wykonawców usług prowadzenia m.in. następujących dokumentów:
 - raporty dobowe o masie odebranych i przekazanych do IKZU⁴⁹ odpadów (w tym zielonych i pozostałych);
 - raporty miesięczne o masie odebranych i przekazanych do IKZU odpadów wraz z kartami przekazywania odpadów z sektora;
 - dostarczanie do zamawiającego oraz właścicieli nieruchomości harmonogramów odbioru odpadów;
 - informacje o ilości obsługiwanych w sektorze pojemników i kontenerów;
 - sprawozdanie z ilości magazynowanych pojemników w ostatnim dniu miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie;
 - na żądanie zamawiającego przekazywanie raportów/informacji potwierdzającej wykonanie usługi dla danej nieruchomości,
- f) w przetargach realizowanych przez Zarząd Dróg i Zieleni (w 2015 r.) wymagano posiadania przez wykonawcę decyzji zezwalającej na transport odpadów i wpisu do działalności regulowanej, natomiast w przetargach realizowanych przez Miasto (w 2019 r.) wpisu do BDO oraz wpisu do działalności regulowanej;
- g) dla każdego z 6 sektorów na podstawie danych historycznych oszacowano masę odpadów komunalnych podlegających odbiorowi i transportowi do ZU, jak również przygotowano wzór formularza ofertowego, w którym to składający ofertę wpisywali proponowane przez siebie stawki jednostkowe. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że założeniem było aby rozliczanie się z wybranym

⁴⁸ Okres obowiązywania umowy określony został od 22.12.2009 r. do 31.12.2041 r.

⁴⁹ Instalacja komunalna prowadzona przez ZU.

wykonawcą odbywało się z uwzględnieniem średniej ważonej stawek jednostkowych w związku z tym formularz ofertowy określał jednakowy udział masy poszczególnych odpadów w masie odpadów ogółem dla wszystkich oferentów. Kryterium oceny oferty stanowiła proponowana wartość umowy. Rozliczenia według średniej ważonej stawek jednostkowych miało na celu obustronne zniwelowanie ryzyka znaczących zmian w rzeczywistej masie odbieranych odpadów komunalnych w stosunku do mas szacowanych. Porównywano ceny brutto za obsługę całego sektora, a nie stawki za daną frakcję, gdyż założeniem były rozliczenia według średniej ważonej stawek jednostkowych. Przy ocenie ofert cena miała wagę 60%, natomiast pozostałe kryteria takie jak: dysponowanie pojazdami z normą spalin EURO6, bębnowej zabudowie pojazdów oraz wyposażenie nieruchomości zamieszkałych w co najmniej jeden zestaw pojemników dla każdej frakcji ułatwiający wrzucanie odpadów osobom niepełnosprawnym i dzieciom – łącznie 40% i miały przede wszystkim efekt ekologiczny i społeczny.

Średnia ważona stawek jednostkowych w podpisanych umowach wyniosła: 305,05 zł/Mg dla sektora nr I, 284,04 zł/Mg dla sektora nr II, 338,08 zł/Mg dla sektora nr III, 308,78 zł/Mg dla sektora nr IV, 302,30 zł/Mg dla sektora nr V i 380,82 zł/Mg dla nieruchomości niezamieszkałych w sektorze nr VI;

- h) przy wyborze ofert weryfikowano spełnienie wymagań przez składającego ofertę, szczególnie wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości⁵⁰, poprzez wskazanie w SIWZ obowiązku przedłożenia stosownych dokumentów i oświadczeń przez składającego ofertę oraz złożenie wypełnionego załącznika nr 1 stanowiącego opis bazy transportowo- magazynowej, o której mowa w ww. rozporządzeniu. Ponadto, jak wyjaśniła Kierownik Referatu Logistyki i Monitoringu, każda oferta oraz wymagane do niej załączniki były weryfikowane przez powołane do tego komórki merytoryczne – w przypadku przetargów organizowanych przez Zarząd Dróg i Zieleni był to Dział Zamówień Publicznych, a w przypadku organizowanych przez Miasto – Biuro Zamówień Publicznych. Ponadto w każdym przypadku powołana została komisja przetargowa, której zadaniem była ocena złożonych ofert na podstawie kryteriów zawartych w SIWZ.

