



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.04.2020

Marcin Marzec,
Burmistrz Sandomierza
Urząd Miejski w Sandomierzu,
pl. Poniatowskiego 1,
27-600 Sandomierz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sandomierzu (dalej: Urząd), pl. Poniatowskiego 1, 27-600 Sandomierz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 21 listopada 2018 r. Burmistrzem Sandomierza jest Marcin Marzec. Poprzednio Burmistrzem był Marek Bronkowski.
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 kontroli. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2016 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marzena Baradziej, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/40/2020 z 22 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd dysponował informacjami o ilości i rodzajach wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sposobach ich zagospodarowania. Skutecznie egzekwowano wykonanie obowiązków sprawozdawczych przez podmiot odbierający te odpady i prowadzący punkt selektywnej zbiórki odpadów (dalej: PSZOK). W 2019 r. nie wyegzekwowano obowiązku złożenia sprawozdania za 2018 r. przez dwa podmioty zbierające frakcje odpadów komunalnych, a nierzetelne sprawozdania złożone przez podmioty zbierające odpady korygowano z naruszeniem art. 9p ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (dalej: ucpg). Systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęto nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe. Stawki opłat ustalano na podstawie rzetelnych danych i informacji o kosztach gospodarowania odpadami. Środki pochodzące z opłat mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi wydatkowano wyłącznie na cele wskazane w ucpg. W 2016 r. błędnie sklasyfikowano w rozdziale 90002 § 4520 wydatek z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami wynikającej z deklaracji złożonej przez gminę Sandomierz – błąd ten nie był powielany w kolejnych latach. Gmina osiągnęła wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Uchwały w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi były zgodne z wymogami ucpg. Zapewniono odbiór od mieszkańców wszystkich rodzajów wytwarzanych odpadów komunalnych, w tym bezpośrednio z nieruchomości odbierano także odpady wielkogabarytowe i popiół ze spalania węgla. Zapewniono także odbiór każdej ilości odpadów budowlano-remontowych bezpośrednio od mieszkańców budownictwa wielorodzinnego, co spowodowało zróżnicowanie ich sytuacji w porównaniu z mieszkańcami domów jednorodzinnych, którzy odpady te zobowiązani byli samodzielnie dostarczać do PSZOK i dla których, od 1 stycznia 2020 r., wprowadzono limit dostaw tej kategorii odpadów. Gmina świadczyła na rzecz mieszkańców poprzez firmę odbierającą odpady komunalne usługę nieodpłatnego udostępnienia worków i pojemników oraz mycia i dezynfekcji pojemników. Podejmowano kontrole sposobu segregowania odpadów komunalnych oraz szereg działań w celu objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich mieszkańców, w tym z udziałem Straży Miejskiej (dalej również SM). Wyboru podmiotu odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne dokonywano w trybie przetargu nieograniczonego. Gmina identyfikowała także problemy w funkcjonowaniu rynku odpadów.

Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi oraz zamieszczano aktualne informacje w ww. zakresie na stronie internetowej zgodnie z wymogami ucpg. Zlecając realizację projektów dotyczących działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi podmiotom zewnętrznym przestrzegano wymogów określonych w art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. W przypadku powierzenia przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnej Sandomierskiemu Klubowi Sportowemu Wisła (dalej: SKS Wisła) stwierdzono jednak, że zamówienia udzielono z naruszeniem obowiązującego w Urzędzie regulaminu udzielania zamówień publicznych. Ponadto, zawierając umowę nie uzyskano kontrasygnaty Skarbnika i nierzetelnie rozliczono wykonanie przedmiotu tej umowy.

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Straż Miejska przeprowadzała kontrole dotyczące przestrzegania przepisów ucpg, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵ i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶, mimo nieplanowania i niesporządzania harmonogramów takich kontroli. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez właścicieli nieruchomości udzielano im pouczeń, nakładano grzywny w postępowaniu mandatowym, kierowano wnioski o ukaranie do sądu. W razie stwierdzenia nieprawidłowości na ogół wydawano zalecenia ich usunięcia, a następnie podejmowano kontrole sprawdzające. Czynności tych nie podjęto w dwóch z 25 badanych spraw. Ponadto nie wszystkie czynności kontrolne dokumentowano protokołem. W jednostce prowadzono ewidencję etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży i terminowo przekazywano ją Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Kielcach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ 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

Gmina Sandomierz jest członkiem Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki (EZGDK), powołanym m.in. do wspólnego prowadzenia działań chroniących i kształtujących naturalne środowisko Dorzecza Koprzywianki, jednak zadania związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Sandomierza realizuje we własnym zakresie. Podstawową korzyścią dla Sandomierza, jako członka EZGDK są preferencyjne ceny zagospodarowania odpadów komunalnych, które prowadzona przez związek instalacja przyjmuje od przedsiębiorstw odbierających i zagospodarowujących odpady.

(akta kontroli str. 644-645)

W Urzędzie w kontrolowanym okresie zadania związane z gospodarką odpadami realizował Wydział Nadzoru Komunalnego (dalej: Wydział NK). Pracownicy Wydziału dysponowali danymi dotyczącymi ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów oraz miejsc i sposobów ich zagospodarowania. Odbiorem odpadów w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) objęto łącznie odpowiednio 4281, 4461, 4507, 4589 i 4589 nieruchomości, z czego prawie 80% z nich stanowiły nieruchomości zamieszkałe. Odbiorem odpadów objęto wszystkie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz od 953 w 2016 r. do 979 w 2020 r. (do 30 czerwca) nieruchomości niezamieszkałych, tj. wszystkie, na których, zgodnie z deklaracją właściciela lub użytkownika wytwarzano odpady komunalne. Na dzień 30 czerwca 2020 r. były to m.in. szpital, 50 hoteli, 18 zakładów pracy, 346 sklepów i marketów, 22 placówki edukacyjne, trzy cmentarze, 388 innych działalności gospodarczych oraz 151 pozostałych nieruchomości. Łączna masa odpadów odebranych z wszystkich nieruchomości objętych systemem wynosiła w latach 2016-2020 (I półrocze) odpowiednio: 7220,9; 7584,2; 9556,7; 8600,1; 3232,7 Mg. Z terenu tych nieruchomości odbierano papier, szkło, plastik, metal, drewno, odpady poużytkowe, wielkogabarytowe, ulegające biodegradacji oraz inne. Ilość odpadów komunalnych

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.

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.

wytwarzanych na terenie Miasta ustalano w oparciu o miesięczne raporty podmiotu odbierającego odpady, sprawozdania składane przez podmiot prowadzący PSZOK, a od 1 stycznia 2019 r. także na podstawie sprawozdań podmiotów prowadzących punkty skupu surowców wtórnych. W kontrolowanym okresie nie zlecano badania morfologii odpadów.

(akta kontroli str. 4-38, 50-58)

Gmina skutecznie egzekwowała wykonanie obowiązków sprawozdawczych od podmiotu odbierającego odpady komunalne i prowadzącego PSZOK. W 2019 r. podjęto działania w celu wyegzekwowania przekazania rocznych sprawozdań od działających na terenie Sandomierza podmiotów zbierających odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych. Nie skorzystano w tym celu z rejestru *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami* (BDO) ani nie występowano do Starosty Sandomierskiego o przekazanie informacji o podmiotach, którym wydano zezwolenie na zbieranie odpadów na terenie Miasta. Podmioty zobowiązane do złożenia sprawozdań ustalono we własnym zakresie, na podstawie informacji dostępnych na stronach internetowych i od pracowników firm odbierających odpady. W konsekwencji, obowiązku złożenia sprawozdania nie wyegzekwowano od dwóch podmiotów zobowiązanych do jego złożenia. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 59-64, 109)

Dane o odpadach zawarte w otrzymywanych sprawozdaniach i informacjach weryfikowano pod względem poprawności formalnej i rachunkowej. Podmiot odbierający odpady komunalne i prowadzący PSZOK zobowiązano do przedkładania wraz z miesięcznym raportem kopii *Kart Przekazania Odpadów* (dalej: KPO), potwierdzających zagospodarowanie odpadów komunalnych. Podmiotów zbierających odpady i przekazujących sprawozdania nie wzywano do przedłożenia dokumentów źródłowych, stanowiących podstawę ich sporządzenia oraz potwierdzających przekazanie odpadów do ponownego użycia, poddania recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku. Sprawozdania błędne lub nierzetelne sporządzane przez te podmioty korygowano z naruszeniem przepisów art. 9p upcg, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 59-64, 110-125, 266-422)

Roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi sporządzano i przekazywano Marszałkowi Województwa Świętokrzyskiego i Świętokrzyskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Kielcach (dalej: WIOŚ) w wymaganym terminie. Sprawozdania zawierały błędy i po uzgodnieniu prawidłowych danych z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego sporządzano ich korekty (jedna za rok 2016 i dwie za rok 2018). Korekty dotyczyły m.in. wykreślenia odpadów zebranych w PSZOK a wykazanych jako odebrane od mieszkańców, masy magazynowanych odpadów, osiągniętych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, informacji o osiągniętym poziomie ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i przekazywanych do składowania i osiągniętego poziomu ograniczenia tej masy, dodatkowych wyjaśnień do sprawozdania.

(akta kontroli str. 65-114)

Inspektor w Wydziale NK wyjaśnił, że nowy obowiązek sprawozdawczy nałożony na podmioty zbierające odpady komunalne stanowiące frakcje papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wiązał się z wprowadzeniem nowego wzoru sprawozdania sporządzanego przez gminę. Był to wzór o znacznym stopniu skomplikowania i wątpliwości interpretacyjnych.

(akta kontroli str. 63-64)

W latach 2016-2018 Miasto osiągnęło odpowiednio następujące poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r.: 23,58; 33,12 oraz 34,27. Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w ww. okresie kształtował się następująco: 74,25; 55,7 i 87,8. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów budowlanych i rozbiórkowych wynosiły odpowiednio: 100 w latach 2016-2017 oraz 92,7 w 2018 r. Wymagane przepisami poziomy w każdym z ww. przypadków zostały przez Miasto osiągnięte.

Poziomy te wyliczano na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych przekazywanych przez podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi. Dane dotyczące odebranych i zebranych odpadów przez podmiot odbierający odpady i prowadzący PSZOK podlegały bieżącej weryfikacji. Nie korzystano jednak z danych z GPS. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału NK wynika, że uznano, iż profesjonalną kontrolę rynku odpadów prowadzi wyspecjalizowane służby specjalnie do tego powołane.

(akta kontroli str. 68-108, 715)

W kontrolowanym okresie (do 30 czerwca 2020 r.) dwukrotnie opracowywano projekty uchwał dotyczące wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia jej stawki. Uchwały te zostały podjęte w projektowanym kształcie. W 2016 r. przyjęto metodę ustalenia opłaty stanowiącą iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość i stawki opłaty, wynoszącej dla nieruchomości zamieszkałej 7 zł od osoby oraz 10 zł, gdy odpady nie są zbierane w sposób selektywny. Dla nieruchomości niezamieszkałej ustalono stawkę miesięczną na poziomie 10 zł za pojemnik 120 l oraz 15 zł za odpady niesegregowane. Odrębnie uregulowano stawki zryczałtowane dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku⁸. Ponadto przygotowano projekt uchwały w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami oraz warunków i trybu jej składania za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 131, 149-167, 170-172)

W projekcie uchwały z 2019 r. zaproponowano wyższe stawki opłat, przyjmując, że wzrost opłaty nastąpi stopniowo. Od 1 maja 2019 r. wprowadzono miesięczną opłatę 11 zł od osoby zamieszkującej nieruchomość, a dla nieruchomości niezamieszkałej - 16,50 zł za pojemnik 120 l. Od 1 stycznia 2020 r. stawki podwyższono do poziomów: 13 zł od mieszkańca nieruchomości zamieszkałej oraz 19,50 zł za pojemnik 120 l z nieruchomości niezamieszkałej. Za odpady niesegregowane w każdym ww. przypadku przewidziano opłaty w podwójnej wysokości.

