



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.05.2020

Krzysztof Szulborski – Burmistrz Miłakowa
Urząd Miejski w Miłakowie,
ul. Olsztyńska 16, 14-310 Miłakowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Miłakowie, ul. Olsztyńska 16, 14-310 Miłakowo (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Szulborski, Burmistrz, od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Aleksander Gawryluk – Burmistrz od 1 grudnia 2006 r. do 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych na terenie gminy.2. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobu postępowania z odpadami komunalnymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 20 listopada 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Saba, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/53/2020 z 15 czerwca 2020 r.2. Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/57/2020 z 24 czerwca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-5)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie w Gminie Miłakowo (dalej: Gmina), należącej do Związku Gmin Regionu Ostródzko – ławskiego „Czyste Środowisko” (dalej: Związek), funkcjonował system gospodarowania odpadami komunalnymi. Systemem tym objęto nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, z których zapewniono odbiór i przekazanie odpadów do właściwych miejsc ich zagospodarowania. Zadania te realizował podmiot wybrany w wyniku przeprowadzonych przez Związek postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

W Urzędzie prawidłowo prowadzono działania informacyjno-edukacyjne w zakresie właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi. Na stronach internetowych Urzędu zamieszczano bowiem wszystkie informacje wymagane art. 3 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ oraz na bieżąco je aktualizowano.

Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą niewszczęcia do 20 listopada 2020 r. postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej,

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

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, dalej: ucpg.

o której mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg, spółce⁴ która w badanym okresie złożyła sprawozdanie, wymagane art. 9n ust. 1 i 6 ww. ustawy, po upływie terminu określonego w art. 9n ust. 2 tej ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Miejska w Miłakowie (dalej: Rada), na podstawie art. 64 ust. 1 i 67 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, podjęła 30 czerwca 2007 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do Związku⁷, przyjmując jego statut. Zgodnie z obowiązującym statutem Związku⁸ wykonuje on zadania:

- publiczne w zakresie dotyczącym: gospodarki odpadami komunalnymi, w tym unieszkodliwiania odpadów komunalnych, budowy i eksploatacji Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Rudnie (dalej: ZUOK Rudno), organizacji systemu logistycznego zbiórki odpadów;
- własne gmin zrzeszonych przekraczające ich możliwości organizacyjne i finansowe, w tym w zakresie edukacji ekologicznej społeczeństwa, ochrony ziemi i krajobrazu przez odpadami komunalnymi i przemysłowymi, organizacji systemu selektywnej zbiórki odpadów na terenie działania Związku.

Systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęto nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe.

Jak podał Burmistrz: „Decydując się na przystąpienie do Związku wzięto pod uwagę aspekty ekonomiczne, organizacyjne i administracyjne. Z chwilą wejścia w życie uchwały zadania dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy stały się zadaniami własnymi Związku, ze wszystkimi tego prawnymi implikacjami. Gminę w Zgromadzeniu Związku reprezentują Burmistrz oraz Zastępca Burmistrza, na podstawie uchwały Rady Miejskiej z dnia 19 grudnia 2018 r.”

(akta kontroli str. 6-18, 278-279)

Gmina nie posiadała zbiorczych danych o liczbie nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych znajdujących się w latach 2016-2020 na jej terenie. Jak wyjaśnił zastępca Burmistrza informacje dotyczące liczby i lokalizacji budynków mieszkalnych Gmina pozyskuje z, prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Ostródzie, Ewidencji gruntów i budynków. Ujawniona w niej funkcja budynku (mieszkalna, niemieszkalna), wraz z danymi adresowymi umożliwia w oparciu o dane z ewidencji ludności ustalenie osób zameldowanych w danym budynku mieszkalnym.

⁴ Wpisanej do rejestru działalności regulowanej w Gminie.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

⁷ Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” obejmuje terytorium około 3.756,91 km² zamieszkiwane przez 219302 osób, posiada siedzibę w Ostródzie. Jest związkiem międzygminnym, powstałym z inicjatywy władz samorządowych 8 gmin i zarejestrowanym w Rejestrze Związków Międzygminnych w dniu 19 grudnia 1995 r. w celu rozwiązywania problemów odpadów komunalnych. Obecnie w Związku zrzeszonych jest 19 gmin członkowskich.

⁸ Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 20 marca 2013 r. poz. 1267.

