



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

PM
12.12.2017
Cy

LKR.410.020.01.2017
P/17/006

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
Plac Wszystkich Świętych 3/4
Data 2017 -12- 12 (1)
Nr MG41001 zał.

Bic. 02
18.12.17r
B

~~Tenisiści~~
~~BK 13.12.17~~
~~PRZEDSIĘBIEMIA MIASTA KRAKOWA~~
~~Jacek Majchrowski~~

15 GRU. 2017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

URZĄD MIASTA KRAKOWA
BIURO KONTROLI WEWNĘTRZNEJ
Data 18 GRU. 2017
5022 fy

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
Plac Wszystkich Świętych 3-4
Data 2017 -12- 18 (8)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/006 – Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/171/2017 z 8 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, 31-004 Kraków, Plac Wszystkich Świętych 3-4 (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (Prezydent)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Gmina Miejska Kraków (*Gmina*) osiągnęła założone poziomy recyklingu oraz poziom składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Ustalone stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapewniły bilansowanie się przychodów i kosztów tej działalności, przy niskim poziomie zaległości z tytułu opłat, świadczącym o efektywnym egzekwowaniu należności. Przyjęte rozwiązania, w tym objęcie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości, oraz podejmowane działania – m.in. utworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) i przeprowadzanie kontroli – zapewniły odpowiednią szczelność systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Gminie stworzono warunki do właściwego wykonywania zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jej terenie. Uchwałą Rady Miasta Krakowa powierzono je do realizacji Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie (MPO)³. Opracowano i uchwalono przepisy prawa miejscowego regulujące kwestie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym rozstrzygające o powszechności systemu (poprzez objęcie nim właścicieli wszystkich nieruchomości na terenie Gminy), a także inne uchwały, wymagane na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ (w tym regulamin utrzymania czystości i porządku). Ustalono stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zapewniły pokrycie kosztów funkcjonowania systemu. Skala wysokości nadwyżek przychodów nad kosztami (0,75% w 2015 r. i 1,31% w 2016 r.) świadczy o właściwej kalkulacji stawek opłat.

W latach 2015-2016 Gmina osiągnęła wymagane przepisami rozporządzeń Ministra Środowiska⁵: (1) poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali,

¹ Okresem objętym kontrolą był rok 2016 oraz 2017 r. (do 1 grudnia).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Spółka ze 100% udziałem Gminy.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, dalej: *ustawa o utrzymaniu czystości*.

⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 645), uchylone z dniem 31 grudnia 2016 r., oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do

tworzyw sztucznych i szkła, (2) poziomy recyklingu, przygotowana do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, a także (3) poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Informacje o poziomach tych wskaźników zostały upublicznione na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (BIP).

Przychody Gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2015 r. wyniosły 169 937,9 tys. zł, a w 2016 r. – 175 750,2 tys. zł. Zostały one przeznaczone na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, związanych z odbieraniem, transportem, zbieraniem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów, tworzeniem i utrzymaniem PSZOK, obsługą administracyjną, wyposażaniem nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów oraz edukacją ekologiczną. Nadwyżki przychodów z ww. tytułu nad kosztami nie przeznaczono na inne cele.

W Urzędzie zostały sporządzone analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015-2016, zawierające wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w art. 9tb ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Analizy te zostały upublicznione na stronie BIP.

Urząd przeprowadzał kontrole realizacji umowy z MPO o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym tzw. gniazd segregacji oraz kart przekazania odpadów, a także kontrole podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości odnosiły się głównie do stanu technicznego i sanitarnego gniazd segregacji odpadów oraz wyposażenia, oznaczenia i stanu sanitarnego pojazdów służący do odbioru odpadów komunalnych. Wydane zalecenia pokontrolne były realizowane.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 9c ust. 9 i 10 ustawy o utrzymaniu czystości Prezydent przekazywał Marszałkowi Województwa Małopolskiego wykazy podmiotów wpisanych w danym roku do ww. rejestru oraz wykreślonych z tego rejestru. Wykazy te zawierały wymagane dane.

Pozytywnie należy również ocenić podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w Zintegrowanym Systemie Gospodarowania Odpadami Komunalnymi na terenie Gminy jako konsekwencji uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r.⁶, z której wynika, że w sprawach określonych w ustawie o utrzymaniu czystości w zakresie dotyczącym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gminy nie mogą powierzać spółkom komunalnym indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości, to:

- 1) nierzetelne sporządzenie sprawozdania Prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 rok, w którym łączna masa zebranych w tym roku odpadów komunalnych została zaniżona o prawie 4 tys. Mg;
- 2) nierzetelne sporządzenie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2016 rok; w której łączna masa zebranych w tym roku odpadów komunalnych została zaniżona o ponad 300 Mg;
- 3) ujęcie w ww. sprawozdaniu odpadów o kodzie 19 12 12 (ujęto 2,7 tys. Mg takich odpadów, przeznaczonych do składowania z dwóch regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK): w Oświęcimiu i w Bolesławiu, przy równoczesnym pominięciu 0,6 Mg takich samych odpadów – wydzielonych w procesach przetwarzania w instalacjach prowadzonych przez MPO).

ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167) – dalej: *rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu*, a także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. poz. 676), dalej: *rozporządzenie w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania*.

⁶ Sygn. akt II FPS 3/16.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że w dwóch uchwałach Rady Miasta Krakowa z tego samego dnia, tj. 8 czerwca 2016 r.⁷, wprowadzono nie w pełni tożsame katalogi odpadów przyjmowanych przez PSZOK. W konsekwencji może to wprowadzać w błąd mieszkańców Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Osiąganie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą z 11 lipca 2012 r. Rada Miasta Krakowa powierzyła MPO zadanie własne Gminy, tj. utrzymanie czystości i porządku na terytorium Gminy⁸. Powierzenie nastąpiło na okres 20 lat od dnia wejścia uchwały w życie, tj. do 30 września 2032 r. i obejmowało m.in.: zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji RIPOK (własnych lub wspólnych z innymi gminami); objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie Krakowa systemem gospodarowania odpadami komunalnymi; nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; ustanowienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (ze wskazaniem frakcji odpadów, które należy zbierać w sposób selektywny); tworzenie PSZOK w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców Krakowa; zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi; dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi; prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 2 ust. 3 uchwały stwierdzono, że ramach realizacji powierzonego zadania MPO będzie zarządzać gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 12-14)

Kolejną uchwałą z 11 lipca 2012 r. Rada Miasta Krakowa upoważniła MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej⁹, w tym. m.in. do (§ 1 ust. 1): przyjmowania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (pkt 1); określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości tej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w złożonej deklaracji (pkt 4); zobowiązania podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzących RIPOK lub innych posiadaczy odpadów – do okazania dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

⁷ Uchwała nr XLVII/845/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3622) oraz uchwała nr XLVII/846/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3623 ze zm.).