(akta kontroli str. 181, 190-199)

W maju 2020 r. rozpoczęto prace zmierzające do opracowania projektów uchwał zakładających istotne zmiany w systemie gospodarowania odpadami na terenie miasta. Z projektowanego systemu planowano wyłączyć nieruchomości niezamieszkałe. Zaproponowano zmianę metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości i stawki opłaty określonej odrębną uchwałą. Trwały prace nad skalkulowaniem wysokości opłaty za

⁸ 70 lub 105 zł dla nieruchomości z domkiem letniskowym oraz 11,50 lub 17,50 zł dla pozostałych nieruchomości przy selektywnym lub nieselektywnym zbieraniu odpadów.

1 m³ zużytej wody⁹. Dla nieruchomości niewyposażonych w wodomierz, niepodłączonych do sieci wodociągowej, uzyskujących wodę z innych źródeł lub nowo zamieszkałych oraz mieszanych planowano pozostawić stawkę miesięczną od osoby zamieszkującej nieruchomość. Planowano też wprowadzenie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami właścicieli, którzy kompostują bioodpady w przydomowym kompostowniku.

(akta kontroli str. 544-583)

W kontrolowanym okresie firma odbierająca odpady komunalne wyposażyła właścicieli nieruchomości w worki i pojemniki oraz świadczyła usługę mycia i dezynfekcji pojemników. W całym kontrolowanym okresie, odpady budowlane i remontowe odbierano wyłącznie z nieruchomości w budownictwie wielorodzinnym. Tę kategorię odpadów z nieruchomości jednorodzinnych przyjmowano wyłącznie w PSZOK.

(akta kontroli str. 132-136, 182-186, 207-209)

W przygotowanym w 2020 r. wstępnym projekcie uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych zrezygnowano z bezpośredniego odbierania od właścicieli nieruchomości popiołów, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i remontowych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Przewidywano natomiast możliwość dostarczenia tych odpadów i pozostałych kategorii odpadów komunalnych do PSZOK.

(akta kontroli str. 544-583)

W obowiązujących w kontrolowanym okresie uchwałach nie przewidziano zwolnień lub obniżenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami. Kalkulacja stawek uwzględniała koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. ich odbierania, transportu, zbierania, odzysku, unieszkodliwiania, tworzenia i utrzymania PSZOK, obsługi administracyjnej systemu, edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Na zwiększenie stawek opłaty wpływ miał m.in. wzrost stawek za przyjęcie i zagospodarowanie odpadów komunalnych przez zakłady przetwarzające odpady, wzrost opłaty środowiskowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę, cen paliw, materiałów, urządzeń i usług. Podstawą do ustalenia nowych stawek była kalkulacja kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, zorganizowania i prowadzenia PSZOK, zlecona firmie zewnętrznej. W kalkulacji uwzględniono stawki opłat za zagospodarowanie odpadów w Międzygminnym Zakładzie Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Janczycach oraz obowiązujące od 1 stycznia 2020 r. założenia funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Kalkulacja uwzględniała prognozę demograficzną i prognozę strumienia odebranych odpadów, koszty wyposażenia nieruchomości w urządzenia do gromadzenia odpadów, mycia i dezynfekcji pojemników, wskaźnik inflacji i inne parametry makroekonomiczne. W koszt systemu wkalkulowano także likwidację nielegalnych wysypisk oraz wywóz i zagospodarowanie odpadów powstających podczas imprez masowych.

(akta kontroli str. 149-151, 192-199, 224-263)

Gmina nie uzyskiwała dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z selektywnego zbierania odpadów. Naczelnik Wydziału NK wyjaśniła, że taka możliwość została przewidziana w nowelizacji ustawy o czystości i porządku

⁹ Podstawę ustalenia opłaty stanowić miało średniomiesięczne zużycie wody ustalone na podstawie wskazań legalizowanego wodomierza głównego w oparciu o okres sześciu kolejnych miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym należy złożyć deklarację, z dokładnością do 0,1 m³.

w gminach, która weszła w życie w 2019 r. Z powodu braku odpowiednich terenów, od 2017 r. PSZOK jest zorganizowany i prowadzony przez przedsiębiorstwo wybrane w drodze przetargu nieograniczonego. Dochody ze sprzedaży surowców przedsiębiorstwo uwzględnia w kalkulacji kosztów niezbędnej do złożenia oferty cenowej. Naczelnik Wydziału NK dodała, że zorganizowanie i realizacja sprzedaży surowców przez gminę tej wielkości, przy dużej zmienności i niestabilności rynku surowców wtórnych pociągałoby dodatkowe koszty. W efekcie, potencjalne korzyści nie byłyby istotne dla systemu gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 646-647, 655-656)

Nie wystąpiły przypadki odrębnego płacenia przez Gminę za odbiór odpadów surowcowych i poużytkowych. W 2016 r. zawarto natomiast dwie odrębne umowy z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu Sp. z o.o. (dalej: PGKiM Sp. z o.o.) w związku z powierzeniem spółce realizacji zadania publicznego i z tego tytułu ponoszono wydatki związane z prowadzeniem PSZOK (15 tys. zł miesięcznie) oraz zagospodarowaniem selektywnie zebranych odpadów komunalnych (60 tys. zł miesięcznie). Naczelnik Wydziału NK wyjaśniła, że gmina Sandomierz jest 100% udziałowcem spółki PGKiM Sp. z o.o., Spółka dysponuje własną sortownią surowców wtórnych, wymienioną w Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Świętokrzyskiego 2016-2022 (dalej: wpgo). Zawarcie tej umowy umożliwiło osiągnięcie wymaganego w okresie trwałości projektu poziomu recyklingu, a oferowane ceny były korzystniejsze od oferowanych w sąsiednich instalacjach.

(akta kontroli str. 538-543, 611-625, 654-655)

Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów¹⁰, obowiązująca w dniu wejścia w życie rozporządzenia umowa z PGKiM Sp. z o.o. na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zachowała ważność na czas, na jaki została zawarta, tj. do 31 grudnia 2019 r., mimo że nie wprowadzała obowiązku selektywnego zbierania w miejscu ich wytworzenia i odbierania odpadów ulegających biodegradacji¹¹. W związku z tym, w obowiązującej uchwale w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości¹² nie przewidywano zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, którzy kompostują bioodpady w kompostowniku przydomowym. W trakcie kontroli NIK trwały prace nad przygotowaniem projektu uchwały uwzględniającego takie zwolnienie.

(akta kontroli str. 182-189, 264-265, 604)

Zgodnie z zapisami zawieranych umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych¹³, Gmina otrzymywała informacje o adresach nieruchomości lub lokalizacji altan śmietnikowych, w których zidentyfikowano nieprawidłowości w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W 2018 r. zlecono Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Sandomierzu kontrolę lokali gastronomicznych na terenie Sandomierza, ze szczególnym uwzględnieniem Starego Miasta w zakresie oceny prawidłowości usuwania odpadów, w tym zużytych

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

¹¹ Odpady te można było jednak dostarczyć do prowadzonego przez spółkę PSZOK.

¹² Uchwała Rady Miasta Nr V/51/2019 z dnia 27 lutego 2019 r.

¹³ Zapisy załącznika nr 1 pkt 13 do umowy nr NK.272.1.1.2015.RDU z 1 kwietnia 2015 r., załącznika nr 1 pkt 13 do umowy nr 7/Or/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. i załącznik nr 2 C.15 do umowy NK.272.1/14/2019 z 23 października 2019 r. zobowiązywały PGKiM w Sandomierzu do monitorowania zadeklarowanego obowiązku selektywnego zbierania odpadów przez właściciela nieruchomości. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości, wprowadzono obowiązek pisemnego lub elektronicznego informowania o niewywiązywaniu się z tego obowiązku i przedkładania dokumentacji fotograficznej ze wskazaniem adresu nieruchomości.

olejów smażalniczych. Kontrola sześciu restauracji i czterech zakładów małej gastronomii nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 271-308, 326-342, 385-399, 606-610)

W dniach 28 maja i 19 czerwca 2019 r. pracownik Wydziału NK z pracownikiem PGKiM przeprowadzili kontrole sposobu segregowania odpadów komunalnych w wybranych altanach śmietnikowych. W każdej z 21 lokalizacji stwierdzono nieprawidłowości, o których zawiadomiono zarządców nieruchomości wielorodzinnych. Zarządców poinformowano, że w przypadku braku poprawy stanu segregacji, decyzją administracyjną zostanie zwiększona wysokość opłaty wszystkich właścicieli nieruchomości korzystających ze śmietnika, w którym odpady nie będą segregowane. Dalsze kontrole nie były prowadzone ani nie wszczynano postępowań administracyjnych w związku z niewywiązywaniem się przez mieszkańców z zadeklarowanego obowiązku segregowania odpadów.

(akta kontroli str. 605, 659-662)

Naczelnik Wydziału NK wyjaśniła, że w pierwszej kolejności postanowiono przeprowadzić szeroką akcję informacyjno-edukacyjną, bowiem konsekwencje ponieśliby także mieszkańcy, którzy odpady segregują prawidłowo. Planowane dalsze kontrole i ewentualne konsekwencje wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości uniemożliwiła epidemia koronawirusa w I półroczu 2020 r.

(akta kontroli str. 655-656)

Uchwały Rady Miasta w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w 2016 i 2019 r.), zawierały pouczenia o sposobie wypełnienia deklaracji oraz że stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Określono także warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 152-167, 200-206, 210-213)

W sporządzanych analizach stanu gospodarki odpadami wskazywano na malejącą liczbę mieszkańców Miasta i oscylującą na poziomie 19% odsetek mieszkańców zameldowanych, nieobjętych systemem odbioru odpadów. Gmina podejmowała działania w celu objęcia systemem wszystkich mieszkańców. Złożone deklaracje podlegały regularnej weryfikacji w zakresie liczby wykazywanych w nich osób w oparciu o rejestr zameldowań i zgonów. Ponadto wykorzystywano dane dotyczące zużycia wody z nieruchomości oraz informacje od przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne o przekroczeniu zadeklarowanych ilości. Weryfikacji liczby osób zamieszkujących nieruchomości dokonywano także przy udziale Straży Miejskiej. W wyniku tych czynności, w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) wystosowano 498 wezwań do właścicieli nieruchomości zamieszkałych i 365 do właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, wzywając ich do złożenia lub korekty deklaracji w zakresie liczby mieszkańców lub do korekty ilości zadeklarowanych odpadów z nieruchomości niezamieszkałych. W odpowiedzi na wezwania, mieszkańcy składali deklaracje, wyjaśnienia lub dokonywali korekt. W stosunku do osób, które nie odpowiedziały na wezwanie, wszczęto postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W okresie tym prowadzono 51 postępowań w stosunku do właścicieli nieruchomości zamieszkałych i 84 w stosunku do właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Wydano 74 decyzje określające wysokość opłaty i 58 decyzji umarzających postępowanie (wobec mieszkańców, którzy w toku postępowania złożyli deklaracje, korekty lub wyjaśnienia, oraz gdy w postępowaniu potwierdzono, że nieruchomość jest niezamieszkała). Trzy postępowania na 30 czerwca 2020 r. były w toku.