W toku kontroli NIK, na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie ustalono, że według stanu na koniec lat 2016-2019 na terenie Gminy:

- znajdowało się od 1 471 do 1 548 lokali mieszkalnych (dane dotyczące podatku od nieruchomości),
- było zameldowanych od 5 688 do 5 433 mieszkańców (dane przekazywane przez Urząd do Związku).

Urząd, odpowiadając na pisma Związku⁹ w sprawie informacji i danych statystycznych, przekazał bazę przedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG) w ujęciu według miejsca prowadzenia działalności oraz rejestr urodzeń za okres od 1 stycznia 2018 r. do 1 lipca 2019 r., wykaz obejmujący łącznie 31 nieruchomości niezamieszkałych realizujących zadania własne Gminy, w tym w m.in. Urząd Miejski, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Dom Kultury, Zespół szkolno-przedszkolny wraz z filią w Boguchwałach, Ochotnicza Straż Pożarna (w Miłakowie i w Boguchwałach), świetlice wiejskie (w siedmiu miejscowościach), miejsca spotkań mieszkańców wsi wraz z boiskami i placami zabaw (14) oraz zestawienie liczbowe domów i lokali w poszczególnych miejscowościach z podziałem na osoby zameldowane na pobyt stały i czasowy.

(akta kontroli str.19-53, 291-296)

W badanym okresie Urząd otrzymał sporządzone przez Związek kwartalne informacje w zakresie funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, zawierające dane o liczbie osób zameldowanych i zamieszkujących wykazanych w deklaracjach, liczbie złożonych deklaracji, w tym dotyczących nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, a także informacje o ilości odebranych odpadów (w Mg). Analiza danych zawartych w ww. informacjach wykazała, że wg stanu na koniec lat 2016-2019, na terenie Gminy:

- liczba osób wykazanych w deklaracjach wynosiła od 3 819 do 3 665, co stanowiło od 67,8% do 66,4% osób zameldowanych,
- liczba nieruchomości zamieszkałych objętych ww. deklaracjami wynosiła od 1 169 do 1 193, zaś nieruchomości niezamieszkałych od 91 do 106.

Zastępca Burmistrza podał, że „Związek dysponuje otrzymaną od Gminy bazą z Ewidencji Ludności, która umożliwia prawidłowe prowadzenie działań weryfikacyjnych danych zawartych w złożonych deklaracjach. W przypadku znacznych rozbieżności w stosunku do osób zameldowanych na danej nieruchomości, a liczbą osób wykazanych w deklaracji Związek ma możliwość weryfikacji w celu ustalenia liczby osób faktycznie zamieszkujących konkretną nieruchomość. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji Zarząd Związku wzywa właściciela nieruchomości do udzielenia wyjaśnień w powyższym zakresie oraz do złożenia nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wykazującej stan faktyczny zgodny z rzeczywistością”.

Na podstawie informacji kwartalnych w zakresie funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi ustalono również, że w latach 2016-2019 z terenu Gminy odebrano łącznie 4 286,7 Mg odpadów¹⁰, w tym 2 529,6 Mg z terenu miejskich i 1 757,1 Mg z wiejskich. Urząd nie posiadał danych o ilości zebranych odpadów z podziałem na nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, gdyż odpady te były odbierane jednym transportem.

⁹ Z 18 czerwca 2019 r. oraz z 3 i 6 marca 2020 r.

¹⁰ W 2016 r. - 921,1 Mg, 2017 r. - 1027,3 Mg, 2018 r. - 2228,3 Mg i 2019 r. - 1219,9 Mg.

Z danych zawartych w informacjach kwartalnych wynikało, że spadał odsetek osób deklarujących segregowanie odpadów z 55,9% w I kwartale 2016 r. do 49,1% w IV kwartale 2019 r.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Spadek liczby osób deklarujących segregowanie odpadów jest wynikiem nieznacznej różnicy w stawkach opłat za odbiór odpadów segregowanych i niesegregowanych. Mieszkańcy dokonując zmiany deklaracji z odpadów segregowanych na niesegregowane argumentowali to zazwyczaj uciążliwością w gromadzeniu odpadów w sposób selektywny.”