(akta kontroli str. 1963-2025, 2026-2043)

1.12. Zawarte w badanym okresie umowy (na podstawie przeprowadzonych przez Miasto przetargów) na wybór odbierających i transportujących odpady komunalne (opisane w pkt. 1.11 wystąpienia pokontrolnego) zawierały wszystkie elementy wymagane art. 6f ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli str. 292-324)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że specyfika codziennej pracy polegająca na konieczności szybkiej reakcji na napływające zgłoszenia – z jednej strony od mieszkańców, właścicieli, zarządców nieruchomości, z drugiej zaś strony na komunikaty napływające od wykonawców powoduje, że nie są tworzone harmonogramy kontroli, a działania kontrolne w zakresie realizacji umów można podzielić na dwie grupy:

- a) kontrole pojazdów wykonawców oraz bazy magazynowo-transportowej pod kątem wymagań określonych w umowach. Umowy nie określają częstotliwości kontroli. Wskazał, że dąży się, aby kontrole przeprowadzane były po zawarciu nowych umów, a następnie z częstotliwością raz w roku. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 12 kontroli (dwie w 2018 r. i 10 w 2019 r.).

⁵⁰ Dz. U. poz. 122.

W przypadku 7 kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a w 5 nieprawidłowości polegały m.in. na: braku niektórych dokumentów dla poszczególnych pojazdów (umowy dzierżawy pojazdu, dokumentu w sprawie leasingu, braku pojemników na szkło o poj. 360 l lub logo umieszczone na pojeździe zajmowało mniejszą powierzchnię niż określona w umowie);

- b) działania kontrolne odbywające się codziennie, mające charakter bieżący i doraźny, polegające na ustawicznym, bieżącym reagowaniu i weryfikacji napływających zgłoszeń i realizowanych działań. Odbywają się one z wykorzystaniem dostępnych narzędzi informatycznych (system CRM, poczta elektroniczna, system śledzenia obsługi pojemników i pojazdów wykonawcy Xtrack) w połączeniu z bieżącą weryfikacją w terenie działań wykonawcy i nadesłanych zgłoszeń (zewnętrznych – od mieszkańców, wewnętrznych – od wykonawców). Podejmowane działania kontrolne mają charakter kompleksowy, np. w przypadku kontroli w terenie podstawienia przez wykonawcę pojemników wynikających ze złożonej deklaracji weryfikowany jest termin ich podstawienia, lokalizacja, ilość, pojemność, rodzaj, oznakowanie, stan techniczny, możliwość dojazdu do miejsca gromadzenia odpadów. Każde zgłoszenie dotyczące świadczonych usług znajduje swoje odzwierciedlenie w zgłoszeniu do wykonawcy wysylnym programem CRM, w mailu lub telefonie kierowanym bezpośrednio do wykonawcy celem uzyskania jego stanowiska i wiązać się może z weryfikacją sytuacji w terenie. Weryfikacja w terenie może dotyczyć zarówno zasadności otrzymanego zgłoszenia o zaistniałej nieprawidłowości, jak również służyć potwierdzeniu rozwiązania zgłoszonego problemu. W ramach ww. działań kontrolowane są m.in.: realizacja odbioru i transportu odpadów pod względem jakości, terminowości, kompleksowości i zgodności z umową; opróżnienia pojazdów z odpadów oraz czystości zewnętrznej i wewnętrznej pojazdów przed rozpoczęciem odbioru odpadów, sprawność elektronicznych systemów monitorowania usług odbioru odpadów w szczególności RFID⁵¹ oraz GPS i ich użytkowania zgodnie z umową; prawidłowość rejestracji w systemach wszystkich zdarzeń związanych z odbiorem i transportem odpadów oraz tworzenia elektronicznych tras przejazdów pojazdów zgodnych z obowiązującym harmonogramem, wyposażenie przez wykonawcę nieruchomości w niezbędne urządzenia do gromadzenia odpadów; oznakowanie urządzeń do gromadzenia odpadów naklejkami, transponderami RFID; dostarczanie do właścicieli nieruchomości oraz zamawiającego harmonogramów odbioru odpadów; dokumenty w postaci raportów miesięcznych wraz z kartami przekazania odpadów z sektora, które winny być dostarczone zamawiającemu przez wykonawcę oraz porównania ilości odebranych odpadów przez wykonawcę z raportami otrzymanymi z ZU.