(akta kontroli str. 423-537, 642-644)

Gmina w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) w ramach systemu gospodarowania odpadami osiągnęła dochody w łącznej wysokości 18 203 tys. zł i poniosła łączne wydatki w wysokości 18 303 tys. zł. W poszczególnych latach dochody z opłat ponoszonych przez mieszkańców wynosiły odpowiednio: (rozdział 90002 klasyfikacji budżetowej *Gospodarka odpadami*): 3322 tys. zł, 3509 tys. zł, 3613 tys. zł, 4865 tys. zł i 2894 tys. zł). Wydatki związane z funkcjonowaniem systemu wynosiły w ww. okresie odpowiednio: 3259 tys. zł, 3821 tys. zł, 3489 tys. zł, 5059 tys. zł i 2676 tys. zł. Największy udział w kosztach stanowiły zakupione usługi¹⁴, które wynosiły odpowiednio 3048 tys. zł w 2016 r., 3586 tys. zł w 2017 r., 3330 tys. zł w 2018 r., 4685 tys. zł w 2019 r. i 2563 tys. zł do 30 czerwca 2020 r. Ponadto ponoszono wydatki na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi, budowę osłon śmietnikowych, wykonanie podłoża i montaż altan śmietnikowych, zakup pojemników na przeterminowane leki, zakup wyposażenia i materiałów.

(akta kontroli str. 538-543, 584-602, 636-639)

W 2016 r. błędnie sklasyfikowano w rozdziale 90002 (*Gospodarka odpadami komunalnymi*) § 4520 (*Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego*) wydatki ponoszone na opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z terenów gminnych, wynikające ze złożonej przez Gminę deklaracji, czym naruszono przepisy załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁵. Zgodnie z opisem tego rozdziału, obok dochodów, ujmuje się tu wszystkie wydatki gmin związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ucpg. W art. 6r ust. 2 tej ustawy wskazano enumeratywnie koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, do których zaliczono: koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Naczelnik Wydziału NK, Skarbnik Gminy i Burmistrz Sandomierza wyjaśnili, że interpretacja Urzędu była błędna i w kolejnym roku błąd ten został wyeliminowany, uwzględniając uchwałę RIO nr 98/III/2016 w której uznano to za nieprawidłowość. Jak wynika z wyjaśnień, prawidłowo zinterpretowano istotę opłaty wynikającej z art. 6r ww. ustawy – wydatki te nie zostały uwzględnione jako koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w gminie. Odwrotnością tej sytuacji było uznanie za koszty systemu wydatków na wynagrodzenia pracowników obsługujących system, sklasyfikowanych w rozdziale 75023 (*Urzędy gmin*) oraz wykonanie osłon śmietnikowych, sklasyfikowanych w rozdziale 90095 (*Pozostała działalność*).

(akta kontroli str. 538, 541, 630-633, 636-639, 666-669, 670-677)

Z uwagi na fakt, iż błędna klasyfikacja wydatku została ujawniona przez RIO, NIK odstępuje od formułowania nieprawidłowości w tym zakresie.

W 2016 r. (na podstawie umowy zawartej w 2015 r.) Gmina ponosiła wydatki z tytułu odbioru odpadów komunalnych oraz zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych w wysokości 179 tys. zł miesięcznie (stawka ryczałtowa).

(akta kontroli str. 538-539)

¹⁴ Były to m.in. opłaty za prowadzenie PSZOK, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, odbiór odpadów ze współpracujących aptek i zagospodarowanie przeterminowanych leków, broszury i tablice informacyjne, organizacja pikników i eventów ekologicznych, usługi kurierskie i inne.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Zawarte w latach 2016-2019 umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz prowadzenie PSZOK przewidywały, że za prowadzenie PSZOK, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, wyposażenie nieruchomości w worki i pojemniki oraz dezynfekcję pojemników wykonawca otrzyma miesięczne wynagrodzenie w formie ryczałtowej. Umowa w ramach opłaty ryczałtowej przewidywała także opróżnianie śmietniczek i likwidację dzikich wysypisk.

Dochody z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości były niższe od zaplanowanych i poniesionych wydatków związanych z funkcjonowaniem tego systemu w 2017 i 2019 r. Różnicę sfinansowano z innych dochodów własnych Gminy. W 2016 i 2018 r. wypracowano nadwyżki dochodów w wysokości odpowiednio 62 i 124 tys. zł, z których pokryto wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami, w tym m.in. organizację pikniku ekologicznego, *eventów* ekologicznych dla przedszkolaków i uczniów szkół podstawowych oraz kampanii informacyjno-edukacyjnej skierowanej do mieszkańców w roku 2019.

(akta kontroli str. 538, 598, 690)

W kontrolowanym okresie (do 30 czerwca 2020 r.) zlikwidowano 19 dzikich wysypisk, zbierając z nich odpady o łącznej masie 100,66 Mg. Informacje o wysypiskach Wydział NK uzyskiwał od Straży Miejskiej. Najczęściej porzucano odpady wielkogabarytowe i budowlane oraz zmieszane odpady komunalne. W latach 2016-2019 likwidację wysypisk finansowano z opłat pochodzących od mieszkańców, zaś w bieżącym roku, po zmianie przepisów ucp¹⁶ – ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 603)

W przypadku odpadów na gruntach prywatnych, wzywano właściciela do ich usunięcia, a w razie bezczynności właściciela, wszczynano postępowania administracyjne. W kontrolowanym okresie wydano trzy decyzje nakazujące usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, a odpady zostały usunięte.

(akta kontroli str. 603)

Przyjęty w 2016 r. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta¹⁷, zmieniony w 2019 r.¹⁸ zawierał wymogi dotyczące prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów, uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Wskazywał także rodzaje i minimalną wielkość pojemników do gromadzenia odpadów, wymogi dotyczące utrzymania ich w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym, częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości płynnych, a także inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. W trakcie kontroli trwały prace nad dostosowaniem treści regulaminu do znowelizowanych z dniem 6 września 2019 r. przepisów ucp¹⁶ w zakresie m.in. przyjmowania przez PSZOK poszerzonego katalogu odpadów.

Szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych uregulowano odrębną uchwałą.

(akta kontroli str. 126-131, 137-147, 176-181, 187-189)

W latach 2016-2019 bezpośrednio od właścicieli nieruchomości zamieszkałych odbierano zmieszane odpady komunalne oraz następujące frakcje: szkło, papier, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe, metal, popiół ze spalania węgla i jego pochodnych w piecach węglowych, meble i odpady wielkogabarytowe, odpady

¹⁶ Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷ Uchwałą nr XXIV/264/2016 Rady Miasta Sandomierza z dnia 28 kwietnia 2016 r.

¹⁸ Uchwałą nr V/49/2010 Rady Miasta Sandomierza z dnia 27 lutego 2019 r.

budowlane i remontowe (wyłącznie z budownictwa wielorodzinnego) oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (ZSEiE). Z nieruchomości niezamieszkałych oprócz odpadów zmieszanych odbierano frakcje szkła, papieru, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe i metalu. Pozostałe kategorie odpadów mieszkańcy mogli we własnym zakresie dostarczyć do PSZOK, który był czynny w dni powszednie od 11.00 do 17.00, a w soboty od 9.00 do 19.00.

Od 1 stycznia 2020 r. bezpośrednio od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych odbierano także odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. W budownictwie indywidualnym częstotliwość odbioru określono nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie (od 1 kwietnia do 30 listopada), a w pozostałym okresie – raz w miesiącu. W budownictwie wielorodzinnym ustalono częstotliwość nie rzadziej niż raz w tygodniu, a dla nieruchomości niezamieszkałych – nie rzadziej niż raz w miesiącu. Od 1 stycznia 2020 r. wprowadzono roczne limity dostaw do PSZOK dla niektórych kategorii odpadów: do czterech sztuk zużytych opon pochodzących z pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony z wyłączeniem ciągników rolniczych, do 500 kg odpadów budowlanych i rozbiórkowych, do 500 kg odpadów wielkogabarytowych.

Przyjęcie zasady, że odpady budowlane i remontowe bez limitów odbierane będą wyłącznie z budownictwa wielorodzinnego w sytuacji gdy mieszkańcy zabudowy jednorodzinnej mogli odpady te w ramach określonego w odrębnej uchwale¹⁹ ww. limitu dowozić samodzielnie do PSZOK, stanowiło o nierównym traktowaniu mieszkańców, o czym szerzej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 132-137, 182-186, 207-209)

W 2016 r. w odniesieniu do budownictwa indywidualnego zaplanowano następującą częstotliwość odbioru odpadów: nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie - zmieszane, raz w miesiącu - selektywnie zebrane, raz w kwartale – wielkogabarytowe i ZSEiE, raz w miesiącu (w okresie od listopada do kwietnia) – popiół. W budownictwie wielorodzinnym częstotliwość określono następująco: nie rzadziej niż raz w tygodniu – odpady zmieszane i nie rzadziej niż raz w miesiącu – odpady zebrane selektywnie, budowlane, remontowe, ZSEiE. Z nieruchomości niezamieszkałych założono odbiór odpadów z częstotliwością nie rzadziej niż raz w miesiącu.

W § 7 ust. 5 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Sandomierza z 28 kwietnia 2016 r. zawarto zapis, zgodnie z którym odpady biodegradowalne (w tym głównie zielone i resztki z kuchni) w zabudowie jednorodzinnej powinny być gromadzone w kompostowniku na terenie nieruchomości. Naczelnik Wydziału NK wyjaśniła, że sformułowanie *powinny być gromadzone* użyto w znaczeniu, iż wskazane, zalecane jest, by odpady były w nim kompostowane.

(akta kontroli str. 132-147, 182-186, 207-209, 715-716, 723-724)

NIK zwraca uwagę, że taki zapis mógł być rozumiany jako nałożenie na mieszkańców w zabudowie jednorodzinnej obowiązku gromadzenia tych odpadów w kompostowniku. Wymóg taki nie znajdował oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Zapis ten został zmieniony – uchwałą Rady Miasta z 27 lutego 2019 r. wprowadzono możliwość ich gromadzenia w kompostownikach.

Uchwała ta zmieniła także częstotliwość odbioru odpadów biodegradowalnych: z nieruchomości zamieszkałych, budownictwa jednorodzinnego – nie rzadziej niż raz

¹⁹ Uchwała nr XIII/161/2019 Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 października 2019 r. zmieniająca uchwałę nr V/48/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

na dwa tygodnie w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada i raz w miesiącu w pozostałym okresie, a z budownictwa wielorodzinnego – nie rzadziej niż raz w tygodniu. W budownictwie wielorodzinnym zarządzanym przez Sandomierską Spółdzielnię Mieszkaniową i Spółdzielnię Budownictwa Mieszkaniowego zwiększono częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych – do sześciu razy w tygodniu, a z terenu Starego Miasta – do siedmiu. Odbiór odpadów zebranych selektywnie, budowlanych i remontowych oraz ZSEiE z tego terenu zaplanowano z częstotliwością raz w tygodniu. Z pozostałych obszarów zabudowy wielorodzinnej odbiór odpadów zmieszanych i biodegradowalnych miał odbywać się nie rzadziej niż raz w tygodniu, a pozostałych – raz w miesiącu. Częstotliwość odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkałych nie uległa zmianie.

W obowiązującym w kontrolowanym okresie regulaminie czystości i porządku na terenie Miasta, zgodnie z obowiązującym wpgg, sformułowano zalecenia w zakresie selektywnego zbierania odpadów, zapobiegania ich powstawaniu i ograniczania ilości wytwarzanych odpadów.

(akta kontroli str. 137-147, 182-186, 207-209)

Selektywnej zbiórki odpadów nie prowadzono w średnio 13% zamieszkałych nieruchomości oraz 38% nieruchomości niezamieszkałych. Po wprowadzeniu wyższych stawek w przypadku nieselektywnego zbierania odpadów, odsetek ten zmniejszył się do poziomu 8% w 2019 r. i 6% w I półroczu 2020 r. dla nieruchomości zamieszkałych oraz odpowiednio do poziomu 36% i 34% dla nieruchomości niezamieszkałych.