(akta kontroli str. 54-89, 291-296)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał badań morfologii odpadów wytwarzanych na jej terenie, gdyż jak wyjaśnił Burmistrz: „Zgodnie z przekazanymi kompetencjami za wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach w celu prawidłowej realizacji powierzonych zadań dotyczących gospodarki odpadami, w tym badanie morfologii odpadów odpowiedzialny jest Związek”.

(akta kontroli str. 280)

1.2. Urząd prowadził rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (dalej: RDR). Wg stanu na 8 lipca 2020 r. do RDR wpisano dziewięć podmiotów, z tego pięć w 2012 r., dwa w 2013 r. i kolejne dwa w 2016 r.¹¹ i 2020 r.¹²

W latach objętych kontrolą na terenie Gminy usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych wykonywał jeden podmiot (PO Morąg¹³). Podmiot ten był ujęty w RDR¹⁴.

W latach 2016-2020 (I półrocze) Urząd otrzymał od ww. podmiotu siedem sprawozdań¹⁵, które wpłynęły do Urzędu terminowo, tj. do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy (wymaganych na podstawie art. 9n ucpq). Urząd nie weryfikował tych sprawozdań pod względem merytorycznym.

Jak wyjaśnił Burmistrz: „W związku z przejętymi od Gminy kompetencjami w zakresie gospodarki odpadami Związek jest zobowiązany do gromadzenia i przetwarzania informacji oraz danych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami, prowadzenia z tym związanej statystyki, sprawozdawczości, weryfikowania z ZUOK Rudno, danych ilościowych odpadów, sposobów i miejsc zagospodarowania odpadów. Podmioty odbierające odpady komunalne realizując ustawowy obowiązek wynikający z ucpq przekazywały sprawozdania do Związku oraz Urzędu Miejskiego w Miłakowie. Sprawozdania „zerowe” podmiotów wpisanych do RDR również wybiórczo przekazywane były do Związku. Uwzględniając powyższe, podmiotem upoważnionym do weryfikacji danych o odpadach zwartych w przedkładanych przez operatorów i podmioty wpisane do RDR sprawozdaniach jest Związek lub na jego zlecenie ZUOK Rudno, przez który odpady były przyjmowane”.

Do Urzędu, w tym okresie, wpływały również sprawozdania tzw. „zerowe”, tj. podmiotów ujętych w RDR, ale nieodbierających w latach 2016-2019 z terenu Gminy odpadów komunalnych. Łącznie wpłynęło 48 takich sprawozdań. I tak za: 2016 r. wpłynęło 13 sprawozdań, 2017 r. – 14, 2018 r. – 14 i 2019 r. – siedem.

¹¹ KOMA Olsztyn Sp. z o.o. Wniosek złożony 5 grudnia 2016 r.

¹² REMONDIS Mrągowo Sp. z o.o. Wniosek złożony 20 maja 2020 r.

¹³ Przedsiębiorstwa Oczyszczania Spółka z o.o. Morąg – podwykonawca podmiotów, które zawarły ze Związkiem umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

¹⁴ Nr rejestrowy 4/2012.

¹⁵ Za I i II półrocze 2016 r., za I i II półrocze 2017 r., za I i II półrocze 2018 r. i za I półrocze 2019 r.

Spośród ww. 48 sprawozdań 45 wpłynęło do Urzędu w wymaganym (art. 9nb ust. 2 ustawy ucpg) terminie, zaś dwa kolejne zostały nadane w wymaganym terminie tj. do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy.

(akta kontroli str. str.90-127, 300-303)

Gmina nie sporządzała rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9q ucpg. Jak wyjaśnił Burmistrz: „Obowiązek ten, na podstawie art. 3 ust. 2a tej ustawy, zgodnie z przekazanymi kompetencjami, należał do Związku”.

(akta kontroli str.281-282)

1.3. W okresie objętym kontrolą Gmina była informowana przez Związek o poziomach recyklingu osiągniętych na terenie całego Związku. I tak w poszczególnych latach 2016-2018:

- osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł odpowiednio: 22,7%, 22,1% i 31,7%,
- osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów budowlanych i rozbiórkowych wyniósł odpowiednio: 100%, 98,7% i 98,5%,
- osiągnięty poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko wyniósł odpowiednio: 32,3%, 32,3% i 28,9%.

Jak wyjaśnił Burmistrz: „Przedmiotowe wyliczenia dokonywał Związek. Statystyka w tym zakresie prowadzona była łącznie dla wszystkich gmin tworzących Związek”.

W sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za 2019 r.¹⁶, sporządzonym przez Związek¹⁷, wyliczone zostały (indywidualnie dla Gminy Miłakowo) osiągnięte poziomy recyklingu i wyniosły odpowiednio: 14,5%, 100% i 34,4%.

(akta kontroli str.128-131, 242-275, 281)

1.4. Projekty uchwał dotyczące wyboru metody obliczania i ustalania opłat za gospodarowanie odpadami były opracowywane i uchwalane przez Związek. Burmistrz, jako przedstawiciel Gminy w Zgromadzeniu Związku, podczas posiedzeń Rady informował radnych o podjętych uchwałach przez Zgromadzenie Związku oraz odpowiadał na pytania dotyczące gospodarki odpadami, w tym m.in. sposobu ustalania kosztów i stawek opłat za wywóz odpadów.

(akta kontroli str.132-143)

1.5. Urząd nie posiadał danych o liczbie właścicieli nieruchomości wyposażonych w kompostowniki. Jak wyjaśnił zastępca Burmistrz w składanych do Związku deklaracjach o wysokości opłat wskazywana jest szacunkowa wielkość kompostownika. Gmina nie weryfikuje pojemności kompostowników, a czynności tym zakresie prowadzi Związek.

Burmistrz pismem z 17 listopada 2016 r. wystąpił do Związku o przekazanie informacji dotyczących działań kontrolnych w zakresie wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z ucpg oraz o trybie weryfikacji deklaracji złożonych przez właścicieli nieruchomości (zamieszkałych i niezamieszkałych) ze stanem faktycznym. W odpowiedzi Związek poinformował o podjętych działaniach zmierzających do zweryfikowania liczby złożonych

¹⁶ W Urzędzie dostępne w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: BDO).

¹⁷ Zamieszczonym 2 listopada 2020 r. w BDO.

deklaracji podmiotów gospodarczych i nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy. Podczas przeprowadzonych 10 kontroli w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości były podejmowane rozmowy edukacyjne dotyczące prawidłowego segregowania odpadów. W większości skontrolowanych nieruchomości zamieszkałych deklarujących segregację stwierdzono nieprawidłowości tj. w odpadach zmieszanych znajdował się plastik, papier i szkło. W wyniku tych kontroli skierowano m.in. łącznie 12 wezwań do złożenia deklaracji.

(akta kontroli str. 285-296)

1.6. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy obowiązywały wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunki i tryb składania deklaracji przez właścicieli nieruchomości określone uchwałami Zgromadzenia z 30 kwietnia 2015 r.¹⁸, 23 marca 2016 r.¹⁹, 28 grudnia 2018 r.²⁰ oraz 31 stycznia 2020 r.²¹. W uchwałach tych określono dwa rodzaje wzorów deklaracji, tj. jeden przeznaczony dla nieruchomości zamieszkałych zabudowanych budynkiem wielolokalowym, zaś drugi dotyczył nieruchomości, na której zamieszkiwali mieszkańcy w zabudowie jednorodzinnej, nieruchomości na której nie zamieszkiwali mieszkańcy, a powstawały odpady oraz nieruchomości mieszanej²².

(akta kontroli str. 144-166)

1.7. W latach 2016-2020 Gmina z tytułu przynależności do Związku, wносиła roczne składki członkowskie w wysokości od 5 174,52 zł do 5 467,00 zł. Wysokość składek była ustalana corocznie (uchwałą Zgromadzenia Związku) i stanowiła iloczyn stawki i liczby mieszkańców gminy. Gmina ponosiła również wydatki z tytułu złożonych deklaracji o wysokości opłat za zagospodarowanie odpadami komunalnymi dla budynku Urzędu w wysokości 1 440 zł (za 2016 r. i 2017 r.), 1 459 zł (za 2018 r.) i 1 680 zł (za 2019 r.).

Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszone przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy stanowiły dochód Związku.

(akta kontroli str. 167-194)

1.8. W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłakowo” przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Miłakowie z 26 kwietnia 2016r. W związku ze zmianą ucpg został on, uchwałą z 25 czerwca 2020 r.²³, dostosowany do obowiązujących przepisów.