(akta kontroli str. 292-324)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił również, że weryfikacji prawidłowości działań wykonawcy służy również analiza danych z systemów GPS, GPRS⁵², RFID, w tym oprogramowania do monitorowania ruchu pojazdów i obsługi pojemników - XTrack). Ponadto monitorowane i weryfikowane są również napływające pocztą elektroniczną i telefonicznie wiadomości od mieszkańców (przekazane poprzez Biuro Obsługi Klienta, otrzymane bezpośrednio od zarządców nieruchomości, spółdzielni mieszkaniowych, itp.) jak również informacje spływające od wykonawców z wykorzystaniem poczty elektronicznej a wykonawca informuje o załatwieniu zlecenia/sprawy poprzez notatkę w systemie CRM, mailowo lub telefonicznie. W przypadku stwierdzenia wymienionych w umowie i wynikających z winy

⁵¹ System radiowej identyfikacji pojemników.

⁵² General Packet Radio Service jest to bezprzewodowa technologia pakietowej transmisji danych w ramach sieci GSM.

wykonawców rażących nieprawidłowości lub stwierdzenia ich wcześniejszego permanentnego występowania bez próby podejmowania przez wykonawcę działań zaradczych naliczane są kary umowne o określonych w umowie wysokościach. Działania kontrolne kończą się zamknięciem zlecenia/sprawy w programie CRM. W zależności od źródła i typu zgłoszenia informacja zwrotna o podjętych działaniach po kontroli przekazywana jest do mieszkańca (mail lub pismo z oceną zasadności jego zgłoszenia i rodzaj podjętych w związku z tym działań) lub firmy wywozowej. Ponadto wyjaśnił, że prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Mieście pozostaje w kompetencjach Wydziału Środowiska Urzędu, który prowadzi m.in. kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości pod kątem przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska, ustawy o odpadach, ustawy o utrzymaniu czystości oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości⁵³.

(akta kontroli str. 292-324)

Wydział Środowiska Urzędu w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) na podstawie opracowanych harmonogramów kontroli, zaplanował przeprowadzenie łącznie 57 kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie sprawdzenia zgodności prowadzonej działalności z warunkami określonymi w ustawie o utrzymaniu czystości oraz ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska, odpowiednio:

- a) 10 kontroli w 2016 r., z czego w sześciu podmiotach nie przeprowadzono kontroli z uwagi na ich wykreślenie z rejestru, w dwóch nie stwierdzono nieprawidłowości, a w dwóch stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in.: w jednym przypadku na zanieczyszczeniu odpadami rozlewiska wodnego znajdującego się na terenie bazy oraz w jednym gromadzeniu znacznych ilości odpadów poza kontenerami z czego w jednym przypadku potwierdzono realizację zaleceń a w drugim znaczne zmniejszenie zmagazynowanych odpadów;
- b) 11 kontroli w 2017 r., z czego w jednym przypadku nie przeprowadzono kontroli z uwagi na wpływ wniosku o wykreślenie podmiotu z rejestru a w 10 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. W przypadku dwóch kontroli pouczone podmioty odpowiednio o: konieczności złożenia korekty sprawozdania za I kwartał wraz z kartami przekazania odpadów oraz konieczności uwzględniania w sprawozdaniu odpadów budowlanych odbieranych od mieszkańców;
- c) trzech kontroli w 2018 r., z czego w jednym przypadku nie przeprowadzono kontroli z uwagi na wykreślenie podmiotu z rejestru a w dwóch nie stwierdzono nieprawidłowości. W przypadku jednego podmiotu pouczone go o konieczności uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów w przypadku dalszego magazynowania ich na terenie zakładu oraz dokonania wpisu transportu odpadów do BDO;
- d) trzech kontroli w 2019 r., z czego w dwóch przypadkach nie przeprowadzono kontroli z uwagi na wykreślenie podmiotu z rejestru a w jednym nie stwierdzono nieprawidłowości;
- e) z 30 zaplanowanych kontroli w 2020 r. do końca I półrocza nie przeprowadzono żadnej z nich, natomiast do dnia 6.08.2020 r.⁵⁴, przeprowadzono dwie kontrole w wyniku których, nie stwierdzono nieprawidłowości, a w dwóch przypadkach kontrole nie odbyły się z uwagi na wpływ wniosku o wykreślenie podmiotów z rejestru BDO.

⁵³ Dz. U. z 2013 r. poz. 122.

⁵⁴ Dzień złożenia informacji o przeprowadzonych kontrolach.

(akta kontroli str. 2057-2069)

Działania Miasta, związane ze sprawdzeniem czy mieszkańcy zbierali odpady selektywnie i czy były one odbierane w sposób umożliwiający dalsze ich przetworzenie, polegały na zawarciu w umowach sektorowych wymagań wobec firm wywozowych co do oceny w terenie jakości segregacji odpadów przez właścicieli nieruchomości, tj.: wykonawca przed wykonaniem usługi odbioru zobowiązany był do kontroli zgodności znajdujących się w pojemniku odpadów z przeznaczeniem pojemnika. Ponadto obowiązywał również bezwzględny zakaz mieszania ze sobą poszczególnych rodzajów odpadów przez wykonawcę.

(akta kontroli str. 292-324, 1968-1969)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że na początku funkcjonowania systemu GOK w umowach funkcjonował system tzw. „żółtej kartki” o charakterze informacyjno-edukacyjnym, polegający na tym, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego gromadzenia odpadów wykonawca informował właściciela nieruchomości o stwierdzonej nieprawidłowości, poprzez użycie kartki w kolorze żółtym z napisem „uwaga niewłaściwa segregacja”, co pozwalało właścicielowi podjąć działania prowadzące do właściwego przesegregowania odpadów. Obecnie, po nowelizacji ustawy, ustawodawca wprost wskazuje sposób postępowania w omawianym przypadku. Miasto dostosowało w umowach sposób postępowania i obecnie funkcjonuje system tzw. „czerwonej kartki” polegający na tym, że wykonawca jedynie informuje właściciela nieruchomości za pomocą czerwonej kartki z napisem „uwaga niewłaściwa segregacja” o niewłaściwym odpadzie/braku segregacji i konieczności odbioru odpadów jako zmieszane. Wyjaśnił również, że kolejnym etapem weryfikacji jakości segregacji jest „brama” ZU. Rozdzielenie usługi odbierania odpadów od usługi ich zagospodarowania ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia jakości odpadów dostarczanych do ZU. Klasyfikator w trakcie ważenia dostarczanych w ramach umów sektorowych odpadów dokonuje weryfikacji odpadów pod kątem ich jakości i czystości frakcji. W przypadku niezgodności z deklarowaną zawartością śmieciarki lub dużej ilości zanieczyszczeń we frakcjach surowcowych, Zakład dokonuje przekwalifikowania odpadu i informuje o tym fakcie Miasto. Ponadto wyjaśnił, że kontrole właścicieli nieruchomości w zakresie spalania odpadów w paleniskach domowych realizowane są od wielu lat przez Straż Miejską i do kwietnia 2020 r. kontrole realizowane były przez Referaty Dzielnicowe Straży na podstawie otrzymywanych zgłoszeń interwencyjnych, natomiast od 1 kwietnia 2020 r. kontrole są realizowane przez nowo utworzony Referat Ekologiczny Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 292-324)

1.13. W badanym okresie Miasto zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 10 oraz art. 9tb ustawy o utrzymaniu czystości dokonywało corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Analizy obejmowały wszystkie wymagane w ww. przepisie zagadnienia, zostały sporządzone terminowo oraz podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich na stronie BIP⁵⁵ Urzędu.

(akta kontroli str. 187-291, 2070-2075)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że rynek odpadów komunalnych w Mieście jest stabilny i szczelny, a Miasto ma wgląd w przepływ strumieni odpadów na każdym etapie systemu GOK. W 2011 r. ZU został przekształcony w nowoczesny zakład zagospodarowania odpadów komunalnych, wybudowany w wysokim standardzie ze środków publicznych, w tym środków z funduszy UE. Tak zmodernizowanemu Zakładowi Miasto powierzyło zadanie zagospodarowania

⁵⁵ Biuletyn Informacji Publicznej.

odpadów. Po wejściu w życie w 2013 r. nowych regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i wdrożeniu systemu GOK, Miasto konsekwentnie zlecało odbieranie odpadów komunalnych odrębnie od ich zagospodarowania, rozliczając się z firmami wywozowymi od 1 Mg. Taka konstrukcja systemu GOK, łącznie z objęciem systemem właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jest rozwiązaniem trudniejszym dla Miasta, jednak daje pełną kontrolę nad całym strumieniem odpadów komunalnych w gminie i jego przepływem. Firmy wywozowe rozliczając się od tonażu są dodatkowo weryfikowane na „bramie” ZU, a przy każdej płatności miesięcznej dokonywana jest szczegółowa kontrola wielkości strumieni kierowanych do ZU, jako pochodzących z Miasta. Rozliczenie „od tony” zostało wdrożone jako obligatoryjne rozwiązanie dopiero nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości w 2019 r., jako najbardziej pożądanym i szczelnym modelem rozliczeń usługi odbioru odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 292-324)

W zakresie zidentyfikowanych problemów dotyczących funkcjonowania rynku odpadów komunalnych, Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w przypadku nieruchomości mieszanych obowiązywał system naliczania opłaty GOK od powierzchni mieszkalnej (dla części zamieszkałej) oraz od pojemności zadeklarowanych pojemników (dla części niezamieszkałej). Taki sposób naliczania opłaty w praktyce powodował zjawisko zaniżania pojemności pojemników przez „niezamieszkałą” część nieruchomości na niekorzyść części zamieszkiwanej przez mieszkańców, poprzez deklarowanie minimalnych pojemności pojemników i podrzucanie odpadów do pojemników przeznaczonych dla mieszkańców. Miało to szczególne znaczenie zwłaszcza w obrębie Głównego Miasta i zwartej zabudowy kwartałowej innych rejonów miasta. Dlatego Rada Miasta zdecydowała, że od 1 lutego 2020 r. cała nieruchomość ponosić będzie opłatę z uwzględnieniem powierzchni mieszkalnej/użytkowej. Taki sposób naliczania opłaty pozwala na równe traktowanie właścicieli lokali mieszkalnych i użytkowych w zakresie ponoszonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ogranicza zjawisko powstawania przesypów w miejscach gromadzenia odpadów komunalnych w części przypisanej nieruchomościom niezamieszkanym. Wszystko to przyczyniło się do poprawy porządku w altanach śmietnikowych oraz pozwoliło na odebranie wszystkich odpadów (bez względu na zadeklarowaną pojemność pojemników) i pozwoli na uniknięcie zaniżania opłat z części niezamieszkałej w nieruchomości mieszanej. Ponadto w związku z dużą ilością zgłoszeń mieszkańców dotyczących potrzeby udostępnienia harmonogramu odbioru odpadów, we wrześniu 2019 r. uruchomiona została aplikacja mobilna Czyste Miasto Gdańsk, która w trybie codziennych komunikatów informuje o najbliższym terminie odbioru odpadów oraz o terminach płatności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Aplikacja podpowiada do jakiego pojemnika wrzucić dany odpad i w jaki sposób odpowiedzialnie pozbywać się odpadów nietypowych i niebezpiecznych. Do końca 2019 r. z aplikacji korzystało ponad 4 tys. użytkowników.

Wyjaśnił również, że w związku z problemem pozostawiania przy altanach śmietnikowych odpadów nietypowych takich jak gruz i elektroodpady, dla ułatwienia dostępu do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych wszystkim mieszkańcom Miasta, podjęto decyzję o rozbudowie sieci 6 PSZOK. W ramach funkcjonowania PSZOK przewiduje się m.in.: przyjmowanie ok. 30 kodów odpadów komunalnych selektywnie zbieranych i dostarczanych przez mieszkańców, uruchomienie punktów odbioru odpadów przeznaczonych do ponownego użycia, możliwość odbioru odpadów gruzu i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego bezpośrednio od mieszkańca przy użyciu pojazdów będących na wyposażeniu PSZOK oraz uruchomienie dystrybucji worków na odpady surowcowe

dla właścicieli nieruchomości. Z tego samego powodu analizowana jest obecnie możliwość wprowadzenia usługi odbierania dużych elektroodpadów bezpośrednio z domów.

(akta kontroli str. 292-324)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Miasta w zakresie zapewnienia warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór sprawowany nad rynkiem odpadów komunalnych.

OBSZAR

2. Realizacja działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą działania informacyjno-edukacyjne w zakresie właściwego postępowania z odpadami komunalnymi prowadzone były w Mieście systematycznie i w sposób ciągły. Do końca 2016 r. zadanie realizowane było przez Zarząd Dróg i Zieleni, a od 1 lutego 2017 r. przeniesiono je do Urzędu i w strukturach Wydziału Gospodarki Komunalnej powołano zespół edukacyjny, który od tego czasu prowadził działania w tym zakresie, corocznie przygotowując m.in.: plan programów i kampanii edukacyjnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

W badanym okresie na prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych Miasto nie otrzymało wsparcia od Marszałka Województwa Pomorskiego lub ministra właściwego do spraw środowiska. Koszty prowadzonych działań wyniosły: 1.037,5 tys. zł w 2016 r., 401,4 tys. zł w 2017 r., 1.035,1 tys. zł w 2018 r., 732,0 tys. zł w 2019 r. i 251,5 tys. zł w 2020 r.⁵⁶ i finansowane były z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 500-521, 543-711)

Zakres tematyczny podejmowanych działań, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, obejmował m.in.: prowadzoną w 2016 r. kampanię informacyjno-edukacyjną pn. „Segreguj szkło” związaną z wprowadzeniem od 1 lipca 2016 r. dodatkowej frakcji zbieranych przez mieszkańców odpadów. W 2017 r. przygotowano kampanię informacyjno-edukacyjną „Segreguję odpady” dot. wprowadzenia w Gdańsku ogólnopolskiego systemu segregacji odpadów w podziale na: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne, bio oraz odpady resztkowe. Działania prowadzone w ramach kampanii od 2017 r., miały na celu zapowiedź zmian, jakie czekały właścicieli nieruchomości od 1 kwietnia 2018 r. oraz wyedukowanie mieszkańców Gdańska w zakresie prawidłowej segregacji odpadów komunalnych. Wyjaśnił również, że większość działań realizowano samodzielnie, a zlecano jedynie te, których realizacja była niemożliwa z uwagi na mały skład osobowy zespołu edukacyjnego (początkowo 2, obecnie 3 osoby) oraz ograniczone możliwości techniczne Urzędu. Wśród zadań zleczanych można wymienić m.in. projekty graficzne przygotowane w ramach kampanii, wydruki na odpowiednich materiałach i w wymaganych formatach, obsługę stoisk edukacyjnych pracujących podczas imprez miejskich, animację maskotek kampanii edukacyjnych, produkcję filmów edukacyjnych, kampanię medialną (spoty i audycje edukacyjne w lokalnych rozgłośniach radiowych, montaż citylightów, oklejenie tramwaju, animacje na ekranach wizyjnych), produkcję materiałów edukacyjnych (kolorowanki, gry, puzzle).

(akta kontroli str. 500-521)

⁵⁶ Do 24.06.2020 r.

Działania informacyjno-edukacyjne realizowane przez Urząd w latach 2017-2020 dotyczyły m.in.: opracowania założeń, przygotowania i przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnych: „Segreguję odpady – ogólnopolski system segregacji odpadów” prowadzoną w związku z rozszerzeniem w kwietniu 2018 r. sposobu segregacji odpadów, „Świadomość zobowiązuje, więc odpady segreguję” promującą segregację odpadów komunalnych oraz „Akcja – Edukacja” promująca segregację odpadów komunalnych i odpowiedzialne postępowanie z odpadami komunalnymi. Prowadzone działania opierały się o szeroką aktywność w mediach lokalnych oraz społecznościowych m.in.: spotach i audycjach edukacyjnych w lokalnym radiu, poprzez profil fb, Czyste Miasto Gdańsk, działaniach outdoorowych (citylighty, nośniki w środkach komunikacji miejskiej, billboardy), internecie (kampanie banerowe) oraz wkładkach z zasadami segregacji w prasie lokalnej. Ponadto przygotowano szereg materiałów drukowanych⁵⁷ takich jak ulotki, plakaty z instrukcją dot. zasad segregacji i materiały edukacyjne dla najmłodszych. Wiaty śmietnikowe w mieście wyposażone zostały w trwałe tablice z praktyczną instrukcją dot. segregowania odpadów. W okresie objętym kontrolą, zamontowano niespełna 5.300 tablic na wiaty, przekazano ponad 6 tys. broszur edukacyjnych, ponad 11 tys. ulotek i informacji w zakresie odpowiedniego postępowania z odpadami nietypowymi i niebezpiecznymi oraz około 30 tys. plakatów w różnych formatach.

Dodatkowo w ww. okresie prowadzone były działania komunikacyjne (m. in.: konferencje i informacje kierowane do mediów na każdym etapie wprowadzania zmian), a wiosną i latem organizowano stoisko edukacyjne poświęcone segregacji odpadów, w ramach którego prowadzono działania dla najmłodszych i rozmawiano z mieszkańcami rozwiewając wątpliwości. W badanym okresie przeprowadzono również zajęcia edukacyjne w przedszkolach i szkołach oraz organizowano akcję Sprzątania Świata, w ramach której sprzątno plaże i pas nadmorski. Ponadto:

- a) spośród chętnych do współpracy zarządców nieruchomości utworzono zespół ekspercki ds. rozwoju systemu GOK w Gdańsku, pracujący w 4 grupach tematycznych, celem wypracowania rozwiązań usprawniających funkcjonowanie gospodarki odpadami;
- b) w 2019 r. uruchomiona została aplikacja mobilna Czyste Miasto Gdańsk (podpowiadająca do jakiego pojemnika wrzucać dany odpad, w jaki sposób odpowiedzialnie pozbywać się odpadów nietypowych i niebezpiecznych oraz informująca o najbliższym terminie odbioru odpadów i terminach płatności za ich gospodarowanie – do końca 30 czerwca pobrana została przez ponad 20.000 użytkowników);
- c) przeprowadzono badanie nt. „Świadomości mieszkańców w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi i odpowiedniego z nimi postępowania na terenie Gdańska”, którego wyniki posłużyły do budowania strategii dalszych działań edukacyjnych oraz wzrostu ich jakości i dostępności;
- d) w zorganizowanym ogólnopolskim konkursie „Puchar Recyklingu” Miasto zdobyło puchar Recyklingu Miast Polskich za efektywność gospodarki odpadami i edukacji ekologicznej oraz Szklaną Statuetkę za osiągnięcia w odzysku frakcji szklanej.