⁸ Uchwała nr LII/697/12 Rady Miasta Krakowa z 11 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia MPO obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3883).

⁹ Uchwała Nr LII/698/12 Rady Miasta Krakowa z 11 lipca 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3884).

i przekazywanych do składowania – w celu weryfikacji danych zawartych w ich sprawozdaniach (pkt 6); wydawanie decyzji na podstawie art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości nakazujących wykonanie obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (pkt 7); dokonywania czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 Ordynacji podatkowej, mających na celu: a) sprawdzenie terminowości składania deklaracji i wpłacania zadeklarowanych opłat, b) stwierdzanie formalnej poprawności deklaracji, c) ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami (pkt 8). Łącznie zakres upoważnienia objął sprawy ujęte w 16 punktach.

(dowód: akta kontroli str. 15-16)

Uchwałą z 8 listopada 2017 r. Rada Miasta Krakowa zmieniła zakres upoważnienie udzielonego MPO¹⁰. Z ww. katalogu spraw ujętych w 16 punktach w znowelizowanej uchwale pozostały sprawy z punktów 6 i 7 (oznaczone jako 1 i 2). Dodano również punkt 3 – sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 3b tej ustawy. Wejście w życie znowelizowanej uchwały to 1 stycznia 2018 r.

Wykonanie przez Prezydenta uchwały w sprawie powierzenia MPO zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy nastąpiło poprzez zawarcie 7 czerwca 2013 r. umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi pomiędzy Gminą a MPO¹¹, przy czym – stosownie do oświadczenia z § 3 ust. 4 umowy – MPO rozpoczęło wykonywanie powierzonych zadań z dniem 1 października 2012 r. Do 30 czerwca 2013 r. prowadzone prace, finansowane ze środków własnych MPO, miały polegać na opracowaniu zasad funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie i jego wdrożeniu, m.in. poprzez przygotowanie projektów uchwał Rady Miasta Krakowa, prowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej, przeprowadzenie postępowań przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w instalacjach nienależących do MPO.

Wśród obowiązków nałożonych umową na MPO m.in. wyszczególniono ww. zadania z uchwały Rady Krakowa w sprawie powierzenia MPO zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy, a także obowiązek wykonywania zadań w zakresie wynikającym z uchwały w sprawie upoważnienia Zarządu MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Obowiązki nałożone umową na Gminę to m.in.: nadzór strategiczny nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz nad wykonywaniem przez MPO umowy; przekazywanie, na wniosek MPO, informacji niezbędnych do wykonania czynności mających na celu weryfikację prawidłowości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; prowadzenie egzekucji administracyjnej w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w oparciu o dane uzyskane od MPO; prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Umowne uprawnienia Gminy to m.in. możliwość: prowadzenia kontroli realizacji umowy oraz wykonywania przez MPO usług, żądania sprawozdań z wykonywanych zadań, weryfikacji kwartalnych zbiorczych zestawień złożonych skarg oraz podjętych przez MPO działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 500-502)

W złożonych wyjaśnieniach dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej (WGK) Urzędu wskazał m.in., że Gmina realizuje nadzór strategiczny nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz nad wykonywaniem przez MPO umowy

¹⁰ Uchwała Nr LXXXVIII/2141/17 Rady Miasta Krakowa z 8 listopada 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LII/698/12 Rady Miasta Krakowa z 11 lipca 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7506).

¹¹ Do umowy sporządzono 15 aneksów – ostatni 13 czerwca 2017 r.

poprzez: analizę przepływu strumienia odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem ilości odpadów komunalnych przekazywanych do zagospodarowywania do odpowiednich instalacji; nadzór nad osiągnięciem przez Gminę: poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów (papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło), poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe, poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.; analizę przepływów środków finansowych, m.in. miesięcznych przychodów i wydatków; kontrolę jakości realizowanych usług przez MPO, m.in. poprzez weryfikację przekazywanych kwartalnych zestawień złożonych skarg oraz informacją o podjętych działaniach dotyczących tych skarg.

(dowód: akta kontroli str. 1066, 1070-1071)

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy (*Regulamin*) został przyjęty uchwałą nr LXIII/917/12 Rady Miasta Krakowa z 19 grudnia 2012 r.¹² – po uzyskaniu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie (PPIS). Uchwałę zmieniono dwukrotnie¹³. W regulaminie uwzględniono zasady wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości dotyczące:

- wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości;
- rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
- częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;
- wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- wyznaczania obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli str. 18-37, 65, 66-68)

Kolejny Regulamin przyjęty został uchwałą nr XLVII/846/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r. W Regulaminie uwzględniono ww. zasady wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Zmiana Regulaminu uchwalona została przez Radę Miasta Krakowa 31 maja 2017 r.¹⁴ i dotyczyła jego art. 28, regulującego wymagania odnoszące się do utrzymywania zwierząt gospodarskich oraz lokalizowania pasiek na dachach budynków. Projekt Regulaminu został zaopiniowany przez PPIS.

(dowód: akta kontroli str. 138-160, 196-197)

Stosownie do art. 4 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Sejmik Województwa Małopolskiego uchwalił taki plan 27 marca 2017 r.¹⁵ Regulamin nie został dostosowany do Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego w powyższym terminie. Dyrektor WGK wyjaśnił, że w wyniku konsultacji z MPO oraz przeprowadzonej w WGK analizy zapisów Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016-2022 nie stwierdzono konieczności podjęcia działań

¹² Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7732 ze zm.