Regulamin uwzględniał wymagania art. 4 ust. 2 ucpg oraz był zgodny z kierunkami działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami określonymi w Planie gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022²⁴. Określono w nim, na podstawie wytycznych Związku²⁵, zasady:

- selektywnego zbierania i odbierania takich odpadów jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
- zbierania odpadów przez punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (dalej: PSZOK), w sposób zapewniający przyjmowanie odpadów komunalnych, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów

¹⁸ Uchwała Nr III/20/2015.

¹⁹ Uchwała Nr VI/31/2016.

²⁰ Uchwała Nr I/7/2018.

²¹ Uchwała Nr VII/23/2020.

²² Która w części stanowi część nieruchomości zamieszkałej i niezamieszkałej.

²³ Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego 30 lipca 2020 r.

²⁴ Uchwała Nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 28 grudnia 2016 r., dalej: plan.

²⁵ Pisma z 8 marca 2016 r. i 26 listopada 2019 r.

niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży.

Dodatkowo określono m.in.:

- rodzaje i minimalne pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, w tym m.in. na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, nieruchomościach wykorzystywanych na cele wypoczynkowo-rekreacyjne i ogrodów działkowych,
- warunki rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych, bądź w innych źródłach i liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków.

W dokumencie tym podano również częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, takich jak hotele, szpitale, działalności usługowe, handel, biura, cmentarze. Dodatkowo w ww. wytycznych ujęto wymagania dotyczące procesu zwiększenia stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa poprzez kampanie edukacyjno-informacyjne.

(akta kontroli str.195-207)

1.9. W Gminie obowiązywały harmonogramy odbioru odpadów, opracowane na podstawie Uchwały Zgromadzenia Nr VII/24/2020 z 31 stycznia 2020 r.²⁶

Analiza harmonogramów obowiązujących dla Gminy Miłakowo, wykazała że z nieruchomości zabudowanych domami wielorodzinnymi odbiór odpadów odbywał się z następującą częstotliwością:

- dwa razy w tygodniu – odpady zmieszane,
- raz w tygodniu – plastik i odpady biodegradowalne,
- raz na dwa tygodnie – szkło i makulatura,
- raz w miesiącu – sprzęt elektryczny i elektroniczny i odpady wielkogabarytowe.

Odbiór ww. odpadów z nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi i nieruchomości niezamieszkałych, w tym domków letniskowych odbywał się z następującą częstotliwością:

- dwa razy w miesiącu – odpady zmieszane, plastik i odpady biodegradowalne,
- raz w miesiącu – szkło, makulatura i sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- raz w kwartale – odpady wielkogabarytowe.

Popiół z palenisk domowych ze wszystkich rodzajów zabudowy w okresie od 1 października do 15 kwietnia był odbierany raz na dwa tygodnie, zaś poza tym okresem jeden raz w miesiącu.

W trakcie oględzin sześciu miejsc (wiat) zbierania odpadów z budynków wielorodzinnych na Osiedlu Kolorowym w Miłakowie stwierdzono, m.in. że wiaty te były zadaszone, miały konstrukcję stalową i były usytuowane na podłożu utwardzonym kostką brukową. Wejścia do nich zamykano na klucz (wg informacji pracownika Urzędu, mieszkańcy każdego lokalu mieszkalnego mają własny klucz do przynależnej wiaty. Kluczami dysponują, również administratorzy budynków oraz

²⁶ W sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

operator obsługujący Gminę). Pojemniki na odpady pięciu frakcji²⁷ umieszczone w wiatach były oznakowane jednolicie (nazwa odpadu i kolor pojemnika), nosiły ślady zwykłego użytkowania, były szczelne (nie stwierdzono wycieków). Teren wokół wiat był uporządkowany. Nie stwierdzono złożenia odpadów poza obrębem wiat.

W przypadku pozyskania informacji o niedopełnieniu przez właściciela nieruchomości obowiązków w zakresie zbierania odpadów wynikających z ucpg, m.in. o zanieczyszczeniu terenu nieruchomości, jak wyjaśnił Burmistrz, „Urząd każdorazowo podejmował interwencję telefoniczną, bądź pisemną w celu jej weryfikacji oraz informował Związek, który prowadził dalsze czynności. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji tych interwencji”.

(akta kontroli str.208-228)

1.10. Na terenie Gminy Związek nie zlokalizował PSZOK. Najbliżej położony punkt, do którego mogły być dostarczane odpady komunalne z terenu Gminy to PSZOK w miejscowości Półwieś, gm. Zalewo (ok. 42 km od Miłakowa).