(akta kontroli str. 689)

W *Księżce skarg i wniosków* nie zarejestrowano pism dotyczących nieprawidłowej realizacji usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Pocztą elektroniczną wpływały natomiast sygnały od mieszkańców dotyczące nieprawidłowości związanych z częstotliwością odbioru. Nie prowadzono ewidencji tych wiadomości, zatem określenie skali nie było możliwe. W przypadku otrzymania takiej wiadomości, pracownik Wydziału NK występował drogą elektroniczną o przedłożenie wyjaśnień do PGKiM Sp. z o.o. Do wyjaśnień żądano dołączenia wydruku z GPS.

(akta kontroli str. 661-662, 678-680, 740)

Oględziny budynków wielorodzinnych przy losowo wybranej ul. Mickiewicza²⁰ wykazały, że dla dwóch czteropiętrowych budynków ustawiono sześć odpowiednio oznakowanych pojemników, w tym dwa na odpady zmieszane oraz przeznaczone na frakcje szkła, papieru, tworzyw sztucznych i metali oraz bioodpadów. Dodatkowo, wśród pojemników znajdował się kontener Polskiego Czerwonego Krzyża na odzież i tekstylia. Pojemniki nie były uszkodzone, brudne ani przepełnione. Jak wyjaśniła Naczelnik NK, odbiór odpadów z budownictwa wielorodzinnego następował zgodnie z częstotliwością określoną w uchwale.

(akta kontroli str. 691-694)

Podmiot świadczący usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w kontrolowanym okresie wybrany został trzykrotnie w trybie przetargu nieograniczonego. Umowa obowiązująca w 2016 r. dotyczyła odbioru odpadów komunalnych oraz zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych. Prowadzenie PSZOK i zagospodarowanie odpadów zebranych selektywnie było przedmiotem odrębnych umów zawartych bez stosowania procedur zamówień publicznych, w związku z powierzeniem tych zadań uchwałą Rady Miasta spółce PGKiM Sp. z o.o., której Gmina jest 100%-owym udziałowcem. Od 2017 r. realizacja umów obejmowała odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz zorganizowanie i obsługę PSZOK. Systemem w całym kontrolowanym okresie

²⁰ 60 mieszkań, zamieszkałych łącznie przez 106 osób.

objęto nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe. Wskazano instalację, do której należy przekazywać zmieszane odpady komunalne. Do selektywnego odbierania wskazano następujące frakcje: papier i makulatura oraz opakowania z papieru i tektury, tworzywa sztuczne, metale i opakowania z tych materiałów, szkło i opakowania szklane, opakowania wielomateriałowe i zmieszane odpady opakowaniowe, a od 2020 r. także odpady biodegradowalne. Od wykonawcy żądano przedkładania miesięcznego raportu zawierającego informacje o:

- rodzaju i ilości odebranych odpadów (w poszczególnych frakcjach w Mg),
- ilości odebranych odpadów z każdej nieruchomości niezamieszkałej,
- rodzaju i ilości odpadów przekazanych do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów i do instalacji do przetwarzania odpadów zebranych selektywnie.

(akta kontroli str. 266-369, 370-399)

Przyjęta w umowach stawka była zgodna z proponowaną w zamówieniu, z wyłączeniem okresu od 1 maja do 31 grudnia 2019 r., kiedy na mocy podpisanego aneksu, stawkę miesięczną zwiększono z kwoty 274 580 zł do 437 770 zł. W każdej z trzech zawartych umów przewidziano możliwość zmiany postanowień, m.in. w przypadku zmiany przepisów prawa istotnej dla realizacji przedmiotu umowy, w tym prawa miejscowego, a także zmiany w opłacie za korzystanie ze środowiska określonej rozporządzeniem Rady Ministrów²¹. Zastępca Burmistrza oraz Burmistrz wyjaśnili, że jedną z kluczowych zmian, mającą wpływ na koszt zagospodarowania odpadów było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska²². Opłata środowiskowa m.in. za umieszczenie niesegregowanych odpadów komunalnych na składowisku wzrosła ze 120,76 zł za Mg w 2017 r. do 170 zł w roku 2019. Regionalne instalacje wzrost kosztów przeniosły bezpośrednio na podmioty korzystające z jej usług. Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw²³ nałożono także na podmioty wytwarzające, zbierające i przetwarzające odpady nowe obowiązki, w tym opracowanie operatu przeciwpożarowego, wdrożenie monitoringu wizyjnego, co wymagało poniesienia dodatkowych kosztów, wpływających na koszt odbioru odpadów. Ustalenie nowej wysokości wynagrodzenia nastąpiło na podstawie wycień i kalkulacji własnych w przeprowadzonych w oparciu o opracowanie *Kalkulacja kosztów obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Sandomierz*, zlecone firmie zewnętrznej.

(akta kontroli str. 224-263, 266-278, 315-320, 326-333, 370-373, 385-399, 629, 635)

Spełnienie wymagań przez składającego ofertę, szczególnie wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²⁴ weryfikowano na podstawie oświadczenia wykonawcy i dokumentu stanowiącego załącznik do SIWZ - *Wykaz sprzętu technicznego*, a także spełnienia wymogu posiadania wpisu do rejestru działalności regulowanej. Zawarte umowy spełniały wymogi art. 6f upcg.

(akta kontroli str. 310-311, 321-325, 664-666)

Pracownik Wydziału NK w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) przeprowadził czynności kontrolne i weryfikacyjne realizacji zawartych umów, z których sporządził protokoły. Kontrola przeprowadzona w 2017 r. dotyczyła funkcjonowania PSZOK, w tym m.in. dostępności dla mieszkańców, miejsca magazynowania zebranych

²¹ W zakresie, w jakim oddziałują na zakres wykonania przedmiotu umowy.

²² Dz. U. poz. 723.

²³ Dz. U. poz. 1592.

²⁴ Dz. U. poz. 122.

odpadów, wyposażenia punktu, prowadzonych ewidencji i raportów dla Gminy, zagospodarowania zebranych odpadów, utrzymania czystości na terenie obiektu, spełniania wymogów określonych w zawartej umowie. Wśród stwierdzonych nieprawidłowości znalazły się brak daty przyjęcia odpadów od mieszkańców przy niektórych pozycjach w ewidencji oraz niewywiązywanie się z obowiązku przesyłania miesięcznych raportów o rodzaju i ilości odpadów przyjętych do PSZOK. Prezes Zarządu PGKiM Sp. z o.o. zobowiązał się do realizacji wydanych zaleceń. Kontrola w 2019 r. stanowiła weryfikację²⁵ sposobu wywiązania się z obowiązku wyposażenia mieszkańców w worki i pojemniki i nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 684-688)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) nie prowadzono kontroli sposobu odbierania odpadów selektywnie zbieranych (czy umożliwia dalsze ich przetworzenie) oraz w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych od mieszkańców z wykorzystaniem danych z monitoringu pojazdów. Dane z monitoringu nie były dostępne stale w Urzędzie, lecz były udostępniane na żądanie, w sytuacji pojawienia się sygnałów od mieszkańców o nieprawidłowościach dotyczących terminowości odbioru odpadów. Kontrola wywiązywania się z umowy przez podmiot odbierający odpady odbywała się na bieżąco – wyjaśniano drobne nieprawidłowości i nieścisłości zgłaszane przez mieszkańców, wzywano do przedłożenia kserokopii dokumentacji potwierdzającej odbiór określonej ilości odpadów komunalnych, co konfrontowano z właścicielem nieruchomości. Kontrolą mieszkańców w zakresie spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych oraz ogniskach zajmowała się Straż Miejska, co opisano w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. notatka, 657-658, 661-662)

Poza rocznymi analizami stanu gospodarki odpadami, w 2019 r.²⁶ audytor wewnętrzny przeprowadził audyt *Ocena zasad gospodarki odpadami w Gminie Sandomierz*. Badaniem objęto realizację zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku, zarys prowadzonej gospodarki, akty prawa miejscowego dotyczące audytowanych zagadnień, ilości wytworzonych w latach 2017-2018 odpadów, funkcjonowanie Wydziału NK, koszty i dochody systemu, ewidencjonowanie składanych deklaracji, prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, nadzór nad podmiotem odbierającym odpady komunalne i prowadzącym PSZOK, terminowość sprawozdań oraz prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych. W odpowiedzi na zidentyfikowane w trakcie audytu problemy, audytor zalecił m.in. zintensyfikowanie działań zmierzających do weryfikacji danych zawartych w deklaracjach i ujawnienie osób, które nie dopełniły tego obowiązku, korzystanie z prawa kontroli podmiotu realizującego usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz prowadzącego PSZOK. Wydział NK, realizując te zalecenia, wystąpił do Zakładu Wodociągów i Kanalizacji PGKiM Sp. z o.o. o udostępnienie wykazu nieruchomości zawierającego dane o ilości zużycia wody. Korzystano także z informacji dostępnych w sieci Internet, w tym stron oferujących miejsca noclegowe, a także decyzje o zajęciu pasa drogowego. W 2019 r. przeprowadzono też weryfikację sposobu wywiązania się przez odbierającego odpady komunalne z obowiązku wyposażenia mieszkańców w worki i pojemniki, o której mowa wyżej.

W efekcie prowadzonych analiz i przeprowadzonego audytu zwrócono uwagę na problem utrzymującej się znacznej różnicy pomiędzy liczbą mieszkańców oficjalnie zameldowanych a liczbą zgłoszoną w deklaracjach o wysokości opłaty za

²⁵ Na podstawie rozmów telefonicznych z mieszkańcami miasta.

²⁶ Od 20 maja do 20 sierpnia.

gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz na konieczność weryfikacji dochodów i rosnących wydatków na obsługę systemu gospodarowania odpadami w celu zapewnienia bilansowania się tego systemu.

(akta kontroli str. 652-654, 726-739)

Odnosząc się do napotykanym w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi problemów, Naczelnik Wydziału NK wskazała przede wszystkim na zmienność prawa, która uniemożliwia planowanie gospodarki odpadami w gminie. Jak wyjaśniła, *najlepszym przykładem jest (...) ustalenie maksymalnej stawki opłat dla nieruchomości niezamieszkałych ostatnią nowelizacją, co praktycznie uniemożliwia objęcie ich systemem gminnym. (...) Są oni objęci systemem od początku jego funkcjonowania, tj. od 2013 r. Wyłączenie ich (...) rodzi problemy typu rozróżnienie śmieci z nieruchomości zamieszkałych objętych systemem i z nieruchomości niezamieszkałych nie objętych w sytuacji, gdy te ostatnie nie mają możliwości ustawienia odrębnych śmietników i korzystają ze wspólnych altan śmietnikowych. Taka sytuacja ma miejsce w Sandomierzu w obrębie strefy objętej ochroną konserwatorską, gdzie ze względu na specyfikę zabudowy oraz liczne działalności gospodarcze możliwość ustawiania pojemników czy organizacja rozdrobnionych miejsc odbioru odpadów jest mocno ograniczona lub wręcz niemożliwa.*

Jako kolejny problem Naczelnik wskazała zbiorową odpowiedzialność mieszkańców w nieruchomościach wielolokalowych, która może rodzić ogromne niezadowolenie społeczne. Gmina nie ma możliwości indywidualnej identyfikacji osób niesegregujących odpadów, a zarządca – narzędzi do egzekwowania tego obowiązku. Problemem jest też niemożność ustalenia rzeczywistej liczby mieszkańców i wyegzekwowania rzetelnych danych w składanych deklaracjach, co skłoniło Gminę do rozważenia zmiany metody naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wśród trudności Naczelnik wymieniła także brak nadzoru nad małymi i średnimi firmami remontowo-budowlanymi. Wytworzone przez nie odpady trafiają do strumienia odpadów komunalnych. Problematyczne jest też rozliczanie właściciela nieruchomości niezamieszkałej z ilości przekazanych odpadów, brak definicji odpadów wielkogabarytowych, zbyt rozbudowany system segregowania odpadów, brak merytorycznego wsparcia ze strony urzędów centralnych i wojewódzkich, skomplikowane sprawozdania roczne, brak bieżącej informacji odnośnie planowanych prac legislacyjnych dotyczących istotnych zmian z punktu widzenia prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 710-712)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2019 r. Urząd nie wyegzekwował obowiązku złożenia sprawozdania za 2018 r. przez dwa podmioty zbierające odpady komunalne (tzw. punkty skupu), co było działaniem nierzetelnym.