¹³ Uchwałą nr LXXI/1047/13 Rady Miasta Krakowa z 10 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3251) oraz uchwałą nr LXXXVII/1296/13 tejże Rady z 23 października 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6931).

¹⁴ Uchwała nr LXXXIII/1770/17 Rady Miasta Krakowa z 31 maja 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3973).

¹⁵ Uchwała nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 27 marca 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/125/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 25 sierpnia 2003 r. w sprawie Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego (<https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1306924,uchwala-nr-xxxiv50917-sejmiku-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-27-marca-2017-r-w-sprawie-zmiany-uchw.html>).

dostosowujących Regulamin do tego planu. Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza Planu potwierdziła brak konieczności takiego dostosowania.

(dowód: akta kontroli str. 1037, 1066-1067, 1071)

Pismem z 1 września 2016 r. Wicemarszałek Województwa Małopolskiego zwrócił się do Prezydenta z prośbą o zaopiniowanie projektu Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016-2022 wraz z załącznikami (w tym Planu Inwestycyjnego). W odpowiedzi z 22 września 2016 r. zastępca dyrektora WGK przekazał 5 uwag¹⁶. Żadna z nich nie dotyczyła potrzeb w zakresie budowy lub modernizacji instalacji przetwarzania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 1027-1036)

Rada Miasta Krakowa podjęła m.in. następujące uchwały regulujące gospodarkę odpadami komunalnymi – obowiązujące w okresie objętym kontrolą:

- 1) uchwała w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne¹⁷ (art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości);

(dowód: akta kontroli str. 17)

- 2) uchwała w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty¹⁸ (art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości);

(dowód: akta kontroli str. 69-72)

- 3) uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Gminie i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości):

- a) uchwała z 23 kwietnia 2014 r.¹⁹,
- b) uchwała z 8 czerwca 2016 r.²⁰;

(dowód: akta kontroli str. 91-95, 131-137)

- 4) uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 6n ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości):

- a) uchwała z 13 marca 2013 r.²¹, zmieniona uchwałą z 6 listopada 2013 r.²²,
- b) uchwała z 8 czerwca 2016 r.²³,
- c) uchwała z 23 listopada 2016 r.²⁴;

(dowód: akta kontroli str. 40-62, 73-88, 96-128, 162-194)

- 5) uchwały w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości (art. 6l ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości):

- a) uchwała z 19 grudnia 2012 r.²⁵,
- b) uchwała z 8 czerwca 2016 r.²⁶

(dowód: akta kontroli str. 38, 129)

¹⁶ Jedną uwagę wycofano pismem z 19 października 2016 r.

¹⁷ Uchwała nr LII/699/12 Rady Miasta Krakowa z 11 lipca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3885).

¹⁸ Uchwała nr LXXXVIII/1313/13 Rady Miasta Krakowa z 6 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6682).

¹⁹ Uchwała nr CIII/1587/14 Rady Miasta Krakowa z 23 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2518).

²⁰ Uchwała nr XLVII/845/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r.

²¹ Uchwała nr LXIX/999/13 Rady Miasta Krakowa z 13 marca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2324).

²² Uchwała nr LXXXVIII/1314/13 Rady Miasta Krakowa z 6 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6683).

²³ Uchwała nr XLVII/842/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3619).

²⁴ Uchwała nr LVIII/1229/16 Rady Miasta Krakowa z 23 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7693).

²⁵ Uchwała nr LXIII/919/12 Rady Miasta Krakowa z 19 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7724).

²⁶ Uchwała nr XLVII/843/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3620).

Koordynowanie oraz prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, a w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych – stosownie do § 5 ust. 4 pkt 12 umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, zawartej pomiędzy Gminą a MPO – należy do zadań MPO.

(dowód: akta kontroli str. 500-502)

Umowa na odbieranie i transport odpadów komunalnych z nieruchomości na terenie Gminy obowiązuje do 31 marca 2019 r., co oznacza, że wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów²⁷ zostaną wdrożone w Krakowie po tej dacie.

(dowód: akta kontroli str. 500-502)

W złożonych wyjaśnieniach w sprawie podjętych działań w celu wdrożenia nowych zasad dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób określony w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz możliwości osiągnięcia w 2020 roku poziomów recyklingu określonych w załączniku do rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych dyrektor WGK poinformował m.in., że:

- w MPO prowadzone są prace przygotowawcze nad wprowadzeniem ww. zasad na terenie Gminy;
- Gmina osiągnęła w 2016 r. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, w wysokości 33,02% oraz poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe w wysokości 97,47%, które są wyższe od poziomów recyklingu określonych na 2016 r. w załączniku do rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, wynoszących odpowiednio 18 % oraz 42 %;
- MPO zawarło z Zarządem Województwa Małopolskiego umowę na dofinansowanie projektu: *Rozbudowa i automatyzacja linii technologicznej sortowni odpadów komunalnych Barycz w Krakowie* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020; realizacja tego projektu pozwoli na poprawę efektywności sortowania odpadów komunalnych celem uzyskania istotnego wzrostu poziomu recyklingu;
- w związku z powyższymi okolicznościami możliwe jest osiągnięcie w 2020 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzywa sztucznego, oraz szkła w wysokości 50% oraz poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlanych i rozbiórkowych w wysokości 70%.

(dowód: akta kontroli str. 1067, 1072-1073)

Z dołączonej do wyjaśnień korespondencji pomiędzy WGK a MPO z 2017 r. wynika m.in., że zmiany w Zintegrowanym Systemie Gospodarowania Odpadami Komunalnymi na terenie Gminy, wynikające z przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, zostaną wprowadzone po wygaśnięciu umowy na świadczenie usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich transportu do instalacji przetwarzania odpadów. Równocześnie już w 2017 r. (pierwotnie – jesienią, następnie – od 1 grudnia) zaplanowano rozpoczęcie pilotażowego programu odbioru i zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Celem programu będzie m.in. wypracowanie

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 19, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów.

odpowiednich mechanizmów uwzględniających potrzeby i oczekiwania mieszkańców w zakresie odbioru takich odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 1077-1095)

Według sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie za lata 2015 i 2016 Gmina osiągnęła:

- poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła: 27,4% w 2015 i 33,0% w 2016 r., przy minimalnych poziomach określonych w załączniku do rozporządzeń w sprawie poziomów recyklingu, wynoszących – odpowiednio – 16% i 18%;
- poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych: 100% w 2015 r. i 97,5% w 2016 r., przy minimalnych poziomach określonych w załączniku do rozporządzeń w sprawie poziomów recyklingu, wynoszących – odpowiednio – 40% i 42%;
- poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.²⁸: 14,9% w 2015 r. i 0% w 2016 r., przy maksymalnych określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, wynoszących – odpowiednio – 50% i 45%.

Analiza dokonanych wyliczeń wskaźników za rok 2016 wykazała ich poprawność (przy przyjętych danych wejściowych). Informacje o osiągniętych poziomach wskaźników zostały upublicznione na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 338-346, 364-381)

Masa odpadów komunalnych odebranych z obszaru Gminy w latach 2015 – I połowa 2017 r.³⁰ wyniosła, odpowiednio: 310 333,7 Mg, 320 839,2 Mg i 157 257,4 Mg, w tym masa odpadów:

- niesegregowanych (zmieszanych – kod 20 03 01) wyniosła, odpowiednio: 191 336,4 Mg, 206 191,6 Mg i 107 078,5 Mg;
 - zebranych selektywnie wyniosła, odpowiednio: 71 796,4 Mg, 64 116,1 Mg i 33 375,7 Mg.
- Masa zebranych w PSZOK odpadów komunalnych w latach 2015-2016 wyniosła, odpowiednio, 9 592,0 Mg i 7 323,2 Mg, w tym masa zebranych odpadów:
- komunalnych segregowanych (kod 20 01) wyniosła, odpowiednio: 1 340,6 Mg i 1 578,8 Mg,
 - ulegających biodegradacji (kod 20 02 01) wyniosła, odpowiednio: 3 025,2 Mg i 0 Mg.

Z masy odpadów komunalnych odebranych i zagospodarowanych w 2016 roku ponad 99% odebrało MPO i konsorcjum czterech firm odbierających w Krakowie odpady komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 309-327, 509-819, 923-926, 1119)

Według stanu na 28 listopada 2017 r. na terenie Gminy funkcjonowało 97 punktów skupu surowców wtórnych, które zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³¹ uzyskały zezwolenie na zbierania odpadów. Gmina nie otrzymywała informacji od podmiotów prowadzących punkty skupu surowców wtórnych o masie zebranych i przekazanych do przetworzenia odpadów, a tym samym nie uwzględniała tych odpadów przy obliczaniu poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia.

(dowód: akta kontroli str. 1067, 1075)

Zgodnie z art. 76 ust. 1 ww. ustawy o odpadach podmioty te składają roczne sprawozdania do Marszałka Województwa Małopolskiego.

²⁸ 115 472,990 Mg wg wyliczenia: 744 987 (liczba ludności w 1995 r. wg Banku Danych Lokalnych GUS) x 0,155.

²⁹ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=60884.

³⁰ Łącznie z odpadami odbieranymi w PSZOK – z wyjątkiem danych za I półrocze 2017 r., co uzasadniano w Urzędzie brakiem sprawozdań podmiotów prowadzących (sporządzane są za rok). Według miesięcznych sprawozdań MPO w I półroczu 2017 r., w PSZOK zebrano ogółem 25 993,58 Mg odpadów (z tego blisko połowa to odpady zielone).

³¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.

W wyjaśnieniu Ministerstwa Środowiska z 15 maja 2017 r.³² stwierdzono m.in., że odpady przekazywane przez mieszkańców do punktów skupu surowców wtórnych, które zostały poddane recyklingowi i przygotowane do ponownego użycia stanowią odpady pochodzące ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych, mogą więc być wliczane do łącznej masy odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia. Nie wymaga to zmiany rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu i wzoru na obliczanie poziomu recyklingu.

W wyjaśnieniu zwrócono też uwagę, że w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi³³ (załącznik nr 4 przypis nr 11) wskazano, że przy obliczaniu poziomu recyklingu należy wziąć pod uwagę odpady papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi m.in. *zebrane w inny sposób* (a więc np. w punktach skupu).

Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości składały Prezydentowi półroczne sprawozdania – 86 sprawozdań (w tym 15 niezerowych) za I półrocze 2016 r., 72 sprawozdania (w tym 12 niezerowych) za II półrocze 2016 r. oraz 57 sprawozdań (w tym 12 niezerowych) za I półrocze 2017 r. Spadek liczby sprawozdań wynikał z wykreślenia się podmiotów z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości (na ich wniosek). Sprawozdania te zawierały informacje wymagane art. 9n ust. 3-5 ustawy o utrzymaniu czystości, w tym dotyczące masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobach ich zagospodarowania wraz ze wskazaniem instalacji, do których zostały przekazane.

(dowód: akta kontroli str. 509-926)

Informacje 4 podmiotów prowadzących RIPOK o odpadach z terenu Gminy, które poddali procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazali w tym celu innemu posiadaczowi odpadów, kierowane były do MPO, jako Zarządzającego Systemem Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Gminie. Z kopii tych informacji za 2016 r. przekazanych do WGK wynika, że nastąpiło to do 15 stycznia 2017 r. i że zawierały one elementy określone w art. 90a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 1049-1065)

Stosownie do wymogu art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości Prezydent przekazywał Marszałkowi Województwa Małopolskiego oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Krakowie (WIOŚ) roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 rok w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczyło. Sprawozdania zawierały informacje określone w art. 9q ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

Obydwa sprawozdania były korygowane: sprawozdanie za 2015 r. – pismem z 8 lipca 2015 r., a sprawozdanie za 2016 r. – pismem z 5 czerwca 2017 r. Korekta sprawozdania za 2015 r. była efektem kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ w regionalnych instalacjach przetwarzania odpadów komunalnych województwa małopolskiego, kwestionującej w jednej z nich ilości wytworzonych i zagospodarowanych odpadów o kodzie 19 12 12, co skutkowało zweryfikowaniem ilości odpadów pozostałych z sortowania zmieszanych odpadów komunalnych skierowanych do składowania, a tym samym przeliczenia osiągniętego przez Gminę poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Pierwotny poziom tego wskaźnika – 23,6% uległ obniżeniu do 14,9%. Korekta sprawozdania za 2016 r. była konieczna w związku z przekazaniem przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości korekt sprawozdań za I i II półrocze 2016 r. Korekty takie w maju 2017 r. złożyło MPO (Zarządzający Systemem Gospodarowania Odpadami Komunalnymi

³² W związku z artykułem pt.: *Trik Ministra Szyszkii załatwił problem odpadów*, który ukazał się 26 kwietnia 2017 r. w Dzienniku Gazecie Prawnej (www.mos.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/news/wyjasnienie/).

³³ Dz. U. poz. 934, dalej: *rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań*.

w Gminie) oraz wszystkie cztery firmy wchodzące w skład konsorcjum (wybranego przez MPO w trybie przetargu nieograniczonego), odbierającego w Krakowie niesegregowane odpady komunalne, odpady selektywnie zbierane oraz odpady kuchenne biodegradowalne. (dowód: akta kontroli str. 328-381, 530-540, 571-576, 583-588, 597-602, 612-619, 681-690, 720-725, 732-736, 744-748, 757-764)

W okresie objętym kontrolą WIOŚ nie nakładał na Gminę kar pieniężnych w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 9z ust. 1, 2 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości. (dowód: akta kontroli str. 9)

Zgodnie z art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po upływie półrocza, którego dotyczy.

W związku z przekazaniem sprawozdań po terminie Prezydent nałożył kary pieniężne na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości (łącznie 63 dni opóźnienia):

- w 2015 r. na 6 przedsiębiorców w łącznej wysokości 5 600 zł;
- w 2016 r. na 2 przedsiębiorców w łącznej wysokości 400 zł;
- w 2017 r. na 1 przedsiębiorcę w wysokości 300 zł.

(dowód: akta kontroli str. 931-956, 963-965)

MPO, jako podmiot prowadzący dwa PSZOK (Barycz, Lamusownia) złożył w Urzędzie sprawozdania roczne wymagane na podstawie art. 9na ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości:

- za 2015 r. – 4 lutego 2016 r.,
- za 2016 r. – 19 stycznia 2017 r.

Sprawozdania za rok 2016 złożono na formularzu, którego wzór wskazano w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań i zawierały informacje wskazane w art. 9na ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 309-327, 957-959)

Zgodnie z art. 9na ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy.

W związku z opóźnieniem sprawozdania za rok 2015 Prezydent nałożył na podmiot prowadzący PSZOK – na podstawie art. 9xa pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości – karę pieniężną w wysokości 300 zł (za 3 dni opóźnienia).

(dowód: akta kontroli str. 957-959)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Porównanie danych o masie odebranych odpadów komunalnych z obszaru Gminy w roku 2016 pochodzących z niżej wymienionych dokumentów wskazuje na istotne różnice. I tak:

- 1) z 27 sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I i II półrocze 2016 r. oraz 2 sprawozdań podmiotu prowadzącego PSZOK za 2016 r. wynika, że było to 320 839,219 Mg³⁴,
- 2) ze sprawozdania Prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 rok – 316 878,749 Mg, tj. o 3 960,470 mniej niż to wynika z sumy sprawozdań;
- 3) z analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie za 2016 rok – 320 524,31 Mg, tj. o 314,909 Mg mniej niż to wynika z sumy sprawozdań.

Szczegółowe porównanie danych w zakresie ilości poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych zawartych w ww. sprawozdaniach (1) i (2) wykazało, że na 36 kodów

³⁴ Rzeczność danych w zakresie sprawozdawczości firm wchodzących w skład konsorcjum wybranego przez MPO w trybie przetargu nieograniczonego (które w 2016 r. odebrało 99,2% masy wszystkich odpadów komunalnych w Krakowie) analizowano w ramach kontroli MPO.

odebranych odpadów różnice wystąpiły w odniesieniu do 4 rodzajów odpadów – łącznie o 3 960,470 Mg. I tak w sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmiotu prowadzącego PSZOK wykazano większe ilości odpadów o kodach: 20 01 99 *Inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny* (o 3 988,920 Mg) i 15 01 06 *Zmieszane odpady opakowaniowe* (o 112,380 Mg) oraz mniejsze ilości odpadów o kodach: 20 02 01 *Odpady ulegające biodegradacji* (o 140,270 Mg) i 20 03 01 *Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne* (o 0,560 Mg), niż w sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 297-307, 309-327, 364-381, 509-819, 923-926)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że różnica wynikała m.in. z zakwalifikowania w sprawozdaniu Prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 rok części odpadów o kodzie 20 01 99 jako odpadu o kodzie ex 20 01 99.

(dowód: akta kontroli str. 1100, 1102)

2. W dziale IV sprawozdania Prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 rok *Informacja o masie pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania, powstałych z odebranych i zebranych z terenu gminy/związku międzygminnego odpadów komunalnych* niekonsekwentnie ujęto odpady o kodzie 19 12 12. Wykazano masy odpadów o tym kodzie, przeznaczonych do składowania, powstałych po sortowaniu albo mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych w dwóch RIPOK: w Oświęcimiu (1 357,194 Mg) i w Bolesławiu (1 357,856 Mg) – niezawierające frakcji biologicznej, natomiast nie wykazano takich odpadów (również poddanych składowaniu), wydzielonych w procesach przetwarzania w instalacjach prowadzonych przez MPO (638,4 Mg).