Jak wyjaśnił Burmistrz: ”Usytuowanie PSZOK nie powoduje problemów z samodzielnym dostarczeniem odpadów przez mieszkańców i nie zniechęca ich do korzystania z punktu. Dzięki optymalnym terminom odbioru odpadów wielkogabarytowych i zużytego sprzętu AGD mieszkańcy nie zgłaszali skarg dotyczących uciążliwości z dostarczaniem odpadów do odległego o ok. 40 km PSZOK”.

(akta kontroli str. 229-230, 296)

1.11. Gmina nie dokonywała wyboru podmiotów odbierających lub odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne wytwarzane przez właścicieli nieruchomości na terenie gminy. Organizowanie przetargów na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, jak również pobieranie opłat za gospodarowanie tymi odpadami realizował Związek. Zapewniał on w badanym okresie odbiór odpadów komunalnych, zgodnie z art. 6d ust. 1 i 3 ustawy ucpg, przeprowadzając sześć postępowań²⁸ dla sektora I, w którym była Gmina.

(akta kontroli str.231-233, 281-282)

1.12. W okresie objętym kontrolą Gmina nie zawierała umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Zadanie to należało do Związku, który w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego i w trybie z wolnej ręki dla Sektora I zawarł łącznie sześć umów²⁹ na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

(akta kontroli str.231-241)

1.13. W Urzędzie w latach 2016 – 2020 (I połowa) nie prowadzono ani nie zlecano analizy funkcjonowania rynku odpadów komunalnych na terenie Gminy. Związek sporządzał analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Związku, o których mowa w art. 9tb ust. 1 ucpg, które udostępniano m.in. na stronie internetowej Gminy. Zawierały one m.in. zbiorcze informacje o ilości poszczególnych rodzajów odpadów odebranych od mieszkańców nieruchomości.

²⁷ Szkło, plastik, papier, bioodpady, odpady zmieszane.

²⁸ Po jednym w 2013 r., 2016 r., 2019 r. i 2020 r. i dwa w 2017 r.

²⁹ Pięć z Konsorcjum: Lider ZUOK Rudno sp. z o.o. (Umowa z 8 lipca 2013 r., Umowa SOA.272.1.2016 z 20 czerwca 2016 r., Umowa SOA.271.1.2017 z 3 stycznia 2017 r., Umowa SOA.272.4.2017/Sektor I z 1 lutego 2017 r., Umowa SOA.272.2.2019/Sektor I z 29 listopada 2019 r.) i jedna z Remondis Olsztyn sp. z o.o. (Umowa SOA.272.6.2020/Sektor I z 2 czerwca 2020 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że: „Nie odnotowano nieprawidłowości w wykonywaniu zadań realizowanych przez Związek. Wieloletnie doświadczenie Związku spowodowało, że na przestrzeni kilku lat jego funkcjonowania wypracowane zostały modele działania, które stanowiły kompleksowe rozwiązania w zakresie gospodarki odpadami. W okresie objętym kontrolą mieszkańcy Gminy oraz inne podmioty zobowiązane do korzystania z usług odbioru odpadów komunalnych nie wносиły pisemnych uwag i skarg dotyczących proponowanych. Dodał również, że przedstawiciele Gminy regularnie uczestniczą w Zgromadzeniach Związku, na których wyczerpująco analizowane są wszelkie zagadnienia oraz podejmowane decyzje związane z funkcjonowaniem systemu.”

(akta kontroli str.128-131, 282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W jednym przypadku do dnia 20 listopada 2020 r. nie wszczęto postępowania administracyjnego w celu wymierzenia na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg kary pieniężnej spółce wpisanej do RDR, która nieterminowo złożyła sprawozdanie wymagane art. 9n ust. 1 i 6 ww. ustawy. Dotyczyło to Zakładu Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. ul. Olsztyńska 19, 11-040 Dobre Miasto, który złożył sprawozdanie za II półrocze 2016 r. – 7 lutego 2017 r., tj. 7 dni po terminie określonym w art. 9n ust. 2 ucpg.