Obowiązek złożenia sprawozdania po raz pierwszy za 2018 r. dla tych podmiotów wynikał z art. 9nb ucpg. Art. 9zb ust. 1aa w związku z art. 9xaa tej ustawy upoważniał wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce położenia punktu zbierania odpadów komunalnych, stanowiących frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła do nałożenia w drodze decyzji kary pieniężnej na podmiot, który sporządził nierzetelne sprawozdanie lub przekazał je po terminie.

Pracownik Wydziału NK odpowiedzialny za sprawozdawczość z zakresu gospodarki odpadami wyjaśnił, że podmioty zobowiązane do złożenia sprawozdań ustalił we

własnym zakresie, na podstawie informacji dostępnych na stronach internetowych i od pracowników firm odbierających odpady. Jak dodała Naczelnik tego Wydziału, w ówczesnym czasie były trudności z uzyskaniem dostępu do BDO, a dane zawarte w tym rejestrze nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Jak dodała, taka sytuacja trwa nadal, dane w rejestrze BDO są niepełne lub nie ma ich w ogóle.

(akta kontroli str. 59-64, 110-125, 645, 695-709)

W ocenie NIK, w celu ustalenia kręgu podmiotów zobowiązanych do wypełnienia nowego obowiązku obok weryfikacji w rejestrze (BDO), możliwe było skorzystanie z publicznego rejestru wydanych decyzji dostępnego na stronie Systemu Informacji o Środowisku www.sios.pl, jednak pracownicy Wydziału nie skorzystali z tej możliwości. Ponadto, z informacji udostępnionej przez Starostę Sandomierskiego wynika, że kopie decyzji – pozwoleń na zbieranie odpadów na terenie miasta Sandomierza przesyłane były do Urzędu za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

(akta kontroli str. 681-683)

Naczelnik Wydziału NK oraz Burmistrz wyjaśnili, że jest to rejestr ogólny, z którego nie można wyczytać jakiego rodzaju odpadów dotyczy zezwolenie, a kopie decyzji, zgodnie z instrukcją kancelaryjną, po określonym czasie są archiwizowane. Urząd nie ma obowiązku prowadzenia rejestru tego rodzaju podmiotów.

(akta kontroli str. 717, 724)

Zdaniem NIK, w celu sporządzenia rzetelnego sprawozdania o odebranych i zebranych odpadach komunalnych na terenie miasta, koniecznym staje się wyegzekwowanie sprawozdań jednostkowych od wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich złożenia. W tym celu, możliwe było także wystąpienie do Starosty Sandomierskiego o przekazanie informacji o podmiotach prowadzących taki rodzaj działalności na terenie Sandomierza lub zweryfikowanie ogólnych danych z rejestru SIOS z danymi z innych publicznych rejestrów (KRS, CEIDG) w zakresie rodzaju prowadzonej działalności. Z ustaleń kontroli wynika, że dwa podmioty, od których nie wyegzekwowano obowiązku sprawozdawczego prowadzą działalność sklasyfikowaną pod PKD 38.11.Z, która obejmuje m.in. zbieranie stałych odpadów (śmieci), takich jak pochodzące z gospodarstw domowych oraz zbieranie surowców wtórnych.

2. Nierzetelnie sporządzone sprawozdania podmiotów zbierających odpady komunalne stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzywa sztucznych i szkła za rok 2018, pracownik Wydziału NK w 2019 r. skorygował z naruszeniem art. 9p ust. 2 upcg oraz nie weryfikował ich z dokumentacją źródłową, w tym w zakresie sposobu zagospodarowania odpadów.

Zgodnie z ww. przepisem, w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

Pracownik Wydziału NK sporządzający zbiorcze sprawozdanie burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, samodzielnie dokonywał korekt i uzupełnień, nie informując o nich podmiotu składającego błędne sprawozdanie ani nie żądając przedłożenia dokumentów źródłowych. Jak wyjaśnił, był to nowy wzór sprawozdania, a jego poprawność konsultował z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego. Ponadto dodał, że w tym okresie był jedynym pracownikiem Wydziału NK, zajmującym się problematyką odpadów komunalnych.

Naczelnik Wydziału NK, Zastępca Burmistrza oraz Burmistrz potwierdzili, że okres od lutego do maja 2019 r. wiązał się z kumulacją obowiązków służbowych, podczas gdy gospodarką odpadami w Wydziale zajmowała się jedna osoba.

(akta kontroli str. 63-64, 68-108, 110-125, 629-630, 635-636, 645-646)

3. Przyjęte na terenie Gminy zasady odbioru odpadów remontowo-budowlanych w kontrolowanym okresie oraz wprowadzenie limitów dostaw do PSZOK skutkowało nierównym traktowaniem mieszkańców budownictwa wielorodzinnego i indywidualnego, co było działaniem nierzetelnym.

W uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²⁷ z 2016 r. wprowadzono zapis, zgodnie z którym odpady budowlane i remontowe odbierane miały być bezpośrednio od właścicieli, jednak wyłącznie w budownictwie wielorodzinnym. Właściciele nieruchomości w budownictwie indywidualnym ten rodzaj odpadów musieli dostarczać do PSZOK własnym transportem. Dodatkowo, od 1 stycznia 2020 r. wprowadzono roczny limit dostaw do PSZOK m.in. dla tej kategorii odpadów (do 500 kg w roku kalendarzowym), co jeszcze mocniej zróżnicowało sytuację mieszkańców. Mieszkańców z budownictwa wielorodzinnego nie obowiązywały żadne limity, bowiem odpady te odbierane były bezpośrednio od właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 132-137, 182-186, 207-209)

Naczelnik Wydziału NK oraz Burmistrz wskazali, iż wprowadzono bezpośredni odbiór od właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej popiołu ze spalania węgla i jego pochodnych w piecach węglowych, z czego nie mogą skorzystać mieszkańcy budynków wielorodzinnych. Dodali, że ich zdaniem rekompensuje to tym mieszkańcom pewne niedogodności. Ponadto wyjaśnili, że odbiór odpadów budowlanych i remontowych jest stałym elementem konfliktów i nieporozumień między mieszkańcami, gminą i przedsiębiorstwem odbierającym odpady. Na przedsiębiorców wykonujących usługi budowlane nałożono obowiązek zagospodarowania odpadów powstających w wyniku ich działalności, jednak w praktyce odpady pozostawiane są mieszkańcom, którzy próbują przekazać je gminie w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W regulaminie z 2016 r. za odpady komunalne uznano tylko te, które powstały w wyniku przeprowadzonego remontu samodzielnie przez właściciela nieruchomości. W uchwale z 2019 r. zmieniającej regulamin, wprowadzono dodatkowo limit dla tych odpadów uznając, że większe remonty muszą wykonywać wyspecjalizowane firmy i to one powinny zagospodarowywać odpady.

Ponadto Burmistrz wyjaśnił: *w projektach uchwał, które gmina musi wprowadzić do końca roku, planujemy usunąć zapis o bezpośrednim odbiorze (...) od właścicieli nieruchomości zarówno odpadów remontowo budowlanych, jak i popiołu, pozostawiając limit na odpady z remontów przyjmowanych przez PSZOK.*

(akta kontroli str. 713-714, 717-718, 724-725)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina dysponowała informacjami o ilości i rodzajach wytwarzanych na swoim terenie odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania. Skutecznie egzekwowano wykonanie obowiązków sprawozdawczych od podmiotu odbierającego te odpady i prowadzącego PSZOK. W 2019 r. obowiązkowi sprawozdawczemu za 2018 r. nie wyegzekwowano od wszystkich podmiotów zbierających frakcje odpadów komunalnych, a nierzetelne sprawozdania złożone przez te podmioty korygowano w Urzędzie z naruszeniem art. 9p ust. 2 upcg. Systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęto nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe. Stawki opłat ustalano na podstawie rzetelnych danych i informacji o kosztach gospodarowania odpadami. Środki pochodzące z opłat mieszkańców za gospodarowanie odpadami wydatkowane wyłącznie na cele wskazane w upcg, tj. odbiór i zagospodarowanie odpadów, utrzymanie PSZOK, obsługę administracyjną systemu oraz edukację ekologiczną. W 2016 r. błędnie

²⁷ Nr XXIV/263/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r.

sklasyfikowano w rozdziale 90002 § 4520 wydatek z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami wynikającej z deklaracji złożonej przez Gminę – błąd ten nie był powielany w kolejnych latach. Wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz ograniczenia składowania zostały osiągnięte. Uchwały w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi były zgodne z ucpg. Zapewniano odbiór od mieszkańców wszystkich rodzajów wytwarzanych odpadów komunalnych, w tym bezpośrednio z nieruchomości odbierano także odpady wielkogabarytowe i popioły ze spalania węgla. Zapewniono także odbiór każdej ilości odpadów budowlano-remontowych bezpośrednio od mieszkańców budownictwa wielorodzinnego, co spowodowało zróżnicowanie ich sytuacji w porównaniu z mieszkańcami domów jednorodzinnych, którzy odpady te zobowiązani byli samodzielnie dostarczać do PSZOK i dla których, od 1 stycznia 2020 r., wprowadzono limit dostaw tej kategorii odpadów. Gmina świadczyła na rzecz mieszkańców poprzez firmę odbierającą odpady komunalne usługę nieodpłatnego udostępnienia worków i pojemników oraz mycia i dezynfekcji pojemników. Podejmowano kontrole sposobu segregowania odpadów komunalnych w wybranych altanach śmietnikowych oraz szereg działań w celu objęcia systemem gospodarowania odpadami wszystkich mieszkańców, w tym z udziałem Straży Miejskiej. Wyboru podmiotu odbierającego i zagospodarowującego odpady komunalne dokonywano w trybie przetargu nieograniczonego. Gmina identyfikowała także problemy w funkcjonowaniu rynku odpadów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. aktualne pozostawały opracowane w 2014 r. ulotki i materiały informacyjne, zamieszczone na stronie internetowej Urzędu. W 2017 r. dodatkowo wydrukowano i rozprowadzono wśród mieszkańców książeczki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wkładką informującą o zasadach segregacji. W 2018 r. zamówiono i umieszczono na altanach śmietnikowych tablice z informacjami nt. zasad segregowania odpadów.

W związku z wprowadzeniem dodatkowej frakcji odpadów biodegradowalnych, otrzymywanymi od podmiotu odbierającego odpady sygnałami o nieprawidłowym segregowaniu odpadów (ich skala nie była możliwa do określenia) oraz wynikami przeprowadzonych kontroli sposobu segregowania, w 2019 r. przeprowadzono zintensyfikowaną kampanię informacyjno-edukacyjną, m.in. w celu poprawy skuteczności gospodarowania odpadami komunalnymi. Dla prowadzonych działań wybrano następujące grupy docelowe: ogół społeczności zamieszkującej teren Gminy, społeczność uczniowska ze szkół podstawowych, dzieci uczęszczające do przedszkola. Były to następujące działania:

- w dniach 17-18 czerwca w szkołach podstawowych zorganizowano warsztaty proekologiczne *Uczę się segregować odpady*. Zajęcia przygotował i zrealizował pracownik Zakładu Oczyszczania Miasta w Sandomierzu;
- w dniu 15 września, na Bulwarze nad Wisłą przeprowadzono piknik ekologiczny w ramach Festiwalu Organizacji Pozarządowych. Dla uczestników przygotowano stanowiska związane z ideą recyklingu. Realizację powierzono firmie zewnętrznej;
- w dniach 7-11 października dla uczniów i dzieci przedszkolnych w placówkach edukacyjnych zorganizowano specjalistyczne stanowiska nawiązujące do idei recyklingu, gry, zabawy, warsztaty z wykorzystaniem stołu multimedialnego z przenośnymi urządzeniami dotykowymi. Organizację *eventów* powierzono firmie zewnętrznej;

- w dniach 23 listopada – 23 grudnia przeprowadzono kampanię edukacyjno-informacyjną o gospodarce odpadami, w tym spotkania z mieszkańcami miasta, warsztaty praktyczne z uczniami, konkurs plastyczny, przygotowanie i rozwieszenie plakatów, kolportaż broszur informacyjnych. Realizację zlecono Sandomierskiemu Klubowi Sportowemu Wisła.

Ponadto przygotowano i rozprowadzono wśród mieszkańców broszurę *Niech w Sandomierzu nic się nie marnuje* o systemie gospodarowania odpadami na terenie miasta, z prezentacją zasad selektywnej zbiórki.

W bieżącym roku PGKiM Sp. z o.o., przy wsparciu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach zorganizowała trzy konkursy ekologiczne *Segregujemy i promujemy* dla uczniów szkół podstawowych. W ramach projektu wydano książeczkę edukacyjną, która oprócz nagrodzonych prac zawierała informacje o zasadach prawidłowej segregacji odpadów.

Niezależnie od powyższych działań, na stronie internetowej Urzędu na bieżąco aktualizowano zakładkę *System Gospodarowania Odpadami*. Zarządcom nieruchomości dysponującym własnymi altanami śmietnikowymi nieodpłatnie udostępniono projekt tablicy informacyjnej z zasadami segregacji. Każdego roku PGKiM Sp. z o.o. opracowuje harmonogram odbioru odpadów, który również prezentuje zasady prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów i udostępniany jest na stronie internetowej Urzędu.

W żadnym z ww. przypadków nie badano rezultatów prowadzonych działań.

(akta kontroli str. 741-749)

Gmina nie ubiegała się o dodatkowe środki finansowe na realizację kampanii informacyjnych. W 2017 r. rozprowadzono wśród mieszkańców udostępnioną przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego broszurę *Sens hierarchii postępowania z odpadami*. Pracownicy Wydziału NK korzystali także z materiałów zamieszczanych na stronach Ministerstwa Środowiska.

(akta kontroli str. 741-744)

Zlecając realizację działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi podmiotom zewnętrznym przestrzegano wymogów określonych w art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Nieprawidłowości stwierdzono jedynie w przypadku powierzenia przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnej Sandomierskiemu Klubowi Sportowemu Wisła, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 741-764)

W kontrolowanym okresie na działania o walorze informacyjno-edukacyjnym w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi wydatkowano odpowiednio: 1,7 tys. zł w 2017 r., 0,7 tys. zł w 2018 r. i 71,9 tys. zł w 2019 r. Działania podejmowane w 2016 i 2020 r. przeprowadzono bezkosztowo. Koszty podejmowanych inicjatyw finansowano z opłat za gospodarowanie odpadami pochodzących od mieszkańców.

(akta kontroli str. 745-749)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono wszystkie wymagane art. 3 ust. 2 pkt 9 ucpg i aktualne informacje, w tym m.in. o podmiocie odbierającym odpady z terenu gminy i prowadzącym PSZOK, instalacjach komunalnych, do których przekazywane są odpady komunalne, osiągniętych w 2018 r. poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Ponadto na stronie zamieszczono: akty prawne, w tym akty prawa miejscowego związane z problematyką gospodarowania odpadami, z odnośnikami do plików do pobrania, informacje o deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, aktualny harmonogram odbioru odpadów komunalnych, dane kontaktowe do Wydziału NK (adres, telefon, adres mailowy, numer pokoju), odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania w prostej, zrozumiałej formie, podstawowe zasady selektywnego gromadzenia odpadów, z linkiem do broszury *Niech w Sandomierzu nic się nie marnuje!*, linki do polecanych stron internetowych (Ministerstwo Środowiska, WIOŚ, EZDGK, PGKiM Sandomierz, informacje dla nauczycieli), wykaz aptek zbierających przeterminowane leki na terenie miasta i informację o możliwości dostarczenia leków także do PSZOK, informacje o zasadach regulowania płatności oraz słownik pojęć związanych z gospodarką odpadami.

Ponadto, na stronie BIP Urzędu udostępniono roczne *analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi* za lata 2016-2018 oraz rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 771-772)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości związane z udzieleniem SKS Wisła zamówienia publicznego:

1. Zlecenie SKS Wisła realizacji zadania *Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej dla mieszkańców Sandomierza w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi* nastąpiło z naruszeniem obowiązującego w Urzędzie wewnętrznego regulaminu zamówień publicznych²⁸, poprzez brak należytego uzasadnienia odstąpienia od przeprowadzenia rozeznania cenowego, które przewidywał § 6 tego regulaminu. W konsekwencji, nie było możliwe stwierdzenie, czy wydatki na realizację tego zadania poniesione zostały zgodnie z zasadami dokonywania wydatków ze środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 750-764)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W § 6 obowiązującego w Urzędzie regulaminu zamówień publicznych wskazano tryb postępowania dla zamówień, których wartość przekracza 12 000 zł netto i nie przekracza 50 000 zł netto, w tym obowiązek przeprowadzenia rozeznania cenowego u minimum trzech wykonawców. Możliwość odstąpienia od tej procedury przewidywał § 8 ust. 1 i 2 regulaminu, który stanowił, że Burmistrz może podjąć taką decyzję w uzasadnionych przypadkach, a w notatce należy wskazać okoliczności uzasadniające odstąpienie.

Pismem z dnia 22 listopada 2019 r. Zastępca Burmistrza zwrócił się do Burmistrza z wnioskiem o wyrażenie zgody na odstąpienie od stosowania regulaminu zamówień dla tego zadania i udzielenie zamówienia SKS Wisła. W uzasadnieniu wskazał na konieczność uzupełnienia przeprowadzonych dotychczas działań edukacyjnych związanych ze zmianą sposobu gospodarowania odpadami na terenie miasta od 1 stycznia 2020 r. i krótki czas na realizację zadania. Koszt realizacji zadania oszacował na 25 tys. zł i wskazał, że środki zostały zabezpieczone w dziale 900 rozdz. 90002 i pochodzą z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Deklaracja o zabezpieczeniu środków nie została potwierdzona przez Skarbnika

²⁸ Określonego zarządzeniem Burmistrza nr 1/2019/RZP z dnia 3 stycznia 2019 r., http://bip.um.sandomierz.pl/uchwaly/e0e6871a6862694a0c1ce17722588880_1/Regulamin%20udzielenia%20zamowien.pdf

Gminy. Na odstępianie od stosowania regulaminu i udzielenie zamówienia SKS Wisła Burmistrz wyraził zgodę.

Teza o konieczności uzupełnienia dotychczas przeprowadzonych działań nie została uzasadniona, a efekty dotychczas prowadzonych w 2019 r. działań informacyjnych²⁹ nie były mierzone.

(akta kontroli str. 750-764)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że działania podjęte w 2019 r. skierowane były głównie do najmłodszych mieszkańców i odniosą skutek dopiero w przyszłości. Jak dodał, *po rozmowach z radnymi Rady Miasta i mieszkańcami, którzy zwracali uwagę na niedostateczny poziom informacji w zakresie segregacji (...) uznałem za konieczne podjęcie natychmiastowych działań skierowanych również do innych grup wiekowych, w tym do osób starszych.*

(akta kontroli str. 765-770)

Burmistrz wyjaśnił, że okoliczności uzasadniające odstępianie od zasad regulaminu wystąpiły w tym przypadku. Był to krótki termin realizacji zadania, trudności z wyłonieniem wykonawcy, ważny interes publiczny, nagła potrzeba realizacji zadania. Ponadto, Burmistrz i Zastępca Burmistrza wyjaśnili, że uwzględniając liczbę członków stowarzyszenia, ich zróżnicowanie wiekowe, liczbę organizowanych imprez i zaangażowanie uznano, że uzyskano najlepsze efekty służące realizacji celu, jakim było przeprowadzenie akcji wśród możliwie największej liczby mieszkańców. Efekty dotychczasowych działań okazały się niewystarczające.

(akta kontroli str. 765-770, 780-781)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Rok 2019 był okresem intensywnych działań informacyjno-edukacyjnych, adresowanych nie tylko do młodych osób: 15 września odbył się piknik ekologiczny przeznaczony dla wszystkich mieszkańców. Ponadto pracownicy Wydziału NK przygotowali i we własnym zakresie rozprowadzili wśród wszystkich mieszkańców broszurę informacyjną *Niech w Sandomierzu nic się nie marnuje!*³⁰. Wśród działań objętych umową zawartą z SKS Wisła zaplanowano m.in. warsztaty dla uczniów sandomierskich szkół podstawowych i ponadpodstawowych, konkurs plastyczny w szkołach i przedszkolach oraz konkurs wiedzy o prawidłowym postępowaniu z odpadami, który w praktyce połączono z konkursem plastycznym dla dzieci, mimo że z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynika, że to właśnie najmłodsi mieszkańcy byli głównymi adresatami dotychczasowych działań i istniała potrzeba podjęcia natychmiastowych działań dedykowanych osobom starszym. Głównym kanałem, za pośrednictwem którego informowano o spotkaniach z mieszkańcami, planowanych konkursach, spotkaniu w sortowni surowców wtórnych, oraz o zasadach prawidłowego postępowania z odpadami była strona klubowego *facebooka* oraz gablota Klubu. Zdaniem NIK, powyższe mogło uniemożliwić dotarcie do szerokiego grona wskazanej grupy docelowej, tj. osób starszych. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu Klubu z realizacji umowy, w którym wskazano na słabą frekwencję w organizowanych spotkaniach oraz spotkaniu w sortowni surowców wtórnych. NIK zwraca także uwagę na to, że w okresie obowiązywania umowy odbył się zaledwie jeden mecz (nazajutrz po podpisaniu umowy) oraz turniej charytatywny, zatem nie mogło być mowy o cykliczności i dużej liczbie tych

²⁹ Warsztaty proekologiczne *Uczę się segregować odpady* - 17-18.06.2019 r., Piknik Ekologiczny 15.09.2019 r., *Event* ekologiczny dla uczniów czterech szkół podstawowych 7-9.10.2019 r., *Event* ekologiczny dla przedszkolaków z sześciu placówek 10-11.10.2019 r., opracowanie broszury *Niech w Sandomierzu nic się nie marnuje!*

³⁰ Do mieszkańców domów jednorodzinnych i przedsiębiorców – drogą pocztową, zaś do mieszkańców w zabudowie wielorodzinnej – za pośrednictwem zarządów spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.

wydarzeń. Podczas meczu w dniu 23 listopada, uczestnikom wręczano tę samą broszurę informacyjną *Niech w Sandomierzu nic się nie marnuje!*, którą uprzednio kolportowali pracownicy Wydziału NK wśród wszystkich mieszkańców Miasta.

NIK podziela także opinię Zastępcy Burmistrza dotyczącą niewłaściwego postępowania z odpadami przez mieszkańców, który wyjaśnił, że poziom segregacji na terenie osiedli wielorodzinnych jest niewystarczający, a sytuacja ta, bez narzędzi umożliwiających identyfikację osób niesegregujących, w najbliższym czasie nie ulegnie poprawie. Z tej właśnie przyczyny, zdaniem NIK, działania o walorze edukacyjnym nie powinny być realizowane w pośpiechu, lecz gruntownie przemyślane i dobrze zaplanowane, by umożliwić dotarcie z kampanią do szerokiej społeczności miasta.

(akta kontroli str. 965)

2. Umowa z SKS Wisła dotycząca zadania *Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej dla mieszkańców Sandomierza w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi* zawarta została przez Burmistrza w dniu 22 listopada 2019 r. bez kontrasygnaty Skarbnika Gminy, wymaganej art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej. Wymóg kontrasygnaty przez Skarbnika jednego egzemplarza umowy wynikał także z § 6 regulaminu zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 750-764)

Skarbnik wyjaśniła, że nie otrzymała egzemplarza umowy do podpisu przed jej zawarciem, a powód nie jest jej znany.

(akta kontroli str. 44)

Zastępca Burmistrza stwierdził, że nie jest w stanie wyjaśnić dlaczego umowa nie zawiera kontrasygnaty Skarbnika.

(akta kontroli str. 767)

Burmistrz, odpowiedzialny za tą nieprawidłowość wyjaśnił, że kontrasygnata oznacza, że środki na realizację umowy są zabezpieczone w budżecie i tak było w tym przypadku. Każdorazowo, przed zawarciem umowy ustalana jest ze Skarbnikiem wysokość środków w budżecie we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej.

3. W Urzędzie nierzetelnie zweryfikowano wywiązanie się przez SKS Wisła z umowy zawartej z Gminą w dniu 22 listopada 2019 r. Uznano bowiem, że wykonawca zrealizował zadanie zgodnie z umową, podczas gdy faktycznie jego realizacja nastąpiła w części niezgodnie z tą umową.

Przedmiotem umowy miało być:

- przeprowadzenie warsztatów praktycznych z zakresu gospodarowania odpadami dla uczniów sandomierskich szkół podstawowych i ponadpodstawowych. Z harmonogramu wynikało, że warsztaty odbędą się w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, a w akcję zaangażowani będą piłkarze i Zarząd Klubu. Ze sprawozdania z realizacji umowy wynika natomiast, że warsztaty zorganizowano dla uczniów jednej szkoły podstawowej (nr 1). W szkołach ponadpodstawowych w akcję zaangażowano kibiców Wisły Sandomierz, którzy przeprowadzili kampanię

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

w swoich klasach. Nie wskazano przy tym konkretnych szkół, ani nie przedłożono materiałów potwierdzających przeprowadzenie tej kampanii;

- zorganizowanie konkursu plastycznego o tematyce gospodarowania odpadami (w szkołach, przedszkolach) oraz zorganizowanie konkursu wiedzy o prawidłowym postępowaniu z odpadami. Zgodnie z harmonogramem, konkurs plastyczny miał zostać ogłoszony do końca listopada a jego wyniki, miały zostać podane podczas Charytatywnego Turnieju Piłkarskiego. Podczas turnieju miał odbyć się także konkurs wiedzy i konkursy na ozdoby świąteczne z recyklingu. Ze sprawozdania wynika, że konkurs plastyczny połączono z konkursem wiedzy, a konkurs na ozdoby świąteczne z recyklingu nie odbył się;
- przeprowadzenia społecznej akcji sprzątnięcia miasta dla mieszkańców – ze sprawozdania wynika, że akcja miała niewielki zasięg i ograniczono się do Parku Piszczele.

(akta kontroli str. 750-764)

Zastępca Burmistrza który weryfikował fakt wywiązania się przez SKS Wisła z umowy przyznał, że z realizacji części postanowień umowy zrezygnowano lub zmieniono ich zakres. Jak wyjaśnił, intencją zawarcia umowy było przeprowadzenie wśród możliwie największej grupy mieszkańców akcji edukacyjnej i informacyjnej. Jak dodał, *biorąc pod uwagę założone cele i fakt, że w akcję zaangażowało się największe stowarzyszenie działające na terenie Sandomierza uważam, że cele zostały osiągnięte.*

(akta kontroli str. 767-770)

Burmistrz jako przyczynę niezorganizowania konkursu na ozdoby świąteczne wskazał wzrost zachorowań na grypę, co było niezależne od woli stron umowy. Jak wyjaśnił, zmiana nastąpiła w formie ustnej, a wykonawca zrealizował szereg działań dodatkowych, np. cykliczne akcje informacyjne podczas meczy i spotkań integracyjnych, zatem cel umowy został zrealizowany.

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z adnotacji Zastępcy Burmistrza na fakturze wynika, że zadanie zostało zrealizowane zgodnie z zobowiązaniem zawartym w złożonej ofercie, zawartej umowie oraz zgodnie ze złożonym sprawozdaniem. Zgoda na wprowadzenie zmian w przedmiocie umowy nie została udokumentowana w formie pisemnego aneksu.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi oraz zamieszczał informacje i je aktualizował na swojej stronie internetowej zgodnie z wymogami ucpg. Nie mierzono jednak efektów tych działań. Zlecając realizację tych projektów podmiotom zewnętrznym przestrzegano wymogów określonych w art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W przypadku kampanii informacyjno-edukacyjnej powierzonej do realizacji SKS Wisła, zamówienia udzielono z naruszeniem obowiązującego w Urzędzie regulaminu udzielania zamówień publicznych. Ponadto, zawierając umowę nie uzyskano kontrasygnaty Skarbnika Gminy i nierzetelnie rozliczono wykonanie przedmiotu tej umowy.

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

Opis stanu faktycznego

Straż Miejska funkcjonuje w ramach struktury organizacyjnej Urzędu. Zgodnie z § 9 regulaminu organizacyjnego SM, do zadań Straży należało m.in. kontrolowanie i podejmowanie działań dla zapewnienia czystości otoczenia instytucji, zakładów

pracy i posesji prywatnych, podejmowanie działań związanych ze zwiększeniem efektywności funkcjonowania służb miejskich odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i czystości, egzekwowanie od zarządców, administracji i gospodarzy budynków mieszkalnych właściwego wykonywania obowiązku utrzymywania porządku i czystości w tych budynkach i w ich otoczeniu, ujawnianie i powodowanie usuwania porzuconych pojazdów i wraków samochodowych.

Wykonywanie ww. zadań, a także podejmowanie działań mających na celu ograniczenie zjawiska zaśmiecania miejsc publicznych oraz degradacji środowiska naturalnego, ze szczególnym uwzględnieniem zanieczyszczenia powietrza i wód powierzono do realizacji (w karcie stanowiska pracy) sześciu strażnikom rewiowym.

(akta kontroli str. 4-49, 784, 787-826)

Planowanie i realizacja wydatków na zadania wykonywane przez SM odbywało się w ramach budżetu Urzędu. Komendant Straży corocznie przedkładał naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego preliminarz dochodów i wydatków SM. Planowane wydatki obejmowały m.in. zakup materiałów i wyposażenia, energii, usług remontowych i pozostałych, delegacje oraz ubezpieczenia. W planach tych nie wyodrębniano środków na realizację konkretnych zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 827-839)

W kontrolowanym okresie nie sporządzano planów kontroli dotyczących utrzymania porządku i czystości na terenie Miasta ani harmonogramów takich kontroli. Strażnicy realizowali zlecenia kontroli wystawiane przez pracowników Wydziału NK lub przeprowadzali kontrole na podstawie zgłoszeń mieszkańców i w efekcie działań własnych. P.o. Komendanta SM wyjaśnił, że pisma zlecające kontrole przez Wydział NK kierowane są na przestrzeni całego roku, co uniemożliwia przygotowanie harmonogramu.

(akta kontroli str.840-843)

W latach 2016-2019 na terenie Sandomierza przeprowadzono łącznie 2869 kontroli dotyczących realizacji przepisów ustaw: o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o odpadach i Prawo ochrony środowiska, w tym 1770 – sposobu postępowania z odpadami. Z uwagi na fakt nieprecyzyjnego wskazywania zakresu prowadzonych kontroli nie było możliwe określenie liczby kontroli dotyczących przestrzegania warunków określonych w regulaminie utrzymania porządku i czystości na terenie miasta Sandomierza.

(akta kontroli str. 840-843, 849, 900-957)

P.o. Komendanta SM wyjaśnił, że poprzedni Komendant nie określił jednoznacznie zasad sporządzania protokołu. Nie weryfikował także ewentualnych nieprawidłowości w ich sporządzaniu, co pozwalało na stosowanie pewnej dowolności we wskazywaniu zakresu prowadzonej przez strażników kontroli.

(akta kontroli str. 857-862)

W 2020 r. (do 30 czerwca) podjęto łącznie 861 czynności kontrolnych i weryfikacyjnych. Ze względu na przyjęte zasady prowadzenia ewidencji oraz niewskazywanie zakresu kontroli nie było możliwe wyodrębnienie kontroli w zakresie sposobu postępowania z odpadami, a we wskazanej wyżej liczbie zawarto także czynności weryfikacyjne w ramach akcji sprawdzenia rodzajów użytkowanych przez mieszkańców pieców³².

Kontrole sposobu postępowania z odpadami dotyczyły spalania odpadów w instalacjach grzewczych lub ogniskach, składowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych i zaśmiecania terenu, porzucania pojazdów.

³² Akcja została z powodu pandemii zawieszona w miesiącu marcu i będzie kontynuowana. Aktualnie prowadzone działania udokumentowano wyłącznie w notatkach służbowych strażników rewiowych.

Strażnicy nie prowadzili kontroli w zakresie selektywnego zbierania odpadów³³. W 2018 r. na zlecenie Naczelnika Wydziału NK przeprowadzona została weryfikacja wykazu 887 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, którzy złożyli deklaracje o wysokości opłaty. Wykaz został uaktualniony (poprzez wskazanie firm nieistniejących) oraz ujawniono 273 podmioty, które w wykazie nie figurowały.

(akta kontroli str. 841-843, 849)

W efekcie kontroli wywiązywania się przez mieszkańców z wymogów określonych w przepisach ww. ustaw oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Sandomierza w kontrolowanym okresie (do 30 czerwca) wystawiono 17 mandatów na łączną kwotę 1800 zł. Stwierdzone naruszenia dotyczyły m.in. spalania odpadów w instalacjach grzewczych, zakopywania odpadów na terenie nieruchomości, wynoszenia ich na sąsiednią nieruchomość lub do publicznego śmietnika. W tym samym okresie strażnicy udzielili 323 pouczeń m.in. w związku z ujawnieniem przypadków spalania odpadów w piecach lub ogniskach, wrzucania odpadów do śmietniczek ulicznych, mycia pojazdów na terenie nieruchomości, nieusuwania śniegu, lodu, nieposypywania chodnika lub nieusuwania z niego zanieczyszczeń, w tym wyrastającej roślinności³⁴. Ponadto skierowano sześć wniosków o ukaranie do sądu w związku ze składowaniem odpadów na terenie nieruchomości, niewykonaniem zaleceń uprzątnięcia odpadów z posesji, niewywiązywania się z obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 851-852)

Kontrole spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych lub w ogniskach na terenie posesji prowadzono w związku ze zgłoszeniami mieszkańców (28 takich kontroli), a w lutym 2019 r. z własnej inicjatywy przeprowadzono 206 kontroli sanitarno-porządkowych posesji prywatnych w poszczególnych rejonach, co połączono z kampanią informacyjną *Kopćac trwonisz pieniądze*. Podczas kontroli zwracano uwagę na sposób składowania odpadów, sprawdzano kotłownie w zakresie rodzaju zgromadzonego opału, czy w piecach nie są spalane materiały niedozwolone lub odpady, sprawdzano, czy w obrębie nieruchomości nie są gromadzone odpady i czy nieruchomość wyposażona jest w pojemniki lub miejsce do gromadzenia odpadów, a także czy teren nie jest zaśmiecony. Działania te udokumentowano notatkami służbowymi oraz protokołami kontroli. Nieprawidłowości w zakresie spalania odpadów stwierdzono w jednym przypadku, a sprawcę ukarano mandatem. Każdego kontrolowanego mieszkańca pouczano o bezwzględnym zakazie spalania odpadów w instalacjach grzewczych, przekazywano informacje dotyczące kultury spalania w piecach (tzw. spalanie odgórne) oraz pozostawiono materiały informacyjne przygotowane przez Straż Miejską.

(akta kontroli str. 844-850)

SM nie występowała o pomoc w przeprowadzeniu czynności kontrolnych do innych instytucji państwowych i samorządowych. Z przeprowadzanych czynności kontrolnych sporządzano karty kontroli (w 2016 r.), protokoły kontroli (od 2017 r.) i notatki służbowe. Do szczegółowego badania wybrano losowo 25 dokumentów pokontrolnych (po pięć z każdego roku okresu objętego kontrolą). Protokoły kontroli ogólnie określały zakres prowadzonej kontroli, bowiem odwoływały się na do ucpg, ustawy o odpadach lub ustawy Prawo ochrony środowiska, bez wskazywania konkretnego przepisu lub zagadnień będących przedmiotem kontroli. Z notatek urzędowych wynika, że kontrole dotyczyły:

³³ Nieprawidłowości w tym zakresie na bieżąco raportowała firma odbierająca odpady komunalne.

³⁴ Liczba pouczeń zawiera także te dotyczące nieczystości ciekłych, ponieważ ich wydzielenie z ogólnej liczby nie jest możliwe przy funkcjonującym systemie ewidencjonowania.

- zaśmiecania terenu (składowanie odpadów na terenie posesji prywatnej i terenach użyteczności publicznej, podrzucanie odpadów, wyrzucanie odpadów budowlanych w miejscu niedozwolonym, przepełnienie kontenera) – 20 spraw,
- porzucania pojazdów niewykazujących oznak użytkowania – jedna sprawa,
- spalania odpadów w instalacjach grzewczych i ogniskach – cztery sprawy.

W trzech sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych 22 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, z czego w 21 sprawach wydano zalecenia pokontrolne, zobowiązując właścicieli nieruchomości lub właściciela pojazdu do podjęcia określonych działań i wyznaczając termin wykonania zaleceń (w jednym przypadku, sprawcę wykroczenia ukarano mandatem, w pozostałych przypadkach udzielono pouczeń). Spośród 21 spraw, w których wydano zalecenia, tylko w jednym przypadku nie przeprowadzono kontroli sprawdzającej ich wykonanie (w pozostałych 20 przeprowadzono tzw. rekontrole i dokonywano adnotacji o wykonaniu zaleceń). Ponadto, w jednej ze spraw, w której ustalono, że właściciel na posesji składa poremontowe odpady niebezpieczne (eternit) pouczono o możliwości ubiegania się o sfinansowanie utylizacji na koszt Gminy z realizowanego programu, lecz nie wydano zaleceń dokonania ich utylizacji i nie przeprowadzono weryfikacji czy odpady zostały zutylizowane. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 844-848)

Straż Miejska nie prowadziła odrębnego rejestru zgłoszeń od mieszkańców, wszystkie telefoniczne i osobiste, bez względu na przedmiot zgłoszenia rejestrowane były w książkach meldunkowych (około 12 takich książek w roku). Badaniem objęto zgłoszenia zarejestrowane w książce meldunków, oznaczonej numerem 2/2019, obejmującej okres od 11 lutego 2019 r. do 18 marca 2019 r. Spośród 195 zarejestrowanych zgłoszeń mieszkańców, 15 dotyczyło kwestii objętych niniejszą kontrolą (8% zarejestrowanych w książce spraw). Mieszkańcy zgłaszali głównie zanieczyszczenie powietrza dymem z komina budynku oraz zaśmiecanie terenu posesji. Analiza próby 15 zgłoszeń mieszkańców i innych instytucji zarejestrowanych w książce meldunków wykazała, że tylko w jednym przypadku nie udokumentowano podjętych w sprawie zgłoszenia działań. P.o. Komendanta SM wyjaśnił, że w odpowiedzi na zgłoszenie, na teren targowiska wysłano patrol, brak jednak było postaw do podjęcia interwencji³⁵. Podjęte działania nie zostały odnotowane z powodu równoczesnego przyjmowania kolejnych zgłoszeń telefonicznych i korespondencji drogą radiową przez zapomnienie. W pozostałych przypadkach podejmowano i dokumentowano działania kontrolne, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości wydawano zalecenia. W czterech z 15 spraw, czynności kontrolne nie zostały udokumentowane w formie protokołu kontroli, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 958-960)

W SM, zgodnie z 9a ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³⁶ prowadzono ewidencję etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (dalej: Ewidencja). Informacje o danych zawartych w Ewidencji za lata 2016-2019 przekazywano Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Kielcach w terminie do 31 stycznia każdego roku. W Ewidencji wskazano wyniki działań Straży w obszarze utrzymania czystości i porządku w gminie i działań wynikających m.in. z ustawy o odpadach, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁷

³⁵ Zgłoszenie dotyczyło unoszącego się z powodu porywistego wiatru zalegającego piasku i kurzu, co utrudniało prowadzenie handlu na otwartej przestrzeni targowiska. Piasek ten posłużył kilka dni wcześniej do posypania śliskiej, oblodzonej nawierzchni.

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1795.

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.

i innych aktów prawnych, które zawierają obowiązki przypisane strażom miejskim. Wśród działań podjętych przez SM wskazano środki oddziaływania wychowawczego (pouczenia), mandaty, wnioski o ukaranie do sądu, sprawy przekazane innym organom lub instytucjom.

(akta kontroli str. 865-899)

W kontrolowanym okresie podejmowano działania zmierzające do usunięcia odpadów z terenów należących do właścicieli lub zarządców zaśmieconych terenów (było to odpowiednio: 116, 76, 56, 57 i 50 takich przypadków). Najwięcej odpadów podrzucanych było na tereny będące własnością Gminy oraz będące w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach. Podejmowano także próby ustalenia sprawców podrzucania odpadów, rozpytując okolicznych mieszkańców, korzystając z danych z monitoringu oraz danych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Działania te przynosiły niewielkie efekty, ustalono bowiem czterech sprawców nielegalnego porzucenia odpadów, z tego trzech ukarano mandatem a jednemu udzielono pouczenia. Nie prowadzono ewidencji miejsc występowania zdarzeń porzucenia odpadów.

(akta kontroli str. 853-854)

Porzucane na terenie miasta Sandomierza pojazdy były usuwane na koszt właściciela i holowane na parking strzeżony prowadzony przez firmę wskazaną przez Starostę Sandomierskiego, która wykonywała te czynności na podstawie zawartej umowy. Dokumentacja dotycząca odholowanych pojazdów była przekazywana do dalszych czynności do Wydziału NK. W poszczególnych latach badanego okresu SM usunęła w tym trybie sześć pojazdów. Ponadto, w stosunku do pojazdów niewykazujących oznak użytkowania, SM podjęła działania, które zakończyły się usunięciem pojazdu przez właściciela, co udokumentowano notatkami służbowymi i dokumentacją fotograficzną. W kontrolowanym okresie, właściciele w związku z interwencją SM usunęli dziewięć takich pojazdów.

(akta kontroli str. 841-843, 855-856)

W kontrolowanym okresie na terenie Sandomierza nie wystąpiły pożary miejsc deponowania odpadów. Po kontroli posesji i innych terenów, na których deponowano odpady, w przypadku niewykonania zaleceń uprzątnięcia terenu informowano Naczelnika Wydziału i kierowano wnioski do sądu o ukaranie.

(akta kontroli str. 844-848, 958-960, 963)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania SM w dwóch z 25 objętych badaniem spraw były nierzetelne.
 - a) W trakcie jednej z kontroli ustalono, że właściciel na terenie nieruchomości składa odpady niebezpieczne (eternit). Nie wydano zaleceń i nie przeprowadzono kontroli sprawdzającej czy odpady te zostały usunięte. Mieszkańca poinformowano, że eternit jest odpadem niebezpiecznym i pouczono o możliwości ubiegania się o sfinansowanie jego utylizacji na koszt gminy z realizowanego programu.
 - b) W drugiej sprawie ustalono, że mieszkaniec spalał w instalacji grzewczej foliowe worki i ukarano go mandatem w wysokości 50 zł, informując o bezwzględnym zakazie spalania odpadów. Nie przeprowadzono kontroli sprawdzającej.

(akta kontroli str. 844-848)

P.o. Komendant SM wyjaśnił, że strażnik prowadzący kontrolę uznał, iż zapewnienie właścicielki o złożeniu wniosku o utylizację eternitu będzie skutkowało jego

faktycznym usunięciem. W drugim przypadku, strażnik podjął próbę kontroli na początku kwietnia, stwierdzając, że piec jest wygaszony, a w bezpośredniej bliskości nie ma zgromadzonego opału.

(akta kontroli str. 864)

NIK zwraca uwagę, że przeprowadzenie kontroli sprawdzającej było możliwe także w kolejnym sezonie grzewczym (jesienią 2019 r.), jednak czynności tych nie podjęto, a okoliczności podniesione przez Komendanta nie zostały udokumentowane.

2. Podjęte czynności kontrolne, w przypadku czterech z 15 analizowanych zgłoszeń mieszkańców lub instytucji, nie zostały udokumentowane w formie protokołu kontroli, co stanowiło naruszenie art. 380 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 958-960)

Zgodnie z tym przepisem, z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej. Protokołu nie sporządzono w przypadku trzech kontroli, które nie wykazały nieprawidłowości oraz w jednym przypadku, w którym nieprawidłowość została potwierdzona i wydano zalecenia.

P.o. Komendanta SM wyjaśnił, że z powodu nieokreślenia przez poprzedniego Komendanta zasad prowadzenia kontroli, część strażników uznawała, że w przypadku braku nieprawidłowości, protokołu kontroli nie sporządza się. W jednej ze spraw, w której nieprawidłowości stwierdzono i wydano zalecenie uprzątnięcia terenu, przyczyną niesporządzenia protokołu było roztargnienie.

(akta kontroli str. 961)

OCENA CZĄSTKOWA

Straż Miejska przeprowadzała kontrole dotyczące przestrzegania przepisów ustaw o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Prawo ochrony środowiska i o odpadach, mimo nieplanowania i niesporządzania harmonogramów takich kontroli. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez właścicieli nieruchomości udzielano im pouczeń, nakładano grzywny w postępowaniu mandatowym, kierowano wnioski o ukaranie do sądu. W razie stwierdzenia nieprawidłowości na ogół wydawano zalecenie ich usunięcia, a następnie podejmowano kontrole sprawdzające. Czynności tych nie podjęto w dwóch z 25 badanych spraw. Ponadto nie wszystkie czynności kontrolne dokumentowano protokołem. W jednostce prowadzono ewidencję etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży i terminowo przekazywano ją Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Kielcach.

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:

Wnioski

1. Egzekwowanie obowiązku składania rocznych sprawozdań przez wszystkie podmioty zbierające odpady komunalne.
2. Korygowanie sprawozdań podmiotów zbierających frakcje odpadów komunalnych zgodnie z wymogami art. 9p ust. 2 upcg.
3. Określenie zasad odbioru odpadów komunalnych w sposób zapewniający równe traktowanie mieszkańców Gminy ponoszących opłaty za gospodarowanie odpadami.
4. Wskazywanie okoliczności uzasadniających odstąpienie od przeprowadzenia rozeznania cenowego, w przypadku zamówień udzielanych na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych.

5. Rzetelne rozliczanie wykonania zawartych umów.
6. Przestrzeganie wymogu uzyskiwania kontrasygnaty Skarbnika Gminy lub osoby przez niego upoważnionej, jeżeli zawierane umowy powodują powstanie zobowiązań pieniężnych.
7. Wydawanie zaleceń w przypadku każdej kontroli przeprowadzanej przez Straż Miejską, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości oraz weryfikowanie faktu ich wykonania.
8. Przestrzeganie obowiązku dokumentowania czynności kontrolnych SM w formie protokołu kontroli.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, listopada 2020 r.

Kontroler
Marzena Baradziej
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

.....
podpis