(dowód: akta kontroli str. 364-381, 1049-1065)

W złożonych wyjaśnieniach dyrektor WGK stwierdził, że nieuwzględnienie odpadów o kodzie 19 12 12 w ilości 638,14 Mg, przekazanych w 2016 r. na składowisko odpadów komunalnych Barycz, wynikało z faktu, że pochodziły one z mechanicznej obróbki odpadów selektywnie zbieranych w sortowni odpadów selektywnie zbieranych i nie były odpadami biodegradowalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 1099, 1102)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że nie tłumaczą one niekonsekwentnego ujęcia w sprawozdaniu takich samych odpadów (niebędących odpadami biodegradowalnymi).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie osiągania założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

2. Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat

Opis stanu faktycznego

Gmina sporządziła analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015-2016. Zawierały one wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w art. 9tb ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Analizy upubliczniono w sposób określony w art. 9tb ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości, tj. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu³⁵, z tym, że analizę za 2015 r. (podpisaną przez Prezydenta 7 kwietnia 2016 r.) udostępniono 15 kwietnia 2016 r., a analizę za 2016 r. (bez daty podpisu Prezydenta³⁶) udostępniono 5 maja 2017 r.

³⁵ https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=65239.

³⁶ Podpisy pracowników WGK – 28 kwietnia 2017 r. (piątek).

Analiza za 2015 r. była korygowana w związku z ww. kontrolą WIOŚ w RIPOK województwa małopolskiego, kwestionującą ilość wytworzonych i zagospodarowanych odpadów o kodzie 19 12 12 w jednej z instalacji. Korekta polegała na powtórным przeliczeniu osiągniętego przez Gminę poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji i przekazywanych do składowania, w wyniku czego uległ on obniżeniu z 23,6% do 14,9%. Korektę udostępniono na stronie BIP Urzędu 1 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 219-239, 245-264, 290)

Uchwała w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty³⁷ została podjęta w 2013 r., tj. przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości (1 lutego 2015 r.), wprowadzającej do art. 6k nowy ustęp 2a, w którym ograniczono maksymalne stawki opłat w ramach poszczególnych metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wybrano metodę, o której mowa w art. 6j ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, tj. od gospodarstwa domowego, przy czym określono siedem stawek opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa: (1) selektywna zbiórka odpadów: w zabudowie wielorodzinnej – od 15 zł dla gospodarstw jednoosobowych do 62 zł dla gospodarstw siedmioosobowych i większych; w zabudowie jednorodzinnej – od 26 zł dla gospodarstw jednoosobowych do 69 zł dla gospodarstw siedmioosobowych i większych, (2) brak selektywnej zbiórki odpadów: w zabudowie wielorodzinnej – od 22 zł dla gospodarstw jednoosobowych do 89 zł dla gospodarstw siedmioosobowych i większych; w zabudowie jednorodzinnej – od 39 zł dla gospodarstw jednoosobowych do 103 zł dla gospodarstw siedmioosobowych i większych.

W uchwale ustalono również stawki opłat za jednokrotny odbiór odpadów komunalnych z pojemnika od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, oraz od właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części – nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – zróżnicowane w zależności od pojemności pojemników oraz od sposobu zbierania odpadów (selektywnie lub nie).

Ustalona przez Radę Miasta Krakowa najwyższa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny (od gospodarstwa domowego – art. 6j ust. 2 ustawy) wynosiła 69 zł, a tym samym była niższa niż 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem, tj. 75,04 zł w 2014 r., 77,62 zł w 2015 r. i 82,60 zł w 2016 r.³⁸

Stosownie do wymogu określonego w art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości w ww. uchwale Rady Miasta Krakowa przyjęto wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane (od 41,4% do 50%).

Stawki opłat za jednokrotny odbiór odpadów komunalnych z pojemnika od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, oraz od właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne również zróżnicowano w zależności od sposobu zbierania odpadów. Jeżeli odpady komunalne nie są z tych nieruchomości zbierane i odbierane w sposób selektywny to stawki opłat za pojemniki o poszczególnych pojemnościach są wyższe (od 47,6% do 51,6%).

(dowód: akta kontroli str. 69-72)

Stosownie do wymogów art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości Rada Miasta Krakowa podjęła uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Gminie

³⁷ Uchwała nr LXXXVIII/1313/13 Rady Miasta Krakowa z 6 listopada 2013 r.

³⁸ Według obwieszczeń Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem wynosił: 1340 zł w 2014 r. (M.P. z 2015 r. poz. 295), 1386 zł w 2015 r. (M.P. z 2016 r. poz. 297) i 1475 zł w 2016 r. (M.P. z 2017 r. poz. 293).

i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi³⁹.

W uchwale z 2014 r. określono: 1) rodzaje i ilość⁴⁰ odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości; 2) częstotliwość odbierania odpadów; 3) sposób świadczenia usług przez PSZOK. Ilość przyjmowanych jednorazowo odpadów od właścicieli nieruchomości w PSZOK ograniczono do: 100 kg odpadów komunalnych, 20 kg odpadów niebezpiecznych i 15 litrów odpadów ciekłych – maksymalnie dwa razy w miesiącu.

W uchwale z 2016 r. określono: 1) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości; 2) częstotliwość odbierania odpadów; 3) tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub prowadzącego PSZOK 4) sposób świadczenia usług przez PSZOK, tj. elementy wymagane w art. 6r ust. 3 i 3d ustawy o utrzymaniu czystości. W przeciwieństwie do uchwały z 2014 r. nie ustalono limitów w zakresie ilości odpadów jednorazowo przyjmowanych przez PSZOK. Zgodnie z wymogiem art. 6r ust. 3c (obowiązującym od 1 lutego 2015 r.) projekt uchwały z 2016 r. został zaopiniowany przez PPIS.

(dowód: akta kontroli str. 91-95, 131-137)

Przepis art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości (obowiązujący od 1 lutego 2015 r.) stanowi, że w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Prezydent nie określał, w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji, albo których deklaracje budziły uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do zawartych w nich danych. Wynikało to z uchwały z 11 lipca 2012 r.⁴¹, w której Rada Miasta Krakowa upoważniła Zarząd MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym m.in. do przyjmowania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także do określania, w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości tej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 15-16)

W związku z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r. dyrektor WGK Urzędu poinformował o pracach podjętych w celu wprowadzenia zmian w Zintegrowanym Systemie Gospodarowania Odpadami Komunalnym:

1) NSA w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę o następujących tezach:

- w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym⁴², co oznacza, że w sprawach określonych w ustawie o utrzymaniu czystości w zakresie dotyczącym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gminy nie mogą powierzać spółkom komunalnym indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej;
- wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia.

³⁹ Uchwała nr CIII/1587/14 Rady Miasta Krakowa z 23 kwietnia 2014 r., a następnie uchwała nr XLVII/845/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r.

⁴⁰ Ilość – w odniesieniu do odpadów dostarczanych przez właścicieli nieruchomości do PSZOK.

⁴¹ Uchwała nr LII/698/12 Rady Miasta Krakowa z 11 lipca 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

⁴² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).

odpadami komunalnymi nad kosztami funkcjonowania tego systemu w wysokości 1 275,7 tys. zł oraz 2 307,0 tys. zł, co stanowiło, odpowiednio, 0,75% oraz 1,31% przychodów. Nadwyżka ta nie była wykorzystywana na finansowanie zadań niezwiązanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1121)

Stosownie do zapisu § 5 ust. 3 umowy z dnia 7 czerwca 2013 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zawartej pomiędzy Gminą a MPO (po zmianie wprowadzonej aneksem nr 12 z 4 marca 2016 r., z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2015 r.):

Jeżeli za dany rok budżetowy koszty realizacji zadań, o których mowa w § 3 ust. 1 (tj. zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy – przyp. kontrolera) będą niższe niż wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonych na rzecz Gminy przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miejskiej Kraków, zaplanowane w budżecie Miasta Krakowa na ten rok, MPO:

- 1) opracuje i przedstawi Gminie propozycje zmian w sposobie naliczania opłat lub ich wysokości wraz z uzasadnieniem oraz z projektami stosownych dokumentów, lub też*
- 2) przeznaczy w następnym roku budżetowym powstałą nadwyżkę na cele określone w art. 6r ust. 2c Ustawy, po uzgodnieniu z Gminą (tj. na wyposażenie, zgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym – przyp. kontrolera).*

(dowód: akta kontroli str. 500-502)

Dyrektor WGK wyjaśnił:

Nadwyżka dochodów z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków nad wydatkami ponoszonymi na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynika z dynamicznego rozwoju systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i braku stabilnych wielkości po stronie wydatków. Środki finansowe wpłacane przez właścicieli nieruchomości do gminy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz koszty ponoszone przez gminę na funkcjonowanie systemu mają charakter dynamiczny i uzależnione są od wielu czynników, m.in. od liczby właścicieli nieruchomości, terminów uiszczania opłat, ilości i morfologii odebranych odpadów komunalnych, wprowadzania w ramach Zintegrowanego Systemu Gospodarki Odpadami Komunalnymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków nowych usług odbioru odpadów komunalnych: zbiórka odpadów wielkogabarytowych (lipiec 2013 r.), odbiór odpadów zielonych (styczeń 2014 r.), Elektrobrygada (maj 2014 r.), 100% korzyści (grudzień 2015 r.), rozpoczęcie funkcjonowania Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych (czerwiec 2016 r.) oraz wydarzeń o znaczeniu państwowym organizowanych na terenie Gminy Miejskiej Kraków (np. Światowe Dni Młodzieży – lipiec 2016 r.). Utrzymywanie nadwyżki jest zasadne w celu możliwości dynamicznego reagowania na zmiany parametrów systemu. Zakłada się, że dla bezpieczeństwa funkcjonowania systemu nadwyżka finansowa powinna utrzymywać się na poziomie 2-3 miesięcznych wpływów z opłat.

Aktualnie trwają prace nad wprowadzeniem zmian w funkcjonującym na terenie Gminy Miejskiej Kraków Zintegrowanym Systemie Gospodarki Odpadami Komunalnymi wynikających z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. akt II FPS 3/16.

Ponadto Gmina Miejska Kraków zamierza wprowadzić od 1 kwietnia 2019 r. nowy system selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zgodny z zapisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów [...].

Biorąc pod uwagę powyższe, konieczne będzie przeprowadzenie i rozstrzygnięcie postępowania przetargowego na „Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miejskiej Kraków i ich transport do instalacji

- 2) gminy mają obowiązek wprowadzenia – w rozsądnym terminie – zmian w podjętych uchwałach w celu uwzględnienia w nich stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny;
- 3) w konsekwencji uchwały NSA zarządzeniem nr 832/2017 z dnia 6 kwietnia 2017 r. Prezydent powołał Zespół Zadaniowy ds. wprowadzenia zmian w funkcjonującym na terenie Gminy Zintegrowanym Systemie Gospodarowania Odpadami Komunalnymi;
- 4) opracowane zostały projekty zmian w:
 - uchwale nr LII/698/12 Rady Miasta Krakowa z 11 lipca 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej,
 - uchwale nr LVIII/1229/16 Rady Miasta Krakowa z 23 listopada 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości,
 - zarządzeniu nr 2946/2016 Prezydenta Miasta Kraków z 7 listopada 2016 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Podatku i Opłat (WPO),
 - zarządzeniu nr 1400/2015 Prezydenta Miasta Kraków z 5 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne WGK.
- 5) Rada Miasta Krakowa podjęła uchwały wchodzące w życie 1 stycznia 2018 r.:
 - nr LXXXVIII/2141/17 z 8 listopada 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr LII/698/12 Rady Miasta Krakowa z 11 lipca 2012 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki MPO do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej,
 - nr LXXXVIII/2142/17 z 8 listopada 2017 roku w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości⁴³,
- 6) opracowano również projekty działań dotyczące m.in.:
 - przekazania pracowników z MPO do WPO,
 - aktualizacji i/lub zmiany istniejących umów, porozumień pomiędzy MPO a Gminą,
 - aktualizacji zarządzeń Prezydenta dotyczących aplikacji informatycznych funkcjonujących w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 1067, 1073-1074)