W przypadku naliczenia kary, jej wysokość wyniosłaby 100 zł za każdy dzień opóźnienia, tj. 700 zł.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w tym przypadku dotyczyłoby to przedłożenia sprawozdania „zerowego”, (przedsiębiorca nie świadczył usług na terenie Gminy Miłakowo) i dlatego odstąpiono od nakładania kary pieniężnej.

(akta kontroli str.90-127, 300-303)

NIK zwraca jednak uwagę, że obowiązek złożenia tzw. sprawozdania „zerowego” nie odnosi się jedynie podmiotów wpisanych do RDR i faktycznie realizujących odbiór odpadów, ale także tych, które mogą prowadzić takie działania, w związku z uzyskaniem ww. wpisu. Obowiązek ten odnosi się zatem także do tych podmiotów, wpisanych do wskazanego wyżej rejestru, które nie prowadziły dotychczas odbioru odpadów komunalnych. Stanowisko NIK, w ww. zakresie, znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych m.in. wyroki NSA z dnia 29 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3224/14 oraz z dnia 7 lutego 2017 r. sygn. akt II OSK 1279/16. Stwierdzono w nich m.in., że obowiązek sprawozdawczy aktualizuje się już z momentem wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych i pozostaje aktualny do jego wykreślenia. Dlatego też, dla powstania omawianego obowiązku nie jest istotny sam brak aktywności gospodarczej, gdyż to wpis do rejestru skutkuje uznaniem takiego przedsiębiorcy za podmiot odbierający odpady komunalne.

Podkreślić należy także, że ustawodawca nie pozostawił organowi uprawnionemu do nałożenia ww. kary możliwości odstąpienia od ukarania podmiotu za popełnienie deliktu administracyjnego, tj. m.in. złożenia wymaganego sprawozdania po ustawowym terminie. Przy czym środki finansowe uzyskane z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 stanowią dochód gminy.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Gmina, należąca do Związku, zapewniła system gospodarowania odpadami, obejmujący znajdujące się na jej terenie nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe. Zadania te realizował podmiot wybrany w wyniku przeprowadzonych przez Związek postępowań o udzielenie zamówienia

publicznego. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewszczęcia postępowania administracyjnego w celu wymierzenia stosownie do wymogu określonego w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg kary pieniężnej wobec podmiotu, który nieterminowo złożył wymagane sprawozdanie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Gmina prowadziła łącznie 23 działania informacyjne i edukacyjne dla mieszkańców. Działania te dotyczyły m.in.: systemu odbioru segregowanych odpadów komunalnych, harmonogramu wywozu odpadów komunalnych, zbiórki odpadów wielkogabarytowych i elektroodpadów, opłat za odbiór odpadów. Zamieszczano te informacje na internetowej stronie Urzędu, platformie Facebook, a także lokalnej prasie i telewizji kablowej. Gmina sfinansowała trzy działania, w tym dwa w 2016 r. (informujące o kompleksowym wspieraniu ochrony środowiska w Gminie oraz o terminie zbiórki odpadów wielkogabarytowych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w lokalnej prasie) i jedno w 2020 r. (informujące o zasadach segregacji odpadów). Łączna kwota wydatków wyniosła 1 574,4 zł, w tym 861 zł w 2016 r. i 713,4 zł w 2020 r. Wszystkie ww. koszty Gmina poniosła ze środków własnych.

(akta kontroli str. 304-307)

2.2. Na stronie internetowej www.bip.milakowo.eu w zakładce Odpady komunalne umieszczono wszystkie informacje wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 9 ucpg, w tym m.in.: wzory deklaracji, informacje o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, harmonogramy wywozy odpadów komunalnych, informacje o segregacji odpadów komunalnych, roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie całego Związku, komunikaty Związku dot. uzyskanych poziomów odzysku i recyklingu oraz informacje dot. PSZOK.

Na stronie tej zamieszczono także RDR w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz dokumenty z nim związane (Wniosek o wpis do rejestru działalności odpadów komunalnych i Oświadczenie do wpisu do rejestru działalności regulowanej).

(akta kontroli str. 308-312)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi. Zamieszczał również informacje i je aktualizował na stronie internetowej Gminy zgodnie z ucpg.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag, a na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Wszczęć postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia stosownie do wymogu określonego w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg kary pieniężnej wobec podmiotu, który nieterminowo złożył wymagane sprawozdanie.

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 Olsztynie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 1 grudnia 2020 r.

Kontroler
Beata Saba
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis