



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.04.2020

Pan
Marek Charzewski
Burmistrz Miasta Malbork

Urząd Miasta Malborka
Plac Słowiański 5
82-200 Malbork

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Malborka, Plac Słowiański 5, 82-200 Malbork (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Charzewski, Burmistrz Miasta Malborka, od 8 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz”)
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.3. Nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi na terenie gminy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 września 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: „ustawa o NIK”)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Szychalewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/119/2020 z 15 lipca 2020 r.2. Mariusz Gromadziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/120/2020 z 15 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Malbork (dalej: „Miasto”) zapewniło w latach objętych kontrolą odbiór wszystkich rodzajów odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Miasta. Urząd dysponował szczegółowymi informacjami dotyczącymi zagospodarowania tych odpadów. W latach 2016-2018 Miasto osiągnęło wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalano w oparciu o informacje dotyczące kosztów gospodarowania odpadami, a środki z opłat wydatkowano zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³. Ponadto w Urzędzie weryfikowano poprawność sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne.

Miasto prowadziło również działalność informacyjną i edukacyjną dotyczącą odpadów. W budżecie Miasta na dany rok były zabezpieczone środki finansowe przeznaczone na cele edukacji ekologicznej. Strona internetowa Miasta zawierała dane wymagane przepisami ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, dotyczące m.in. podmiotu odbierającego odpady, punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: „PSZOK”).

Miasto w okresie objętym kontrolą udzieliło siedmiu zamówień publicznych⁴ (dalej: „zamówienie”) na odbiór odpadów⁵. Postępowania o udzielenie ww. zamówień przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości w gminach⁶. Miasto przeprowadziło jedną kontrolę wykonawcy usługi (2016 r.) oraz nadzorowało przestrzeganie przez ww. podmiot, tj. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Malborku Sp. z o.o. (dalej: „ZGKiM”), przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminach.

Straż Miejska w Malborku (dalej: „Straż Miejska”) prowadziła kontrole przestrzegania przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku (259 kontroli) na zlecenie Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (dalej: „Wydział Gospodarki Komunalnej”). Ponadto upoważnieni funkcjonariusze Straży Miejskiej przeprowadzili 79 kontroli domowych urządzeń grzewczych pod kątem ewentualnego spalania w nich odpadów.

Stwierdzono jednak, że w Urzędzie nie zawsze prawidłowo wykonywano zadania związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Ustalone nieprawidłowości polegały na:

- niepodjęciu działań wobec zarządców nieruchomości, u których trzykrotnie stwierdzono naruszenie obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w celu naliczenia opłaty za odbiór odpadów jak za odpady zmieszane,
- przeprowadzeniu pięciu postępowań z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych dotyczących m.in. kryteriów oceny ofert, zakresu żądanych od wykonawców dokumentów, protokołu z postępowania, terminowości publikacji ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia,

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

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości w gminach”.

⁴ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: „prawo zamówień publicznych”.

⁵ W tym dwa dotyczyły również zagospodarowywania odpadów.

⁶ W tym określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122), dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań w zakresie odbierania odpadów”.

- niespójności zapisów zawartych w postanowieniach uchwał nr XXVI/265/2016 i nr XVII/154/2019, będących aktami prawa miejscowego, w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości,
- przeprowadzaniu przez Straż Miejską kontroli przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, na zlecenie Wydziału Gospodarki Komunalnej, bez wymaganego upoważnienia i bez potwierdzenia czynności kontrolnych protokołem,
- ujęciu danych w ewidencji wyników Straży Miejskiej niezgodnie ze stanem rzeczywistym w zakresie liczby mandatów oraz wniosków do sądu o ukaranie w związku z wykroczeniem przeciw przepisom ustawy o utrzymaniu czystości w gminach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2018⁸ na terenie Miasta było odpowiednio: 3 991, 4 032 i 4 073 nieruchomości zamieszkałych oraz 655, 702, 707 nieruchomości niezamieszkałych⁹. Brak było w Urzędzie danych za 2019 r., ponieważ nie złożono rocznych sprawozdań w tym zakresie, w związku ze zmianą terminów ich składania¹⁰.

Systemem selektywnego zbierania odpadów komunalnych zostały objęte tylko nieruchomości zamieszkałe a od 2020 r. nieruchomości mieszane. Informacje w tym zakresie weryfikowano na podstawie liczby urodzeń i zgonów, pozyskiwanych z Wydziału Spraw Społecznych Urzędu. Na podstawie sprawozdań od podmiotów odbierających odpady komunalne, ustalano corocznie ilości i rodzaje odpadów powstających w poszczególnych rodzajach nieruchomości.

Łączny udział masy przedmiotowych odpadów odebranych z terenu nieruchomości wynosił w 2016 r. - 79,35%, co stanowiło 13 385,113 Mg, w 2017 r. - 77,82%, co stanowiło 13 655,157 Mg i w 2018 r. - 73,11%, co stanowiło 13 556,019 Mg.

Na terenie Miasta na wszystkich nieruchomościach zamieszkałych wprowadzono system selektywnego zbierania odpadów, który obejmował następujące frakcje odpadów:

- papier, który stanowił w 2016 r. – 3,90%, w 2017 r. – 4,10%, w 2018 r. – 4,79% wytwarzanych odpadów,
- szkło: w 2016 r. – 11,17%, w 2017 r. – 10,58%, w 2018 r. – 9,91%,
- plastik: w 2016 r. – 16,45%, w 2017 r. – 17,56%, w 2018 r. – 17,86%,

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

⁸ Dane na podstawie rocznych sprawozdań.

⁹ Ustalono na podstawie sprawozdań składanych do Urzędu od podmiotów odbierających odpady komunalne.

¹⁰ 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 i zbierających odpady komunalne oraz na 31 października 2020 r. – dla Burmistrza Miasta.

- metal: w 2016 r. – 0,05%,
- drewno: w 2016 r. – 0,17%, w 2017 r. – 0,29%,
- odpady poużytkowe: w 2016 r. – 0,02%,
- odpady wielkogabarytowe: w 2016 r. – 6,01%, w 2018 r. – 0,11%,
- odpady ulegające biodegradacji: w 2016 r. – 8,94 %, w 2017 r. – 10,85%, w 2018 r. – 12,07%,
- inne: w 2016 r. – 25,78%, w 2017 r. – 62,91%, w 2018 r. – 48,87%.

Na podstawie sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne, na nieruchomościach niezamieszkałych wytwarzano odpady komunalne, które obejmowały następujące frakcje:

- papier, który stanowił w 2016 r. – 9,98%, w 2017 r. – 6,05%, w 2018 r. – 5,68% wytwarzanych odpadów,
- szkło: w 2016 r. – 1,79%, w 2017 r. – 4,55%, w 2018 r. – 8,97%,
- plastik: w 2016 r. – 5,66%, w 2017 r. – 3,64%, w 2018 r. – 3,74%,
- metal: w 2016 r. – 1%, w 2017 r. – 0,70%, w 2018 r. – 0,77%,
- drewno: w 2018 r. – 1,08%,
- odpady poużytkowe: w 2016 r. – 0,10%,
- odpady wielkogabarytowe: w 2016 r. – 0,06%, w 2018 r. – 0,66%,
- odpady ulegające biodegradacji: w 2016 r. – 54,47%, w 2017 r. – 62,33%, w 2018 r. – 69,55%.

W granicach administracyjnych Miasta nie było możliwości przetwarzania odpadów komunalnych, ponieważ nie było zaplecza technicznego oraz terenu o lokalizacji odpowiedniej dla przedmiotowej inwestycji. W latach 2016-2018 nie realizowano zadań inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi i z tego tytułu nie ponoszono kosztów. W okresie objętym kontrolą odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zajmował się ZGKiM. Następnie odpady komunalne były przewożone do Zakładu Utylizacji Odpadów Stałych Sp. z o.o. w Tczewie (dalej: „ZUOS Tczew”) – instalacji Regionalnego Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów w Tczewie (dalej: „RIPOK”) dla rejonu wschodniego województwa pomorskiego. RIPOK odpowiadał za przetwarzanie odpadów komunalnych, a w szczególności ich sortowanie, kompostowanie i stabilizację biologiczną w sposób pozwalający na maksymalne odzyskiwanie odpadów papieru, szkła, tworzyw sztucznych i metali oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania. RIPOK zobowiązała się do osiągnięcia na rzecz Miasta poziomów:

- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła,
- recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, pochodzących z gospodarstw domowych,
- ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono badania morfologii odpadów. W latach 2016, 2018-2020 Urząd zlecił dokonanie analizy eksperckiej w zakresie systemu odbioru odpadów komunalnych. Źródłem finansowania były środki z budżetu Miasta wydatkowane w kwocie 22,2 tys. zł (w 2016 r. – 5,0 tys. zł, w 2018 r. – 4,9 tys. zł, w 2019 r. – 7,4 tys. zł, w 2020 r. – 4,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 908-913, 1191-1216, 1319-1320, 1409-1412)

1.2. W latach 2016-2017 na terenie Miasta było 12 podmiotów odbierających odpady komunalne, a w 2018 r. 19 podmiotów.

W okresie objętym kontrolą prowadzono jeden PSZOK¹¹, a usługi w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych były świadczone przez dwa podmioty prowadzące instalacje komunalne¹².

Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości¹³ sporządzały i składały terminowo¹⁴ półroczne sprawozdania o: masie odebranych odpadów komunalnych, masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne oraz sposobie ich zagospodarowania. Dane zawarte w sprawozdaniach składanych przez ZGKiM (w tym PSZOK), dotyczące nieruchomości zamieszkałych, były weryfikowane na podstawie kart przekazania odpadów i raportów. Sprawozdania otrzymane od innych podmiotów weryfikowano pod kątem prawidłowości zapisów kodów, nazw instalacji, do których przekazywano odpady oraz obliczeń wymaganych poziomów ujętych w sprawozdaniach.

ZUOS Tczew za lata 2016-2019¹⁵ i Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. Gilwa Mała (dalej: „ZUO Gilwa Mała”) za lata 2017-2019¹⁶ przekazały terminowo¹⁷, zgodnie z art. 90a ust. 1 i ust. 5 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, informacje o odpadach, które poddane zostały procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i odzysku innymi metodami. Za 2016 r. ZUO Gilwa Mała nie przekazał do Urzędu powyższej informacji. Burmistrz wyjaśnił, że nie weryfikowano danych w tym zakresie, z uwagi na rotację pracowników na stanowisku odpowiedzialnym za sprawozdawczość z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2016-2018 terminowo przekazano Marszałkowi Województwa Pomorskiego i Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, tj. do 31 marca roku następnego po roku którego dotyczy¹⁸, zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach.

Termin złożenia sprawozdań za 2019 r. w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi został przesunięty, z uwagi na rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 (art. 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁹). Przy sporządzaniu sprawozdań Urząd weryfikował dane ze sprawozdań z danymi o odpadach, które posiadał w związku z dokonywanymi badaniami i analizami. Dane o odebranych odpadach komunalnych były zgodne z danymi o zagospodarowanych odpadach, tj. przekazane do przetworzenia w instalacjach komunalnych oraz bezpośrednio przekazane do prowadzących recykling.