(akta kontroli str. 500-521, 500-521)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Urząd nie prowadzi szczegółowego rejestru zgłoszeń dotyczących nieprawidłowego postępowania z odpadami. Wpływające do Urzędu informacje w tym zakresie (w tym od firm odbierających odpady) dotyczyły m.in.: nieprawidłowej segregacji, pozostawiania w wiatach śmietnikowych odpadów niebezpiecznych i poremontowych, zbyt małej ilości pojemników w miejscu

⁵⁷ W języku polskim i czterech innych wersjach językowych (angielskim, niemieckim, rosyjskim i ukraińskim).

gromadzenia odpadów i w rezultacie powstawania przesypów (w szczególności w obrębie Głównego Miasta). Podejmowane przez Urząd działania w celu poprawy skuteczności gospodarowania odpadami polegały m.in. na działaniach informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych podczas wydarzeń organizowanych w przestrzeni miejskiej przez Miasto i podległe jednostki, a także kierowane bezpośrednio do właścicieli nieruchomości, jak również dystrybuowanie materiałów edukacyjnych w różnych formach (np. kolportaż ulotek z decyzjami podatkowymi, tablice pcv z nowymi zasadami segregacji odpadów montowane wiatkach śmietnikowych na terenie gdańskich wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych).

(akta kontroli str. 500-521)

2.2. W badanym okresie informacje dotyczące odpadów komunalnych Urząd zamieszczał na stronie www.gdansk.pl (w zakładce zielony Gdańsk), stronie BIP Urzędu oraz na specjalnie utworzonej stronie internetowej www.czystemiasto.gdansk.pl. Zamieszczone tam informacje były aktualne i zawierały dane wymagane w art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy o utrzymaniu czystości.

Ponadto na ww. stronach zamieszczono dodatkowe informacje w zakresie odpadów komunalnych tj.:

- a) na stronie www.gdansk.pl o sposobie informowania Urzędu o nielegalnych wysypiskach śmieci, w tym możliwości skorzystania i zgłoszenia wykorzystując Mapę Porządku Gdańska na stronie www.mapa.gdansk.gda.pl;
- b) na stronie www.czystemiasto.gdansk.pl m.in. o harmonogramach odbioru odpadów, informacjach o podziale na sektory ze wskazaniem dzielnic i załączoną mapą, o pojemnikach w tym instrukcję korzystania z altany śmietnikowej, podstawach prawnych, z podziałem na obowiązujące w tym zakresie regulacje prawa lokalnego i krajowego, zmianach w systemie gospodarki odpadami komunalnymi w Gdańsku od 1 lutego 2020 r., instrukcje dotyczące złożenia deklaracji i ich wzory oraz o bezpłatnej aplikacji Czyste Miasto Gdańsk (udostępnionej od 13 listopada 2019 r.).

(akta kontroli str. 500-521, 2070-2075)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że informacje dotyczące odpadów zamieszczane są ponadto na kanale Facebook oraz w aplikacji na urządzenia mobilne Czyste Miasto Gdańsk. Za prowadzenie i aktualizowanie informacji dotyczących gospodarki odpadami, zamieszczonych na stronach internetowych Urzędu, odpowiedzialny był m.in. Wydział WGK, w którym wyznaczono pracowników do ich obsługi.

(akta kontroli str. 500-521, 2033-2034)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Miasto działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

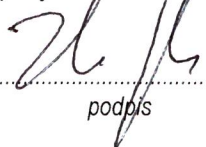
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Gdańsku. 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.


Gdańsk, dnia 6 października 2020 r.

Kontrolerzy
Jacek Żmurko,
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

2 ys.
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Rafał Malcharek



.....
podpis

Rafał Wiczorkowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