Marszałek Województwa Pomorskiego i Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie wnioskowali do Urzędu o poprawę lub uzupełnienie złożonych sprawozdań.

(akta kontroli str. 31-907, 928-929, 962-1063, 1182-1190, 1409-1412)

¹¹ Prowadzony przez ZGKiM.

¹² ZUOS Tczew i Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. Gilwa Mała.

¹³ Współwłaściciele, użytkownicy wieczysti oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

¹⁴ Za I półrocze do 31 lipca danego roku.

¹⁵ Za 2016 r. złożono w dniu 13 stycznia 2017 r., za 2017 r. – w dniu 12 stycznia 2018 r., za 2018 r. – w dniu 14 stycznia 2019 r., za 2019 r. – w dniu 13 stycznia 2020 r.

¹⁶ Za 2017 r. złożono w dniu 12 stycznia 2018 r., za 2018 r. – w dniu 14 stycznia 2019 r., za 2019 r. – w dniu 15 stycznia 2020 r.

¹⁷ Do dnia 15 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy.

¹⁸ Za 2016 r. przekazane 27 marca 2017 r., za 2017 r. – 19 marca 2018 r., a za 2018 r. – 28 marca 2019 r.

¹⁹ Dz. U. poz. 875, ze zm.

1.3. Miasto osiągnęło wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia poniższych odpadów za lata 2016-2018 (na podstawie sprawozdań rocznych), tj.:

- łączna masa odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi²⁰ wynosiła odpowiednio 33,01%, 34,76% i 32,00%,
- poziom recyklingu odpadów budowlanych i rozbiórkowych²¹ wynosił odpowiednio 97,33%, 96,66% i 97,50%,
- poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania²² wynosił odpowiednio 45%, 45% i 40%.

Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, wyliczane były na podstawie sprawozdań złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne z terenu Miasta.

Korekty sprawozdań²³ przekazanych Marszałkowi Województwa Pomorskiego oraz Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska wynikały przede wszystkim z błędów rachunkowych, tj.: błędnego zaokrąglenia podanych wartości, błędnych kodów odpadów oraz ze zmian wytycznych do poprawności sprawozdań.

(akta kontroli str. 31-71, 284-317, 546-615, 1188, 1218-1226)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie opracowano projekty uchwał dotyczące:

- wyboru metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty²⁴,
- terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁵,
- odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i nieruchomości mieszanych²⁶, na których powstają odpady komunalne oraz w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty²⁷.

Ustalając wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uwzględniono koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (wydatki poniesione na odbiór odpadów komunalnych, zagospodarowanie odpadów,

²⁰ Wymagane poziomy wynosiły: w 2016 r. – 18%, w 2017 r. – 20%, w 2018 r. – 30%.

²¹ Wymagane poziomy wynosiły: w 2016 r. – 42%, w 2017 r. – 45%, w 2018 r. – 50%.

²² Wymagane poziomy wynosiły: w 2016 r. > 5,51%, w 2017 r. > 5,908 %, w 2018 r. > 12%.

²³ Za 2016 r. złożone w dniu 25 maja 2017 r., za 2017 r. – 18 czerwca 2018 r., za 2018 r. – 13 maja 2019 r. i 27 czerwca 2019 r.

²⁴ Przyjęty uchwałą Rady Miasta nr XXVIII/289/13 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1654).

²⁵ Przyjęty uchwałą Rady Miasta: nr XXVIII/293/13 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie trybu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1657) i nr XXVI/267/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4358).

²⁶ Nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części są wykorzystywane w inny sposób (nie zamieszkują mieszkańcy), a powstają odpady komunalne (np. domy jednorodzinne, bloki mieszkalne, kamienice, w których w części budynku prowadzona jest działalność gospodarcza, np. sklepy, punkty usługowe, itp.).

²⁷ Przyjęty uchwałą Rady Miasta: nr XIV/125/2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i nieruchomości mieszanych, na których powstają odpady komunalne, oraz w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4671) i nr XVII/155/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/125/2019 Rady Miasta Malborka z dnia 26 września 2019 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i nieruchomości mieszanych, na których powstają odpady komunalne, oraz w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 5795).

zbieranie odpadów – PSZOK, koszty administracyjne systemu), ilość osób zamieszkałych według złożonej deklaracji, strukturę zabudowy oraz ilość odpadów komunalnych wytworzonych na terenie Miasta w latach poprzednich. W latach 2016-2019 w ramach pobieranej opłaty świadczone usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, a od 2020 r. z nieruchomości mieszanych.

W latach 2016-2019 stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły:

- a) w zabudowie jednorodzinnej, gdzie odpady komunalne zbierano i odbierano w sposób zmieszany – 25 zł od osoby miesięcznie, a w sposób selektywny – 16,50 zł od osoby miesięcznie,
- b) w zabudowie wielorodzinnej, gdzie odpady komunalne zbierano i odbierano w sposób zmieszany – 20 zł od osoby miesięcznie, a w sposób selektywny – 13,50 zł od osoby miesięcznie.

Od 1 stycznia 2020 r. stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły:

- a) w zabudowie jednorodzinnej – 23,50 zł od osoby miesięcznie, a w zabudowie wielorodzinnej – 20 zł od osoby miesięcznie, gdzie odpady komunalne zbierano i odbierano w sposób selektywny,
- b) stawki opłaty podwyższonej w zabudowie jednorodzinnej – 46 zł od osoby miesięcznie, a w zabudowie wielorodzinnej – 40 zł od osoby miesięcznie, jeżeli na nieruchomości nie wypełniano obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny,
- c) stawki opłaty podwyższonej dla nieruchomości mieszanych w zabudowie:
 - jednorodzinnej – zestaw 1²⁸ i zestaw 3²⁹ – 47,86 zł za zestaw pojemników na miesiąc oraz zestaw 2³⁰ – 68 zł za zestaw pojemników na miesiąc,
 - wielorodzinnej – zestaw 4³¹ – 82 zł za zestaw pojemników na miesiąc i zestaw 5³² – 258 zł za zestaw pojemników na miesiąc.

Stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi należało wnieść w terminie do 15 dnia kolejnego miesiąca.

W 2020 r. wprowadzono zwolnienie z części opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości mieszkalnych jednorodzinnych, kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym, której stawka wynosiła 20 zł od osoby miesięcznie.

Od 2020 r. ustalono opłaty za odpady komunalne resztkowe, które nie zostały zdefiniowane w postanowieniach regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta.

W proponowanych stawkach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie uwzględniono dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych, pochodzących z selektywnego zbierania odpadów, w tym z PSZOK. W okresie objętym kontrolą Miasto nie osiągało dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z selektywnego zbierania odpadów.

II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nie podjęto współpracy z przedsiębiorcami, podmiotami ich reprezentującymi w zakresie odbioru i dofinansowania selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w tym odpadów poużytkowych, ponieważ nie

²⁸ Pojemnik 120 l na odpady resztkowe i zestaw ośmiu worków na odpady selektywnie zebrane.

²⁹ Worek 120 l na odpady resztkowe i zestaw czterech worków na odpady selektywnie zebrane.

³⁰ Pojemnik 240 l na odpady resztkowe i zestaw 16 worków na odpady selektywnie zebrane.

³¹ Pojemnik 360 l na odpady resztkowe i zestaw 24 worków na odpady selektywnie zebrane.

³² Pojemnik 1 100 l na odpady resztkowe i zestaw czterech pojemników na odpady selektywnie zebrane.

utworzono w Urzędzie odpowiedniej komórki organizacyjnej oraz brak było odpowiedniej kadry pracowników, która mogłaby zająć się tymi zadaniami.

(akta kontroli str. 1135-1173, 1218-1226)

1.5. W latach 2016-2019 w Urzędzie nie prowadzono ewidencji w zakresie liczby nieruchomości mieszkalnych jednorodzinnych kompostujących bioodpady. W 2020 r. zaewidencjonowano 297 nieruchomości, na których kompostowano bioodpady. Na podstawie złożonych deklaracji, właściciele nieruchomości mieszkalnych uiszczali niższe stawki opłat za wywóz odpadów komunalnych. W Urzędzie nie zakupiono kompostowników dla mieszkańców, ponieważ w budżecie nie uwzględniono wydatków w tym zakresie.

II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nie przeprowadzono oględzin nieruchomości, na terenie których kompostowano bioodpady oraz nie wszczynano postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za niesegregowanie odpadów, w związku z wprowadzonymi od marca 2020 r. obostrzeniami dotyczącymi pandemii COVID-19.

W latach 2019-2020 (do 13 sierpnia) w Urzędzie nie podjęto działań wobec zarządców nieruchomości, którzy trzykrotnie naruszyli obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w celu wydania decyzji o naliczeniu opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, według stawki obowiązującej dla odpadów zmieszanych.

(akta kontroli str. 1218-1226, 1237-1270, 1291, 1397-1402)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie opracowano projekty uchwał³³ dotyczące określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych lub nieruchomości mieszanych³⁴, położonych na terenie Miasta. W uchwałach określono warunki i tryb składania deklaracji w formie papierowej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (dalej: „ePUAP”).

W latach 2016-2019 w Urzędzie wydano 32 decyzje w związku z niezłożeniem przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub uzasadnionymi wątpliwościami, co do danych zawartych w deklaracji, tj.:

- 19 decyzji³⁵ w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z uwagi na złożenie deklaracji przez wspólnotę mieszkaniową,
- 12 decyzji³⁶ w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z niezłożeniem deklaracji,
- jedną decyzję³⁷ w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z niezłożeniem korekty deklaracji,

(akta kontroli str. 1065-1067, 1139-1173)

³³ Przyjęte uchwałami Rady Miasta: nr XV/144/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016 r. poz. 982), nr XVIII/184/2016 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/144/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 29 grudnia 2015 r. dotyczącej określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016 r. poz. 2363), nr XV/146/2019 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 5405).

³⁴ Od 1 stycznia 2020 r.

³⁵ W 2016 r. wydano 16 decyzji, w 2017 r. – trzy decyzje.

³⁶ W 2016 r. wydano pięć decyzji, w 2017 r. – sześć decyzji, w 2019 r. – jedną decyzję.

³⁷ W 2017 r.

1.7. W latach 2016-2020 (do 31 lipca) Miasto poniosło koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w wysokości 31 426 tys. zł (w 2016 r. – 6 397 tys. zł, w 2017 r. – 6 656 tys. zł, w 2018 r. – 6 216 tys. zł, w 2019 r. – 6 777 tys. zł i w 2020 r. – 5 380 tys. zł) w zakresie odbioru oraz zagospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in.:

- a) 367,4 tys. zł (2016 r. – 83,9 tys. zł, 2017-2019 – 150,6 tys. zł, 2020 r.-do 31 lipca – 132,9 tys. zł) wydatkowane na wyposażenie nieruchomości w pojemniki, worki do zbierania odpadów komunalnych oraz na utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
- b) 187,4 tys. zł (2016 r. – 40,6 tys. zł, 2017 r. – 38,9 tys. zł, 2018 r. – 78,3 tys. zł, 2019 r. – 29,6 tys. zł) wydatkowane na usunięcie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania, tzw. „dzikich wysypisk”.

W latach 2016-2019 na terenie Miasta zlokalizowano 39 „dzikich wysypisk” odpadów. Wszystkie nielegalne miejsca odpadów komunalnych m.in. gruzu i odpadów poremontowych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów zielonych, odpadów stanowiących pozostałości po sprzęcie elektrycznym i elektronicznym zostały usunięte. Likwidacja „dzikich wysypisk” finansowana była ze środków zabezpieczonych w budżecie Miasta na działania w zakresie utrzymania czystości i porządku.

W okresie objętym kontrolą Miasto zrealizowało dochody z opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości w wysokości 26 969,8 tys. zł (2016 r. – 5 815,9 tys. zł, 2017 r. – 5 605,6 tys. zł, 2018 r. – 5 680,5 tys. zł, 2019 r. – 5 498,3 tys. zł, 2020 r. – 4 369,5 tys. zł). Ich wysokość nie pokrywała wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu, z uwagi na niedoszacowanie kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi. Nadwyżka kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi nad dochodami Miasta z ww. opłat wyniosła: w 2016 r. – 685,1 tys. zł, w 2017 r. – 1 132,3 tys. zł, w 2018 r. – 535,3 tys. zł, a w 2019 r. – 1 278,7 tys. zł.

Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie uległa zmianie od 2013 r., mimo faktycznego wzrostu kosztów (wzrost ilości odpadów, wzrost kosztów przetwarzania odpadów w RIPOK, mniejsza liczba płatników niż zakładano). Od 1 stycznia 2020 r. wprowadzono wyższe stawki opłat, z uwagi na coroczny wzrost kosztów i stosunkowo małą liczbę zadeklarowanych płatników.

Wydatki na zagospodarowanie odpadów komunalnych pokrywane były ze środków finansowych jakimi dysponował Wydział Gospodarki Komunalnej, w ramach przeniesienia środków wewnątrz tego Wydziału.

(akta kontroli str. 1297-1304, 1321-1339, 1409-1412)

1.8. Miasto spełniało wymagania określone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach i w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów³⁸ w zakresie:

- zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych (zabudowa jednorodzinna, wielorodzinna) i nieruchomości mieszanych³⁹, obejmujących odpady surowcowe (szkło, tworzywa sztuczne, metale, opakowania wielomateriałowe, papier) oraz pozostałe odpady komunalne (odpady biodegradowalne, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

³⁹ Od 1 stycznia 2020 r.

- baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe),
- zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych, prowadzonego przez PSZOK, w sposób zapewniający przyjmowanie następujących odpadów: przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlano-rozbiórkowych,
 - rodzajów i minimalnych pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
 - częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Odbieranie odpadów komunalnych odbywało się od poniedziałku do soboty przy uwzględnieniu harmonogramu:
 - a) odpady zmieszane: z nieruchomości jednorodzinnych – nie mniej niż raz na tydzień, wielorodzinnych – nie mniej niż dwa razy na tydzień,
 - b) odpady selektywnie zbierane:
 - w zabudowie jednorodzinnej, m.in.: szkło – nie mniej niż raz na miesiąc, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, metale – nie mniej niż raz na dwa tygodnie, papier – nie mniej niż raz na miesiąc, odpady biodegradowalne – nie mniej niż raz na tydzień w sezonie wegetacyjnym i nie mniej niż raz w miesiącu poza sezonem wegetacyjnym, odpady wielkogabarytowe – nie mniej niż dwa razy w roku w ramach „wystawek” (w terminie od 15 kwietnia do 30 maja oraz od 1 września do 15 października),
 - w zabudowie wielorodzinnej, m.in.: szkło, papier – nie mniej niż raz na dwa tygodnie, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe oraz metale – nie mniej niż raz na tydzień, odpady biodegradowalne – nie mniej niż raz na tydzień w sezonie wegetacyjnym, odpady wielkogabarytowe – na bieżąco, co najmniej raz w tygodniu w terminach zbierania odpadów zmieszanych.

Ponadto Rada Miasta przyjęła uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta oraz szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów⁴⁰. Nie opracowano projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta, w zakresie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.

(akta kontroli str. 1068-1134, 1165-1173, 1271-1290, 1293-1296)

⁴⁰ Uchwały: nr XXVII/265/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Malborka (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 586), nr XXVIII/291/13 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1655), nr XIV/134/2015 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4487), nr XVI/166/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 983), nr XXVI/266/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4357) i nr XVII/154/2019 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 (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 5794).

1.9. Systemem odbioru odpadów komunalnych na terenie Miasta w latach 2016-2019 zostały objęte nieruchomości zamieszkałe, a od 2020 r. również nieruchomości mieszane. Na terenie tych nieruchomości prowadzono selektywne zbieranie odpadów komunalnych, w tym odpadów poużytkowych.

W okresie objętym kontrolą na 2 853⁴¹ nieruchomościach objętych systemem odbioru odpadów nie prowadzono selektywnego zbierania odpadów, ze względu na:

- możliwość wyboru przez właściciela sposobu zbierania odpadów komunalnych w sposób zmieszany lub selektywny,
- niezłożenie przez właściciela nieruchomości korekty deklaracji w związku z koniecznością segregowania odpadów komunalnych od 2020 r.

Selektywna zbiórka odpadów komunalnych obejmowała frakcje odpadów, tj. papier, szkło, plastik (tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe), odpady biodegradowalne. Na nieruchomościach mieszkalnych, selektywne zbieranie odpadów odbywało się w urządzeniach, tj. workach lub zestawach pojemników, które były oznaczone napisem lub kolorem w następujący sposób:

- dla odpadów szkła – napis „szkło” lub kolor zielony,
- dla odpadów papieru – napis „makulatura” lub kolor niebieski,
- dla tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych i metali – napis „plastik” lub kolor żółty,
- dla bioodpadów – napis „bioodpady” lub kolor brązowy.

W zabudowie jednorodzinnej używane były worki do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, natomiast w zabudowie wielorodzinnej zestawy pojemników. W zabudowie wielorodzinnej w zależności od warunków lokalnych i możliwości lokalizacji urządzeń, dopuszczało się selektywną zbiórkę odpadów zarówno w workach jak i w pojemnikach. Mieszkańcy w ramach uiszczanej opłaty mieli możliwość wystawiania odpadów wielkogabarytowych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego przy zagrodzie śmietnikowej dwa razy do roku (w przypadku zabudowy jednorodzinnej) lub zgłaszając telefonicznie (w przypadku zabudowy wielorodzinnej).

Mieszkańcy mieli również możliwość nieodpłatnie przekazać odpady komunalne do PSZOK, takie jak: papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale, opakowania wielomateriałowe, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektroniczny i elektryczny, opony, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone oraz odpady rozbiórkowe i budowlane.

Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne należało gromadzić wyłącznie w pojemnikach do tego celu przeznaczonych, oznaczonych napisem „Odpady komunalne zmieszane” lub kolorem grafitowym.

Szczegółowy harmonogram odbioru odpadów zmieszanych i selektywnie zebranych opracowywał przedsiębiorca odbierający odpady komunalne, biorąc pod uwagę ilość i wielkość pojemników do zbierania, ich rozmieszczenie oraz poziom zapełnienia. Harmonogram był podawany do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Miasta oraz na stronie przedsiębiorcy świadczącego usługi w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą odbiór odpadów komunalnych odbywał się na podstawie zawartych umów o świadczenie usług z przedmiotowego zakresu. Zadania były realizowane przez ZGKiM.

⁴¹ W 2016 r. – 751, w 2017 r. – 736, w 2018 r. – 722, w 2019 r. – 548 i w 2020 r. – 96.

Zagospodarowaniem odpadów komunalnych zajmowały się dwie instalacje, tj. ZUOS Tczew i ZUO Gilwa Mała oraz podmioty, które posiadały stosowne zezwolenia.

Urząd na podstawie otrzymanych sprawozdań⁴² od podmiotów odbierających odpady komunalne, posiadał informacje dotyczące odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych. Urząd prowadził ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło osiem skarg⁴³ w zakresie niezapewnienia odbioru z nieruchomości wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Podjęto w tym zakresie działania naprawcze, zgłaszając ten fakt do podmiotu odbierającego odpady komunalne.

W wyniku oględzin siedmiu wybranych miejsc zbierania odpadów przez mieszkańców budynków wielorodzinnych w Mieście ustalono, że przy budynkach znajdowały się wydzielone altany lub zagrody śmietnikowe. We wszystkich przypadkach znajdowały się komplety pojemników przeznaczonych do segregacji odpadów, w kolorach odpowiadających frakcji odpadów komunalnych, tj. odpady zmieszane (kolor szary), pojemnik na odpady biodegradowalne (kolor brązowy), plastik (kolor żółty), szkło (kolor zielony), makulatura (kolor niebieski) lub pojemniki oznakowane jako papier, szkło, makulatura, odpady biodegradowalne i zmieszane. W wydzielonych altanach i zagrodach śmietnikowych pojemniki nie były przepełnione, brudne ani uszkodzone.

(akta kontroli str. 1319-1344, 1403-1408)

1.10. W okresie objętym kontrolą Urząd zawarł z ZGKiM⁴⁴ pięć umów⁴⁵ na usługi w zakresie prowadzenia i utrzymania PSZOK jako element uzupełniający systemu zbierania selektywnego odpadów komunalnych. Przeznaczony był głównie na odpady nietypowe, tj. przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble, inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane, rozbiórkowe oraz zużyte opony i odpady zielone.

(akta kontroli str. 1346-1387)

1.11. Miasto wybierało podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości w trybach wskazanych w przepisach prawa zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą Miasto udzieliło pięciu zamówień na odbiór odpadów (jedno w trybie z wolnej ręki i cztery w trybie przetargu nieograniczonego) oraz dwóch zamówień na odbiór i zagospodarowywanie odpadów (każde w trybie przetargu nieograniczonego). Zamówienia zostały udzielone na następujące bezpośrednio po sobie okresy pomiędzy 01.01.2016 r. a 31.10.2020 r.⁴⁶

Zamówienia dotyczące lat 2016-2019, zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, dotyczyły odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zamówienie dotyczące okresu od stycznia do października 2020 r., zgodnie z art. 6c ust. 2b ustawy o utrzymaniu czystości w gminach (obowiązującym od 06.09.2019 r.), dotyczyło nieruchomości, które w części zamieszkują mieszkańcy oraz na których w części nie zamieszkują mieszkańcy.

⁴² Za lata 2016-2018.

⁴³ W 2016 r. – dwie, w 2017 r. – trzy, 2018-2020 r. – po jednej.

⁴⁴ Operator PSZOK.

⁴⁵ Zawarte w dniach: 12 grudnia 2016 r., 20 listopada 2017 r., 10 grudnia 2018 r., 31 października 2019 r., 2 stycznia 2020 r.

⁴⁶ 01.01-31.08.2016 r. (zamówienie z wolnej ręki), 01.09-31.12.2016 r., 01.01-31.03.2017 r., 01.04-31.12.2017 r., 01.01-31.12.2018 r., 01.01-31.12.2019 r., 01.01-31.10.2020 r. (przetarg nieograniczony).

Postępowania o udzielenie ww. zamówień zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości w gminach, tj. w załączniku do specyfikacji istotnych warunków zamówienia pn. „Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia” (w przypadku zamówienia z wolnej ręki w załączniku do zaproszenia do negocjacji) wskazano wszystkie wymagania określone w art. 6d ust. 4 ww. ustawy (RIPOK przeznaczoną do odbioru zmieszanych odpadów komunalnych, zaś w przypadku postępowań na odbiór i zagospodarowanie zobowiązano wykonawców do wskazania takiej instalacji w ofercie oraz sposób przekazywania tej instalacji odebranych odpadów zmieszanych; rodzaje odpadów przeznaczonych do odbioru⁴⁷ i sposób dalszego postępowania z nimi; standard sanitarny wykonywania usługi; obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z realizacją usługi⁴⁸; opis sposobu postępowania w sytuacji stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów oraz wymagania stawiane wykonawcom wynikające z rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie odbierania odpadów).

Stwierdzono jednocześnie, że pięć postępowań przeprowadzono niezgodnie z niektórymi przepisami prawa zamówień publicznych. Naruszenia dotyczyły: ustalonych kryteriów oceny ofert, zakresu żądanych od wykonawców dokumentów, zastosowanego nieaktualnego formularza protokołu z postępowania, nieterminowej publikacji na stornie internetowej Miasta specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszenia o zamówieniu, badania braku podstaw wykluczenia wykonawcy, które opierało się na niepełnej dokumentacji.

Miasto każdorazowo żądało od wykonawcy (przed udzieleniem mu zamówienia), aby wykazał, że:

- uzyskał wymagany, zgodnie z art. 9c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, wpis do działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzonego przez Burmistrza oraz przedłożył go w Urzędzie,
- spełnia wymagania wynikające z rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie odbierania odpadów (w drodze pisemnego oświadczenia⁴⁹).

Wszystkie zamówienia zostały udzielone jednemu wykonawcy – ZGKiM. Ich wartość (według zawartych umów) w latach 2016-2019 każdorazowo była zgodna z ceną zaproponowaną w ofercie (wynagrodzenie zryczałtowane⁵⁰ albo zryczałtowane – ustalane na etapie realizacji umowy w oparciu o obmiar wykonanych usług), zaś w 2020 r. została ustalona zgodnie z art. 6f ustawy o utrzymaniu czystości w gminach (obowiązującym od 06.09.2019 r.), tj. podstawę ustalenia wynagrodzenia stanowiła stawka za 1 Mg odebranych odpadów komunalnych zaproponowana w ofercie.

(akta kontroli str. 1416-2143)

1.12. Umowy⁵¹ na odbiór (i zagospodarowywanie) odpadów zawierały elementy wymagane art. 6f ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości w gminach. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, będący na etapie postępowania załącznikiem do

⁴⁷ Poza komunalnymi (zmieszanymi), zbierane selektywnie: osobno papier – frakcja I; osobno szkło – frakcja II; łącznie tworzywa sztuczne, metale, opakowania wielomateriałowe – frakcja III, osobno odpady biodegradowalne – frakcja IV (od 01.01.2018 r.). Ponadto odpady wielkogabarytowe, w tym zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny w ramach „wystawek” dwa razy w roku.

⁴⁸ Sprawozdania (miesięczne); Wykaz nieruchomości i rodzajów pojemników lub worków dostarczanych (ustawionych) dla nieruchomości objętych obsługą.

⁴⁹ Składanego zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 prawa zamówień publicznych.

⁵⁰ Na okres 2018 r. oraz na okres 2019 r.

⁵¹ (bez numeru) zawarta w dniu 21 grudnia 2015 r.; GKOK/2016 z dnia 31.08.2016 r., GKOK/2016 z dnia 20.12.2016 r., GKOK/2017 z dnia 24.03.2017 r., GKOK 272.22/2017 z dnia 22.12.2017 r., GKOK/2018 z dnia 15.10.2018 r., GKOK/271.22.2019 z dnia 31.12.2019 r.

specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w niezmienionym kształcie (w zakresie treści) był każdorazowo elementem zawartych umów.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu do przeprowadzania kontroli w zakresie gospodarki odpadami i utrzymania porządku zobowiązani byli pracownicy Referatu ds. Gospodarki Odpadami Komunalnymi Urzędu (dalej: „Referat Gospodarki Odpadami”), a od 11.02.2020 r. (w związku z likwidacją ww. Referatu) pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej, przy udziale Straży Miejskiej.

W Urzędzie przeprowadzono jedną kontrolę⁵² przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminach przez ZGKiM. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z art. 379 i 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵³ (dalej: „prawo ochrony środowiska”). Zakres kontroli obejmował „prawidłowość świadczenia usług odbioru odpadów z nieruchomości zamieszkałych, zgodnie z zawartą umową [...]. Monitoring odbioru odpadów u źródła i jakości wykonywanych usług (standard sanitarny)”. W protokole z kontroli stwierdzono dziewięć nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. jednorazowego zaniechania odbioru jednej frakcji odpadów (papieru), jednorazowego zaniechania odebrania odpadów zmieszanych z zagród śmietnikowych, które nie były w pełni wypełnione (odpadami), zbierania odpadów komunalnych przed godz. 7⁰⁰, nieprawidłowego mycia pojazdów odbierających odpady („śmieciarek”). Prezes Zarządu ZGKiM nie wniósł zastrzeżeń do ww. protokołu oraz przekazał do Urzędu informację o sposobie usunięcia nieprawidłowości lub ich przyczynach.

Burmistrz wyjaśnił, że Miasto nie sporządzało harmonogramów kontroli podmiotu odbierającego odpady, gdyż jak dotąd nie było to wymagane. Nie przeprowadzono także innej (niż przeprowadzona w maju 2016 r.) kontroli ww. podmiotu. Według Burmistrza nie było takiego powodu. Obowiązek prowadzenia kontroli podmiotów odbierających odpady z częstotliwością co najmniej raz na dwa lata wprowadzono dopiero nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości w gminach z 23 października 2019 r.

Miasto sprawowało ponadto nadzór nad podmiotem odbierającym odpady poprzez ustanowienie⁵⁴ trybu i sposobu (e-mail, fax, telefonicznie, listownie) zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło siedem takich zawiadomień. Dotyczyły one zaniechania odbioru frakcji odpadów, niedostarczenia pojemników na odpady oraz worków do segregacji, sposobu przekazywania mieszkańcom harmonogramu odbioru odpadów (na dnie pojemnika na odpady zmieszane). Urząd w przypadku każdego zawiadomienia interweniował u wykonawcy usługi.

Miasto nie wykorzystywało danych z monitoringu pojazdów odbierających odpady na potrzeby nadzoru nad wykonawcą usługi.

Specjalista ds. gospodarki odpadami komunalnymi, oczyszczania Miasta i edukacji ekologicznej, zastępująca naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej⁵⁵, wcześniej kierownik Referatu Gospodarki Odpadami, tj. do chwili likwidacji ww. Referatu (dalej: „specjalista ds. gospodarki odpadami”) wyjaśniła, że w przypadku jakiegokolwiek wątpliwości dotyczącej wykonywania usługi dane z monitoringu były dostępne na

⁵² W okresie 04.05.2016 r. - 30.05.2016 r.

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

⁵⁴ Rozdział V uchwały Rady Miasta w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów: nr XXVI/266/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. (obowiązującej od 1 stycznia 2017 r.) oraz nr XVII/154/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. (obowiązującej od 1 stycznia 2020 r.).

⁵⁵ Zgodnie ze stanowiskową kartą pracy z 31 marca 2020 r.

potrzeby Miasta i umożliwiły zweryfikowanie prawidłowości świadczenia usługi. Miasto miało wiedzę o miejscu i ilości przekazywanych odpadów z kart przekazania odpadów oraz raportów i faktur z miejsca zagospodarowania odpadów.

Miasto kontrolowało przestrzeganie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminach przez właścicieli nieruchomości. Kontrole te na zlecenie Wydziału Gospodarki Komunalnej wykonywali funkcjonariusze Straży Miejskiej. W latach 2016-2019 przeprowadzono ich 259.

Specjalista ds. gospodarki odpadami wyjaśniła, że w 2020 r. nie kierowano do Straży Miejskiej wniosków o przeprowadzenie kontroli właścicieli nieruchomości z powodu likwidacji Referatu Gospodarki Odpadami oraz z powodu „Covid-19” (ograniczony czas pracy, praca zdalna).

Zakresy dobranych celowo 40 wniosków (15%) o przeprowadzenie kontroli właścicieli nieruchomości dotyczyły ustalenia:

- czy nieruchomość zajmowana przez przedsiębiorcę jest wyposażona w pojemniki na odpady komunalne oraz czy przedsiębiorca ten posiada umowę na odbiór odpadów z określeniem miejsca ich wywozu (25 kontroli, tj. 63%),
- faktycznej liczby osób zamieszkujących nieruchomość (13 kontroli, tj. 32%),
- miejsca przechowywania i korzystania z pojemników na odpady mieszane oraz makulaturę (jedna kontrola, tj. 2,5%),
- czy na terenie posesji pozostawione są odpady stanowiące nieczystości po zwierzętach domowych oraz ustalenia liczby osób utrzymujących psy i inne zwierzęta domowe w ramach nieruchomości znajdującej się na ww. posesji (jedna kontrola, tj. 2,5%).

Dwie kontrole (5%) przeprowadzono w wyniku zawiadomień mieszkańców, pozostałe z inicjatywy własnej Miasta.

Specjalista ds. gospodarki odpadami komunalnymi wyjaśniła, że dobór dwóch dominujących tematów kontroli wynikał z ustawy o utrzymaniu czystości w gminach (art. 6 ust. 5a) oraz z rutynowych kontroli/wizji w terenie Miasta oraz z informacji o urodzeniach w Malborku (ustalenie faktycznej liczby osób zamieszkujących nieruchomość). Ww. wizje lokalne w terenie odbywały się na polecenie Burmistrza lub Naczelnika. Ich liczba nie była ewidencjonowana. Wizje obejmowały cały teren Miasta.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ww. wizje lokalne zostały przypisane do zadań Referatu Gospodarki Odpadami, a po jego likwidacji do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej („kontrolowanie czystości ulic miejskich”).

Burmistrz nie zwracał się na podstawie art. 9v ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach do komendanta Powiatowego Policji w Malborku o pomoc w przeprowadzeniu kontroli przestrzegania i stosowania ww. ustawy, gdyż, jak wyjaśnił, nie było takiej konieczności.

Straż Miejska kontrolowała właścicieli nieruchomości w zakresie spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych, co opisano w pkt 3.2 i 3.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1428-1472, 1482-1512, 1567-1597, 1635-1670, 1772-1779, 1989-2019, 2144-2370)

1.13. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono analizę funkcjonowania rynku odpadów komunalnych na terenie Miasta. Dotyczyła ona analizy w zakresie identyfikacji problemów w zakresie gromadzenia odpadów, odbierania, transportowania i przetwarzania (ewidencji) odpadów oraz kalkulacji opłat.

Według II Zastępcy Burmistrza założenia do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie przewidywały tak dużych dysproporcji pomiędzy ilością osób zameldowanych, a faktycznie zamieszkujących, przy zwiększającej się ilości odpadów. Skutkowało to koniecznością zweryfikowania założeń pod kątem danych faktycznych, czego efektem było zwiększenie od 2020 r. stawki opłaty za odpady komunalne.

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że w celu poprawy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, a także zwiększenia świadomości mieszkańców w zakresie prawidłowego segregowania odpadów komunalnych, przeprowadzano szereg festynów rodzinnych propagujących prawidłowe segregowanie odpadów komunalnych. Finansowane były one ze środków pozyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku oraz ze środków własnych budżetu Miasta w zakresie edukacji ekologicznej. Ponadto w ramach kampanii edukacyjnych przeprowadzano w szkołach zajęcia z uczniami o prawidłowym segregowaniu odpadów, a wszystkie przedszkola otrzymały kompostowniki do kompostowania bioodpadów.

(akta kontroli str. 1182-1217, 1321-1339, 1345, 1409-1412)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz przedłożył Radzie Miasta do podjęcia w 2016 r. projekt uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta (uchwała nr XXVI/265/2016 podjęta 30 listopada 2016 r.) i w 2019 r. projekt uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (uchwała nr XVII/154/2019 podjęta 28 listopada 2019 r.).

Postanowienia tych uchwał, będących aktami prawa miejscowego, w różny sposób określały częstotliwość odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, gdyż w uchwale nr XXVI/265/2016 (w § 16 ust. 1 pkt b ppkt 2 i pkt 2 załącznika do uchwały) wskazano, że odbieranie odpadów komunalnych odbywa się z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a odpady wielkogabarytowe odbierane są na bieżąco, co najmniej jeden raz w tygodniu, natomiast w uchwale nr XVII/154/2019 (§ 3 ust. 2 pkt 2b załącznika do uchwały), odbieranie odpadów komunalnych odbywa się z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i nieruchomości mieszanych z uwzględnieniem zabudowy wielorodzinnej i mieszanej a w zakresie odpadów wielkogabarytowych, odbierane są poprzez telefoniczne zgłoszenie w wybrany dzień tygodnia.

II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że 28 listopada 2019 r. Rada Miasta odrzuciła projekt uchwały, przedłożony przez Burmistrza, w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta z 2016 r. Ponadto poinformował, że do końca 2020 r. planowane jest wprowadzenie nowego projektu uchwały w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Malborka, w celu ujednoczenia powyższych zapisów.

Zdaniem NIK podjęcie działań w celu uzyskania spójności zapisów zawartych w postanowieniach uchwał nr XXVI/265/2016 i nr XVII/154/2019, zapewniłoby jednolite uzgodnienia w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.

(akta kontroli str. 1105-1134, 1165-1173, 1271-1290, 1293-1296)

2. W latach 2019-2020 (do 23 września) w Urzędzie nie podjęto działań wobec zarządców nieruchomości⁵⁶, mających na celu wydanie decyzji o naliczeniu opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, według stawki obowiązującej dla odpadów zmieszanych, w sytuacji gdy do 13 sierpnia 2020 r. zarejestrowano 45 przypadków naruszenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych zarządców nieruchomości, pomimo trzykrotnego powiadomienia o braku segregacji odpadów komunalnych w sposób selektywny. Było to niezgodne z § 2 ust. 4 załącznika do uchwały nr XVII/154/2019 Rady Miasta Malborka 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 odpadów⁵⁷, w myśl którego trzykrotnie w ciągu roku kalendarzowego powiadomienie Miasta, przez podmiot odbierający odpady, o fakcie umieszczania odpadów komunalnych zmieszanych w pojemnikach lub workach do zbiórki selektywnej lub umieszczania odpadów, które winny być objęte segregacją w pojemnikach na odpady zmieszane, skutkowało będzie naliczeniem dla właściciela nieruchomości opłaty, jak za odpady zmieszane.

Skutkiem nienaliczenia opłaty wobec zarządców nieruchomości było zaniżenie należności Miasta za 2019 r. o około 327 tys. zł, z tytułu trzykrotnego naruszenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, według stawki obowiązującej dla odpadów zmieszanych.

II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nie wszczynano postępowań o niedopełnieniu obowiązków w zakresie zbierania odpadów, tylko pouczano administratorów i właścicieli nieruchomości o zasadach selektywnego zbierania odpadów komunalnych i umieszczania ich w odpowiednio oznakowanych pojemnikach. Urząd w tym zakresie podjął działania edukacyjno-informacyjne.

Zdaniem NIK trzykrotne powiadomienie Urzędu przez ZGKiM o niedopełnieniu obowiązku selektywnego zbierania odpadów stanowiło podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ustaloną stawkę, jak za odpady zmieszane. Natomiast działania informacyjno-edukacyjne skierowane do administratorów i właścicieli nieruchomości nie były zgodne z postanowieniami zawartymi w załączniku do uchwały nr XVII/154/2019.

(akta kontroli str. 1218-1226, 1265-1270, 1271-1291, 1397-1402)

3. W dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów⁵⁸ Miasto opisało warunek udziału w tych postępowaniach (minimalny poziom zdolności wykonawcy niezbędnej do wykonania zamówienia), dotyczący wymaganych od wykonawcy zasobów technicznych (dysponowanie pojazdami na potrzeby zamówienia o określonych normach emisji spalin) w taki sam sposób, co kryterium oceny ofert (aspekty środowiskowe o znaczeniu 40%), za spełnianie którego przysługiwało wykonawcom do 40 punktów. Skutkiem tego każdy wykonawca spełniający warunek udziału w postępowaniu kwalifikował się do otrzymania maksymalnej liczby punktów w kryterium „aspekty środowiskowe”. Powodowało to, że oferty wykonawców konkurowały ze sobą wyłącznie w ramach drugiego kryterium, tj. „cena” (60%). Było to niezgodne z art. 91 ust. 2a prawa zamówień publicznych.

⁵⁶ Dotyczyło czterech zarządców nieruchomości.

⁵⁷ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 5794.

⁵⁸ Na: 1) styczeń-październik 2020 r. (Nr ref. GKO.271.22.2019, wydatki: 1 367,4 tys. zł), 2) 2019 r. (Nr ref. GKO.271.11.O.2018, wydatki: 6 768,0 tys. zł).

Z upoważnienia Burmistrza (kierownika zamawiającego w postępowaniu na 2020 r.) II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w postępowaniu dotyczącym odbioru odpadów w okresie styczeń-października 2020 r. opis kryterium oceny ofert był nieprecyzyjny i powinien mieć inną treść. Wobec złożenia dwóch ofert, podlegały one ocenie, jednak w ramach kryterium „aspekty środowiskowe” otrzymały zero punktów. Taki sposób postępowania nie wpłynął na wynik postępowania.

I Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w postępowaniu dotyczącym odbioru odpadów w 2019 r. zatwierdził specyfikację istotnych warunków zamówienia (wykonując czynności kierownika zamawiającego), która zawierała nieprecyzyjny zapis warunku udziału w postępowaniu oraz, że w niewłaściwy sposób odniósł się do kryteriów oceny ofert, które jednak nie wpłynęły na właściwy wybór oferty.

W ocenie NIK właściwy wybór oferty powinien dokonać się pomiędzy ofertami, które konkurują ze sobą ceną oraz jakością proponowanych usług. Działanie Miasta nie wpłynęło na nieprawidłowy wybór spośród złożonych ofert (w postępowaniu na 2019 r. wpłynęła jedna oferta, zaś na 2020 r. wybrano jedną z dwóch ofert, tj. o cenie niższej). Jednak zastosowanie obowiązkowych kryteriów pozacenowych mogło mieć wpływ na kształt ofert i ostatecznie wynik postępowania.

(akta kontroli str. 1881-2126)

4. W czterech postępowaniach o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów⁵⁹ Miasto nie wezwało wykonawcy do złożenia zaświadczeń o niekaralności członków organu nadzorczego oraz prokurentów wykonawcy (potwierdzających brak podstaw wykluczenia wykonawcy), co było niezgodne z art. 26 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 pkt 14 prawa zamówień publicznych, natomiast w jednym postępowaniu na odbiór odpadów⁶⁰ nie wezwało wykonawcy, niezgodnie z art. 26 ust. 3 w związku z art. 24 ust. 1 pkt 14 prawa zamówień publicznych, do uzupełnienia nieprzedłożonych przez wykonawcę w trybie art. 26 ust. 1 prawa zamówień publicznych ww. zaświadczeń o niekaralności.

Skutkiem tego Miasto udzieliło zamówień wykonawcy, który nie wykazał za pomocą dowodów wskazanych w prawie zamówień publicznych (art. 26 ust. 1 w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia⁶¹), że nie podlega wykluczeniu w postępowaniu.

Burmistrz oraz specjalista ds. gospodarki odpadami (członek komisji przetargowej) wyjaśnili, że wykonawca w ramach jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (dalej: „jedz”) złożył oświadczenie, że nie podlega wykluczeniu z postępowania. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z art. 18 Kodeksu spółek handlowych⁶² nie może być członkiem organu nadzorczego ani prokurentem osoba skazana za przestępstwa, o których mowa w rozdziałach XXXIII-XXXVII Kodeksu karnego⁶³ (art. 265-316), a Burmistrz wykonujący czynności (jedyne) współnika wykonawcy wiedział, że członkowie organu nadzorczego i prokurenci nie byli skazani za ww. przestępstwa.

⁵⁹ Na: 1) styczeń-październik 2020 r. (Nr ref. GKO.271.22.2019, wydatki: 1 367,4 tys. zł), 2) 2019 r. (Nr ref. GKO.271.11.O.2018, wydatki: 6 768,0 tys. zł), 3) 2018 r. (Nr ref. GKO.271.22.OK.2017, wydatki: 5 929,0 tys. zł), 4) II-IV kwartał 2017 r. (GKO.271.3.OK.2017, wydatki: 2 581,7 tys. zł).

⁶⁰ Na I kwartał 2017 r. (Nr ref. GKO.271.20.OK.2016, wydatki: 686,8 tys. zł).

⁶¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1282.

⁶² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526).

⁶³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444).

Według NIK obowiązek wezwania wykonawcy do przedstawienia zaświadczenia był niezależny od wiedzy zamawiającego.

(akta kontroli str. 1609-2126)

5. Miasto w czterech postępowaniach o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów⁶⁴, mimo że nie ustanowiło fakultatywnej podstawy wykluczenia wykonawcy z powodu naruszenia obowiązku płatności podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne (art. 24 ust. 5 pkt 8 prawa zamówień publicznych), nałożyło obowiązek złożenia przez wykonawcę dokumentów potwierdzających brak wobec niego ww. podstawy wykluczenia, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 prawa zamówień publicznych (żądano dokumentów niebędących niezbędnymi do przeprowadzenia postępowania).

Specjalista ds. gospodarki odpadami (członek komisji przetargowej), Burmistrz⁶⁵ oraz I Zastępca Burmistrza⁶⁶, którzy zatwierdzili specyfikacje istotnych warunków zamówienia wyjaśnili, że wynikało to z nadinterpretacji przepisów prawa zamówień publicznych. Działanie to zostało zmodyfikowane w postępowaniu o tym samym przedmiocie na okres styczeń-październik 2020 r., gdzie wymagano zaświadczeń z ZUS i US o niezaleganiu w opłacaniu odpowiednio składek oraz podatków, w związku z postawieniem podstawy wykluczenia, o której mowa w art. 24 ust. 5 pkt 8 prawa zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1513-1964)

6. Ogłoszenia o zamówieniu na odbiór odpadów w II-IV kwartale 2017 r. oraz w 2019 r. nie zawierały wykazu wymaganych od wykonawców oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia, co było niezgodne z art. 41 pkt 7a prawa zamówień publicznych.

Specjalista ds. gospodarki odpadami (członek komisji przetargowej odpowiedzialna za przygotowanie opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu), Burmistrz⁶⁷ oraz I Zastępca Burmistrza⁶⁸ wyjaśnili, że interaktywny formularz ogłoszenia dostępny na stronie www.ted.europa.eu nie zawierał wyszczególnienia dotyczącego ww. wykazu oświadczeń lub dokumentów żądanych od wykonawców. Dodatkowo ograniczenie w ilości możliwych do wprowadzenia znaków stanowiło istotne utrudnienie. Niemniej w ostatnim postępowaniu na odbiór odpadów (styczeń-październik 2020 r.) Miasto wykonało ww. obowiązek w ogłoszeniu o zamówieniu.

(akta kontroli str. 1609-1750, 1881-1964)

W opinii NIK wyżej wskazane utrudnienia nie mogą uzasadniać niespełnienia wymogu określonego ww. przepisem prawa zamówień publicznych.

7. Protokoły dotyczące czterech postępowania na odbiór odpadów⁶⁹ zostały sporządzone według nieaktualnego wzoru, tj. stanowiącego załącznik nr 1 do uchylonego 28 lipca 2016 r. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26

⁶⁴ Na: 1) 2019 r. (Nr ref. GKO.271.11.O.2018, wydatki: 6 768,0 tys. zł), 2) 2018 r. (Nr ref. GKO.271.22.OK.2017, wydatki: 5 929,0 tys. zł), 3) II-IV kwartał 2017 r. (GKO.271.3.OK.2017, wydatki: 2 581,7 tys. zł), 4) I kwartał 2017 r. (Nr ref. GKO.271.20.OK.2016, wydatki: 686,8 tys. zł).

⁶⁵ Na II-IV kwartał 2017 r.

⁶⁶ Na: 1) 2019 r., 2) 2018 r., I kwartał 2017 r.

⁶⁷ Na II-IV kwartał 2017 r.

⁶⁸ Na 2019 r.

⁶⁹ Na: 1) 2019 r. (Nr ref. GKO.271.11.O.2018, wydatki: 6 768,0 tys. zł), 2) 2018 r. (Nr ref. GKO.271.22.OK.2017, wydatki: 5 929,0 tys. zł), 3) II-IV kwartał 2017 r. (GKO.271.3.OK.2017, wydatki: 2 581,7 tys. zł), 4) I kwartał 2017 r. (Nr ref. GKO.271.20.OK.2016, wydatki: 686,8 tys. zł).

października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁷⁰.

Sporządzająca protokoły specjalista ds. gospodarki odpadami oraz zatwierdzający je Burmistrz⁷¹ oraz I Zastępca Burmistrza⁷² wyjaśnili, że ww. działanie było pomyłką. Błąd ten został zauważony, stąd protokół z postępowania o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów w 2020 r. został sporządzony na prawidłowym wzorze⁷³. Ponadto specjalista ds. gospodarki odpadami wyjaśniła, że każdy kolejny protokół sporządzała wykorzystując wcześniejszą jego wersję (dotyczącą postępowania o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów), tj. z chwili, gdy był on sporządzony na aktualnym wzorze (przed 26 lipca 2016 r.).
(akta kontroli str. 1513-1964)

8. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszenie o zamówieniu dotyczące postępowania na odbiór odpadów w II-IV kwartale 2017 r. zostały udostępnione na stronie internetowej Urzędu 13 lutego 2017 r., tj. trzy dni po zamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (10 lutego 2017 r.). Stanowiło to naruszenie art. 11 ust. 7d w związku z art. 40 ust. 1 prawa zamówień publicznych (publikacja ogłoszenia na stronie internetowej zamawiającego nie może nastąpić przed publikacją ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej albo upływem 48 godzin od potwierdzenia otrzymania ogłoszenia przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej) oraz art. 42 ust. 1 prawa zamówień publicznych (specyfikację istotnych warunków zamówienia udostępnia się na stronie internetowej zamawiającego od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej).

Pełnomocnik Burmistrza ds. zamówień publicznych (odpowiedzialna za ww. informację w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu) wyjaśniła, że prawdopodobnie informacja z Urzędu Publikacji Unii Europejskiej o udostępnieniu ogłoszenia wpłynęła na „spam lub inne konto pracownicze” i została niezauważona.

(akta kontroli str. 1609-1750)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zapewniło odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych oraz mieszanych. Stworzono warunki do selektywnego zbierania odpadów. Terminowo składano Marszałkowi Województwa Pomorskiego oraz Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Opracowane projekty uchwał w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi były zgodne z ustawą o utrzymaniu czystości w gminach, jednak postanowienia zawarte w uchwałach dotyczące częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości nie były ze sobą spójne. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie dokonano naliczenia opłaty z tytułu trzykrotnego naruszenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych wobec zarządców nieruchomości, w oparciu o ustaloną stawkę, jak za odpady zmieszane. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na odbiór odpadów przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości w gminach,

⁷⁰ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

⁷¹ Protokoły dot. postępowań o udzielenie zamówienia na okres: 1) 2019 r. (Nr ref. GKO.271.11.O.2018, wydatki: 6 768,0 tys. zł), 2) II-IV kw. 2017 r. (GKO.271.3.OK.2017, wydatki: 2 581,7 tys. zł), 3) I kw. 2017 r. (Nr ref. GKO.271.20.OK.2016, wydatki: 686,8 tys. zł).

⁷² Protokoły dot. postępowań o udzielenie zamówienia na okres: 1) 2018 r. (Nr ref. GKO.271.22.OK.2017, wydatki: 5 929,0 tys. zł).

⁷³ Załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. poz. 1128).

jednak przy ich realizacji stwierdzono naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych. Dotyczyły one m.in. zakresu żądanych od wykonawców dokumentów, poprawności protokołu z postępowania, kryteriów oceny ofert, terminowości udostępniania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i ogłoszenia o zamówieniu. Urząd przeprowadził jedną kontrolę wykonawcy usługi odbioru odpadów, zlecał Straży Miejskiej kontrolę właścicieli nieruchomości oraz reagował na reklamacje zgłaszane przez mieszkańców, a dotyczące jakości usługi odbioru odpadów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W budżecie Miasta na dany rok były zabezpieczone środki finansowe na edukację ekologiczną. W okresie objętym kontrolą Wydział Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu zrealizował następujące zadania:

- w latach 2016-2018 zlecał zagospodarowanie terenu na działania o charakterze edukacyjno-przyrodniczym „Zielona szkoła” (wydatki co roku w wysokości 5 tys. zł, tj. łącznie 15 tys. zł),
- w 2019 r. zorganizował w Szkole Podstawowej nr 5 w Malborku, adresowany do dzieci malborskich placówek oświatowych w wieku od sześciu do dziewięciu lat, spektakl ekologiczny (wydatki w kwocie 3 tys. zł), w trakcie którego poruszano temat segregacji odpadów.

Wydział Gospodarki Komunalnej realizował następujące działania o charakterze edukacyjnym i informacyjnym w zakresie właściwego postępowania z odpadami:

- informowanie o planowanym terminie zbiórki odpadów wielkogabarytowych (dwa razy do roku),
- prowadzenie strony internetowej⁷⁴, na której udostępniono m.in. poradnik dotyczący segregacji oraz informacje o obowiązującym podziale odpadów na cztery frakcje wraz z podaniem przykładów odpadów należących do ww. frakcji,
- udzielanie pomocy, informacji i wyjaśnień klientom Urzędu przez pracowników ww. Wydziału,
- emisja spotu reklamowego informującego o nowych zasadach segregacji odpadów od 1 lipca 2017 r.⁷⁵,
- wydarzenie (17 lipca 2017 r.) z nagrodami (koszyk na bioodpady – 100 szt.) za wymianę zużytych baterii, za rozwiązanie krzyżówki sprawdzającej wiedzę z ekologii, w tym dotyczącą segregacji odpadów,
- piknik ekologiczny w przestrzeni otwartej przy terenach zielonych w Mieście (3 czerwca 2017 r.) i w budynku Ośrodka Sportu i Rekreacji (9 września 2017 r.),
- dystrybucja plakatów informujących o frakcjach odpadów oraz kolorach pojemników na odpady przypisanych do poszczególnych frakcji (na 10 słupach ogłoszeniowych w Mieście).

Specjalista ds. gospodarki odpadami wyjaśniła, że działania edukacyjne skierowane były do wszystkich mieszkańców, jednak na terenach, gdzie mieszkańcy w sposób uporczywy nie stosowali się do zasad selektywnego zbierania odpadów organizowano częstszą dystrybucję ulotek i plakatów informujących o zasadach poprawnej segregacji odpadów. W latach 2018-2019 Miasto otrzymało z Wojewódzkiego Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku dwie dotacje w wysokości 15 tys. zł i 3 tys. zł na realizację zadań, w ramach

⁷⁴ <http://www.urzad.malbork.pl/152-gospodarka-odpadami.html>

⁷⁵ Telebim o powierzchni 12 m² przy Alei Rodła, tj. w ciągu drogi krajowej 22, w czerwcu 2017 r., z częstotliwością co 6-10 minut.

„Konkursu na zadania z zakresu edukacji ekologicznej dla województwa pomorskiego”, pn. „Od gospodarki rabunkowej do gospodarki o obiegu zamkniętym – kampania edukacyjna Malborka” (o wartości 20 tys. zł) oraz pn. „Malbork ma klimat! – kampania edukacyjna Miasta Malborka” (8 tys. zł). Zadania zostały zlecone Fundacji Większe Mniejsze, zgodnie z obowiązującym w Urzędzie regulaminem udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro.

Specjalista ds. gospodarki odpadami wyjaśniła, że Miasto nie otrzymywało od Marszałka Województwa Pomorskiego lub ministra właściwego do spraw środowiska materiałów edukacyjnych dotyczących gospodarki odpadami. Miasto posiłkowało się materiałami promocyjnymi publikowanymi w internecie przez Ministerstwo Klimatu.

(akta kontroli str. 1413, 2283-2286, 2371-2594)

2.2. Miasto na swojej stronie internetowej⁷⁶ udostępniło, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, aktualne informacje o:

- podmiocie odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie Miasta (ZGKiM, 82-200 Malbork, ul. Gen. de Gaulle'a 70)⁷⁷,
- miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne z terenu Miasta zmieszanych odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (RIPOK)⁷⁸,
- osiągniętych przez Miasto i podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości oraz wymaganych (wskazanych zgodnie z rozporządzeniem⁷⁹) – poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w latach 2016-2018⁸⁰ (osiągnięte odpowiednio⁸¹),
- podmiocie prowadzącym punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie Miasta (ZGKiM, 82-200 Malbork, ul. Gen. de Gaulle'a 70), adresie PSZOK (adres jak wyżej), rodzajach odpadów przyjmowanych przez PSZOK (chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, opony, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone, odpady rozbiórkowe i budowlane, przy czym wymaga się odrębnego wydzielenia gruzu budowlanego, tworzyw sztucznych, styropianu i odpadów niebezpiecznych) oraz dniach i godzinach przyjmowania odpadów (poniedziałek-piątek od 9⁰⁰ do 17⁰⁰ oraz w soboty od 9⁰⁰ do 12⁰⁰)⁸².

Ponadto na stronie internetowej Miasta udostępniono informacje dotyczące m.in. harmonogramu odbioru poszczególnych rodzajów odpadów, selektywnego zbierania odpadów (poradnik), aptek zbierających przeterminowane lekarstwa, stawek opłat

⁷⁶ [http://www.urzad.malbork.pl/zakladka:ochrona środowiska/gospodarka odpadami/](http://www.urzad.malbork.pl/zakladka:ochrona%20%C5%9Brodowiska/gospodarka%20odpadami/).

⁷⁷ Zakładka gospodarka odpadami/pliki do pobrania: *Wykaz podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych* (rozmiar: 46 kB).

⁷⁸ Zakładka gospodarka odpadami/pliki do pobrania: *Miejsca zagospodarowania odpadów komunalnych* (rozmiar: 172 kB).

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167).

⁸⁰ Zgodnie z art. 12a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - sprawozdanie za rok 2019 w ww. zakresie, będące podstawą sporządzenia informacji tej samej treści publikowanej na stronie internetowej Urzędu, sporządza się do 31.10.2020 r.

⁸¹ Zakładka gospodarka odpadami/pliki do pobrania: *Gospodarka odpadami - osiągnięte poziomy za rok 2015* (rozmiar: 128 kB)/rok 2016 (rozmiar: 141 kB)/rok 2017 (rozmiar: 141 kB)/rok 2018 (rozmiar: 107 kB).

⁸² Zakładka: gospodarka odpadami/pliki do pobrania: *Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych PSZOK* (rozmiar: 239 kB).

za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jakie obowiązywały dla nieruchomości zamieszkałych w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej.

Na stronie podmiotowej Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu⁸³ (dalej: „BIP”) udostępniono, zgodnie z art. 9tb ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach (sporządzoną zgodnie z art. 9tb ust. 1 ww. ustawy), „Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie miasta Malborka”. Ww. analizę sporządzano każdorazowo po zakończeniu roku kalendarzowego (2016, 2017, 2018).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie i aktualizowanie strony internetowej oraz strony BIP Urzędu w części dotyczącej odpadów byli pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej.

(akta kontroli str. 2595-2623)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze. Miasto rzetelnie realizowało działania informacyjne i edukacyjne w zakresie właściwego postępowania z odpadami. Działania te były skierowane do wszystkich mieszkańców Miasta oraz intensyfikowane (dystrybucja ulotek, plakatów) na obszarach, na których odnotowywano naruszenia dotyczące segregacji odpadów. W latach 2017-2018 Miasto skutecznie wnioskowało o pozyskanie środków z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku na realizację zadań związanych z recyklingiem odpadów. Prowadzona strona internetowa Miasta zawierała wszystkie wymagane treści dotyczące gospodarki odpadami.

OBSZAR

3. Nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska była komórką organizacyjną Urzędu⁸⁴, której organizację i zasady funkcjonowania określił Burmistrz w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Szczegółową strukturę organizacyjną Straży Miejskiej określił Burmistrz w regulaminie Straży Miejskiej⁸⁵. Strukturę organizacyjną Straży Miejskiej tworzyły stanowiska (pracy): Komendanta straży, ds. porządku publicznego – strażnik, ds. obsługi monitoringu, ds. administracyjnych i obsługi strefy parkowania oraz pomocy administracyjnej. W strukturze nie występowały komórki organizacyjne.

W regulaminie Straży Miejskiej wskazano, że do jej obowiązków należy całodobowa ochrona porządku publicznego. Ponadto wskazano, że obowiązkiem Straży Miejskiej jest prowadzenie bieżących kontroli w zakresie „realizacji postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku”, w tym przy udziale pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej oraz obowiązek współpracy z ww. Wydziałem w zakresie egzekwowania utrzymania porządku i czystości w Mieście.

W zakresach czynności strażników wskazano ogólnie na obowiązek ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych oraz obowiązek wykonywania zadań wynikających z regulaminu organizacyjnego.

⁸³ <http://bip.malbork.pl>.

⁸⁴ Uchwała nr XXIII/186/08 Rady Miasta Malborka z dnia 3 kwietnia 2008 w sprawie rozwiązania Straży Miejskiej w Malborku i likwidacji tej jednostki budżetowej.

⁸⁵ Załącznik do zarządzenia nr 33/2015 Burmistrza Miasta Malborka z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Straży Miejskiej w Malborku.

W planie finansowym Urzędu wydzielono środki na realizację przez Straż Miejską zadań polegających na ochronie porządku publicznego. Komendant wyjaśnił, że Straż Miejska nie ma wydzielonych środków na realizację zadań z ochrony środowiska (środki na te zadanie mieszczą się w ogólnej kwocie na ochronę porządku publicznego).

(akta kontroli str. 2144-2224, 2624-2648)

3.2. Straż Miejska w okresie objętym kontrolą, zgodnie z ewidencją etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (dalej: „ewidencja”) za lata 2016-2019, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁸⁶ (dalej: „ustawa o strażach gminnych”), nakładała mandaty, stosowała środki oddziaływania wychowawczego oraz kierowała do sądu wnioski o ukaranie z tytułu wykroczeń przeciwko przepisom:

- art. 10 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach (łącznie 163 razy),
- art. 330-360 prawa ochrony środowiska (łącznie 17 razy),
- art. 171-192 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸⁷ (łącznie 219 razy).

Ewidencja za lata 2016-2019, zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy o strażach gminnych, była przekazywana w terminie do 31 stycznia⁸⁸ Wojewódzkiemu Komendantowi Policji w Gdańsku (każda dotyczyła roku poprzedniego). W 2020 r. (do 30 czerwca), zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży⁸⁹, Komendant Straży Miejskiej aktualizował ewidencję w zakresie danych dotyczących 2020 r.

Z ewidencji wynikało, że w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Straż Miejska za wykroczenia przeciw przepisom ustawy o utrzymaniu czystości w gminach wystawiła 32 mandaty⁹⁰ oraz 17 razy skierowała sprawę do sądu o ukaranie. Dane za okres 2017-2020 dotyczące mandatów były:

- zgodne z danymi ze „Zbiorczego raportu rozdziałów Kodeksu Wykroczeń” sporządzonym w systemie „e@mandat” (działającym w Straży Miejskiej od grudnia 2016 r.). Sześć mandatów dotyczyło „wypalania odpadów” oraz jeden (nałożony w 2020 r.) dotyczył „niezłożenia deklaracji śmieciowej”, Komendant Straży Miejskiej (dalej: „Komendant”) wyjaśnił, że przyjęta kwalifikacja prawna, tj. art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości w gminach⁹¹ (zamiast art. 191 ustawy o odpadach⁹²), wynikała z przyjęcia takiej kwalifikacji przez sądy orzekające w podobnych sprawach prowadzonych przez Straż Miejską,
- niezgodne z liczbą mandatów karnych odnotowanych w protokołach z kontroli prowadzonych w 2018 r.⁹³ przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej na podstawie art. 379 prawa ochrony środowiska (kontrole dotyczyły domowych instalacji grzewczych w zakresie spalania odpadów).

Dane za okres 2016-2019 dotyczące liczby wniosków skierowanych do sądu o ukaranie były niezgodne z danymi w tym zakresie ujętymi w „rejestrze spraw o wykroczenia” prowadzonym w Straży Miejskiej.

⁸⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1795.

⁸⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.

⁸⁸ 30 stycznia 2020 r.; 30 stycznia 2019 r.; 23 stycznia 2018 r.; 18 stycznia 2017 r.

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1502.

⁹⁰ 25 w 2016 r., jeden w 2017 r., jeden w 2018 r., jeden w 2019 r., cztery w 2020 r.

⁹¹ Karze podlega ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach.

⁹² Karze podlega ten, kto, wbrew przepisowi art. 155, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów.

⁹³ Rozbieżność w 2020 r. dotycząca jednej kontroli wynikała z niesporządzenia protokołu, gdyż interwencja nie dotyczyła spalania odpadów w domowej instalacji grzewczej.

Straż Miejska w latach objętych kontrolą przeprowadziła 338 kontroli przestrzegania przez mieszkańców Miasta regulaminu utrzymania czystości i porządku, tj.:

- 259 kontroli na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości w gminach (94 w 2016 r., 45 w 2017 r., 33 w 2018 r. oraz 87 w 2019 r.). Wszystkie były realizowane na zlecenie Wydziału Gospodarki Komunalnej.

Specjalista ds. gospodarki odpadami wyjaśniła, że w 2020 r. Wydział Gospodarki Komunalnej nie kierował do Straży Miejskiej wniosków o przeprowadzenie kontroli z uwagi na reorganizację ww. Wydziału (likwidacja Referatu Gospodarki Odpadami) oraz „covid-19” (praca zdalna, ograniczony czas pracy).

W wyniku analizy dokumentacji 40 dobranych celowo⁹⁴ kontroli stwierdzono, że zostały one przeprowadzone bez upoważnienia Burmistrza, o których mowa w art. 379 ust. 2 prawa ochrony środowiska w związku z art. 9u ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz że czynności kontrolnych nie stwierdzono protokołarnie, co było niezgodne z art. 380 ust. 1 prawa ochrony środowiska w związku z art. 9u ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zakres kontroli był zgodny z wnioskami Wydziału Gospodarki Komunalnej zlecającego kontrole, które opisano w pkt 1.12 wystąpienia pokontrolnego,

- 79 kontroli na podstawie prawa ochrony środowiska (siedem w 2017 r., 29 w 2018 r., 25 w 2019 r. i 19 w 2020 r.). Zakres kontroli dotyczył instalacji grzewczych pod kątem spalania w nich odpadów. Funkcjonariusze Straży Miejskiej posiadali imienne upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (wydawane od 15 listopada 2017 r.). Wszystkie kontrole zakończyły się sporządzeniem protokołu.

Komendant wyjaśnił, że przed 2017 r. nie prowadzono kontroli urządzeń grzewczych, gdyż problem ten nie istniał i nie było takiego zapotrzebowania społecznego. Działania dotyczące poprawy jakości powietrza wybrzmiały dopiero w 2017 r. Ponadto istniały wątpliwości, co do interpretacji prawa ochrony środowiska w zakresie udziału rzeczoznawcy w kontrolach.

W protokołach stwierdzano:

- 1) nielegalne spalanie odpadów w sześciu przypadkach (trzy kontrole⁹⁵ w 2018 r., jedna⁹⁶ w 2019 r. oraz dwie⁹⁷ w 2020 r.). Zgodnie z protokołami sprawców ww. naruszeń karano mandatami w wysokości od 50 zł do 300 zł,
- 2) trzykrotnie potrzebę przekazania do badania próbki odpadu paleniskowego. Wyniki badań każdorazowo nie wykazały termicznego przekształcania (spalania) niedozwolonych substancji (odpadów),
- 3) brak nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą (w pozostałych przypadkach).

Komendant wyjaśnił, że Straż Miejska nie prowadziła kontroli sprawdzających usunięcie nieprawidłowości, gdyż uznaje, że jeśli nie ma powtórnych zgłoszeń, czy też uwag strażników, problem został rozwiązany w ramach pierwotnie przeprowadzonej kontroli.

Straż Miejska w okresie objętym kontrolą nie zwracała się o pomoc do instytucji państwowych lub samorządowych w związku z wykonywaniem kontroli przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁹⁴ Po 10 kontroli z każdego roku objętego kontrolą (bez 2020 r.).

⁹⁵ Stwierdzono: „Spalanie plastikowych butelek”; „palenie plastikiem”, „palono tworzywa sztuczne”.

⁹⁶ Stwierdzono: „w piecu palono odpadami”.

⁹⁷ Stwierdzono: „w piecu spalano odpady”; „palono w palenisku plastikiem i lakierowanym drewnem”.

Komendant wyjaśnił, że Straż Miejska w ramach patrolowania ulic Miasta stwierdzała porzucanie niewielkich ilości odpadów, co było dokumentowane w drodze notatki służbowej, przekazywanej dalej do realizacji do Wydziału Gospodarki Komunalnej. Liczba ujawnionych ww. czynów nie podlegała rejestracji. Nie prowadzono ewidencji ww. miejsc porzucenia odpadów, gdyż nie dotyczyły one określonych punktów czy dzielnic Miasta.

Specjalista ds. gospodarki odpadami wyjaśniła, że nie ewidencjonowano ww. zgłoszeń przekazanych przez Straż Miejską, a dotyczących porzuconych odpadów. Dalszy sposób postępowania z ww. zgłoszeniami polegał na przekazaniu pracownikom Urzędu polecenia uporządkowania zanieczyszczonych terenów Miasta.

W okresie objętym kontrolą Straż Miejska wydała jedną (w 2018 r.) dyspozycję usunięcia porzuconego pojazdu. Dyspozycję wydano zgodnie rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów pozostawionych bez tablic rejestracyjnych lub których stan wskazuje na to, że nie są używane⁹⁸.

(akta kontroli str. 2291-2292, 2324-2339, 2649-2801)

3.3. Do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski, o których mowa w Dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁹, dotyczące niezgodnego z przepisami postępowania z odpadami.

(akta kontroli str. 2773, 2792, 2802-2803)

3.4. Na terenie Miasta nie dochodziło do pożarów miejsc deponowania odpadów.

Komendant wyjaśnił, że nie posiadał informacji o takich pożarach (miejsc deponowania odpadów). Ponadto wskazał, że o każdym pożarze na terenie Miasta był informowany inspektor ds. zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i spraw obronnych Urzędu (dalej: „Inspektor ds. zarządzania kryzysowego”).

Inspektor ds. zarządzania kryzysowego wyjaśnił, że Państwowa Straż Pożarna w Malborku przesyła informacje do Biura ds. Zarządzania Kryzysowego Urzędu w postaci wiadomości „sms” (w zintegrowanym systemie powiadamiania). Wśród przekazanych powiadomień nie wystąpiły informacje o pożarach odpadów. Komendant jest informowany o pożarach i innych sytuacjach zagrożeń zgodnie z zarządzeniem Burmistrza w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Jeśli w przyszłości będą miały miejsce zdarzenia takie jak pożar odpadów, Komendant zostanie o nich poinformowany, zgodnie z obowiązującymi ww. procedurami.

(akta kontroli str. 2804-2810)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dane w ewidencji (wyników działań straży) za lata: 2016, 2017, 2018 i 2019, dotyczące liczby wystawionych mandatów oraz skierowanych do sądu wniosków o ukaranie za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, były niezgodne odpowiednio z danymi wynikającymi z protokołów kontroli domowych instalacji grzewczych przeprowadzonych w 2018 r. (liczba mandatów według protokołów wynosiła trzy, zaś zgodnie z ewidencją – jeden) oraz „rejestrze spraw o wykroczenia” prowadzonym w Straży Miejskiej. Skutkiem tego działania Komendantowi Wojewódzkiej Komendy Policji

⁹⁸ Dz. U. Nr 143 poz. 845, ze zm.

⁹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

w Gdańsku przekazano niezgodne ze stanem faktycznym dane ujęte w ewidencji.

Komendant (sporządzający ewidencje) wyjaśnił, że w dwóch protokołach z 2018 r. błędnie wskazano podstawę prawną nałożonego mandatu karnego, tj.: „art. 71” – bez wskazania aktu prawnego, stąd nie przypisano ww. wykroczenia w ewidencji do grupy wykroczeń przeciwko przepisom ustawy o utrzymaniu czystości w gminach. Ponadto wyjaśnił, że rzeczywista liczba wniosków skierowanych do sądu o ukaranie z powodu wykroczeń przeciwko przepisom ustawy o utrzymaniu czystości w gminach: w 2016 r. cztery (w ewidencji 12), w 2017 r. cztery (w ewidencji pięć), w 2018 r. dwa (w ewidencji jeden), w 2019 r. trzy (w ewidencji zero). Przyczyną tego stanu był brak koordynacji pomiędzy pracownikami: sporządzającym wnioski oraz prowadzącym rejestr.

(akta kontroli str. 1415, 2653-2731, 2786-2789)

2. Kontrole (40) zlecone Straży Miejskiej przez Wydział Gospodarki Komunalnej, na podstawie art. 9u ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach – dotyczące przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, zostały przeprowadzone bez upoważnienia Burmistrza, o których mowa w art. 379 ust. 2 prawa ochrony środowiska oraz czynności kontrolnych nie stwierdzono protokolarnie, co było niezgodne z art. 380 ust. 1 prawa ochrony środowiska.

Burmistrz oraz Komendant wyjaśnili, że kontrole były prowadzone w oparciu o upoważnienie dla Straży Miejskiej (do kontroli) wyrażone w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Wobec tego, że podstawą tych kontroli był regulamin, nie musiały one się kończyć sporządzeniem protokołu.

W ocenie NIK upoważnienie wyrażone w regulaminie utrzymania czystości i porządku jest powierzeniem Straży Miejskiej zadań polegających na kontroli przestrzegania postanowień tego regulaminu. Zgodnie z art. 9u ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, ww. kontrolę przeprowadza się na zasadach określonych w art. 379 i 380 prawa ochrony środowiska. Przepisy te obligują kontrolującego do przeprowadzania kontroli na podstawie udzielonych upoważnień (imiennych) oraz sporządzenia protokołów z czynności kontrolnych (do których kontrolowani mogą wnosić zastrzeżenia i uwagi).

(akta kontroli str. 2649-2652, 2759-2789, 2792-2801)

OCENA CZĄSTKOWA

Straż Miejska kontrolowała przestrzeganie regulaminu utrzymania czystości i porządku, w szczególności w zakresie obowiązku przedsiębiorców zaopatrzenia się w pojemniki na odpady i zawarcia umowy na odbiór odpadów, przepisów nakazujących utrzymanie porządku i czystości na ulicach Miasta oraz przepisów zakazujących termicznego spalania odpadów w domowych urządzeniach grzewczych. Komendant prowadził ewidencje (wyników działań Straży Miejskiej) obejmujące ww. kontrole, jednak dane ujęte w ewidencji, dotyczące liczby mandatów (w latach 2017, 2018, 2020) oraz wniosków do sądu o ukaranie (w latach 2016-2019) w związku z popełnieniem wykroczenia przeciwko przepisom ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, były niezgodne ze stanem rzeczywistym. Ponadto kontrole dotyczące przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminach przeprowadzono bez upoważnienia Burmistrza oraz bez dokumentowania czynności kontrolnych protokołem kontroli domowych instalacji grzewczych w zakresie spalania odpadów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia spójności postanowień uchwał: nr XXVI/265/2016 oraz nr XVII/154/2019 w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.
2. Naliczenie opłaty wobec zarządców nieruchomości z tytułu trzykrotnego naruszenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w oparciu o ustaloną stawkę, jak za odpady zmieszane, zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Miasta nr XVII/154/2019 z dnia 28 listopada 2019 r.
3. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych), które ograniczą ryzyko nieprawidłowego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie:
 - opisywania warunków udziału odnośnie wymaganych od wykonawcy zasobów technicznych oraz kryterium oceny ofert,
 - wezwania wykonawcy do złożenia zaświadczeń o niekaralności członków organu nadzorczego oraz prokurentów wykonawcy,
 - obowiązku złożenia przez wykonawcę dokumentów potwierdzających brak podstawy wykluczenia,
 - wykazu wymaganych od wykonawców oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz podstaw wykluczenia,
 - sporządzania protokołu na obowiązującym wzorze,
 - zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszenia o zamówieniu dotyczącym postępowania na odbiór odpadów.
4. Ewidencjonowanie liczby wystawionych mandatów oraz wniosków o ukaranie za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy o utrzymaniu czystości w sposób zgodny z danymi wynikającymi z protokołów kontroli domowych instalacji grzewczych oraz z rejestru spraw o wykroczenia.
5. Podejmowanie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w gminach na podstawie upoważnień Burmistrza, oraz dokumentowanie czynności kontrolnych protokołem z kontroli domowych instalacji grzewczych w zakresie spalania odpadów.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia listopada 2020 r.

Kontrolerzy
Joanna Szychalewska
starszy inspektor kontroli państwowej

Szychalewska
.....
podpis

Mariusz Gromadziński
starszy inspektor kontroli państwowej

Gromadziński M.
.....
podpis

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

S