Zakres zmian wprowadzonych ww. uchwałą nr LXXXVIII/2141/17 z 8 listopada 2017 r. – obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. – przedstawiono w pkt III.1. niniejszego wystąpienia. W Gminie nie występowały istotne zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – kwota zaległości wg stanu na koniec 2015 i 2016 roku oraz na 30 czerwca 2017 r. wynosiła: 3 191,9 tys. zł, 3 414,9 tys. zł i 3 600,5 tys. zł, tj. odpowiednio, 1,88%, 1,94% i 3,87% osiągniętych w tych okresach dochodów⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1121)

Przychody Gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w okresie 2015 – I połowa 2017 r. wyniosły, odpowiednio: 169 937,9 tys. zł, 175 750,2 tys. zł oraz 91 461,5 tys. zł, co stanowiło – w każdym z tych okresów – 99,8% przychodów gospodarki odpadami komunalnymi ogółem. Z kolei koszty tej gospodarki, obejmujące koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, koszty tworzenia i utrzymania PSZOK, koszty obsługi administracyjnej systemu, koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych (w 2016 r.) oraz koszty edukacji ekologicznej (w 2017 r.) wyniosły, odpowiednio: 168 662,2 tys. zł, 173 443,3 tys. zł oraz 67 535,1 tys. zł.

Z zestawienia przychodów i kosztów gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie wynika, że w latach 2015-2016 osiągnięto nadwyżkę przychodów z tytułu opłat za gospodarowanie

⁴³ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7573.

⁴⁴ Dwukrotny wzrost tego wskaźnika w I półroczu 2017 r. wynika z relacji kwot zaległości pozostających na zbliżonym poziomie do ok. dwukrotnie niższych dochodów uzyskanych z racji krótszego okresu rozliczeniowego.

przetwarzania odpadów wskazanych przez Zamawiającego" oraz zmodyfikowanie (zwiększenie) cen usług świadczonych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Według prognoz Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Krakowa na 2017 r., wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pokryją kosztów Zintegrowanego Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi.

Dyrektor WGK wskazał ponadto, że w 2016 r. część nadwyżki w wysokości 1 999 tys. zł została wykorzystana na sfinansowanie wyposażenia nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych z nieruchomości, a także dodał, że od 2018 r. ze środków uzyskiwanych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi planowane jest finansowanie usuwania odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (tj. likwidacji tzw. dzikich wysypisk).

(dowód: akta kontroli str. 500-502, 1120-1121)

Koszty likwidacji dzikich wysypisk, finansowane w ramach umowy Gminy z MPO o świadczenie usług publicznych w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy⁴⁵, w okresie 2015 - I półrocze 2017 r. wyniosły łącznie 1 012,5 tys. zł. Źródłem tego finansowania nie były środki z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, lecz inne środki pochodzące z budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 9, 500-502, 1120-1121)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie rzetelności ustalania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz efektywności egzekwowania należności z tego tytułu.

3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Objęcie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie Gminy jest zadaniem MPO, stosownie do § 5 ust. 4 pkt 3 umowy z 7 czerwca 2013 r. o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zawartej pomiędzy Gminą a MPO.

Zgodnie z § 6 ust. 1 tej umowy Gmina jest uprawniona do kontroli jej realizacji oraz wykonywanych przez MPO usług w sposób i w zakresie wynikającym z umowy oraz z kompetencji organów upoważnionych przez Prezydenta do wykonywania funkcji kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 500-502)

Realizacja ww. umowy w zakresie uprawnień kontrolnych Gminy realizowana jest, wg informacji dyrektora WGK, poprzez:

- 1) weryfikację faktur, comiesięcznych sprawozdań MPO z ilości odpadów odebranych i przekazanych do zagospodarowania oraz kosztorysów powykonawczych;
- 2) cykliczne kontrole punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych – tzw. gniazd segregacji – pod względem sanitarnym i technicznym oraz zgodności ich lokalizacji z aktualizowanym kwartalnie zestawieniem; z 697 gniazd segregacji zlokalizowanych na terenie Gminy do 15 września 2017 r. skontrolowano 620;
- 3) kontrole kart przekazania odpadów komunalnych oraz kwitów wagowych dla:
 - a) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, które zostały przekazane do zagospodarowania w RIPOK,
 - b) innych odpadów (w tym mieszanych substancji i przedmiotów) z mechanicznej obróbki odpadów innych niż wymienione w kodzie 19 12 11 (19 12 12), które zostały

⁴⁵ Umowa z 21 lutego 2013 r.

przekazane do Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Krakowie,

- 4) kontrole kart przekazania odpadów zielonych, które zostały zagospodarowane w kompostowni odpadów zielonych Barycz;
- 5) kontrolę MPO jako podmiotu wpisanego do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

Potwierdzeniem powyższych działań były przedłożone dokumenty, w tym m.in. protokół kontroli MPO z 22 lipca 2015 r. w zakresie spełniania przez podmiot wpisany rejestru działalności regulowanej wymagań, jakie winien spełniać przedsiębiorca wykonujący działalność polegającą na odbiorze odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 9d ustawy o utrzymaniu czystości oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości⁴⁶. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości, z wyjątkiem niewłaściwego oznakowania jednego pojazdu (brak danych adresowych i numeru telefonu przedsiębiorcy). Zalecenie pokontrolne w tym zakresie zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 1118)

W latach 2015-2017 Wydział Kształtowania Środowiska Urzędu przeprowadził 6 kontroli w punktach zbierających m.in. zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny lub zużyte baterie i akumulatory – bez istotnych ustaleń w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1115)

Na terenie Gminy funkcjonowały dwa PSZOK – PGOW Barycz oraz Lamusownia, których podmiotem prowadzącym było MPO.

(dowód: akta kontroli str. 272)

Stosownie do postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy⁴⁷ PSZOK prowadzone przez Gminę przyjmują (art. 11 ust. 1): (1) papier i tekturę, tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe; (2) szkło, opakowania ze szkła; (3) przeterminowane leki, chemikalia, farby, kleje, rozpuszczalniki, kwasy, alkalia, środki ochrony roślin, żywice, środki czyszczące, detergenty, środki do konserwacji drewna i opakowania po tych substancjach, lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, drewno, w tym opakowania z drewna, zużyte opony oraz odzież i tekstylia; (4) odpady budowlane i rozbiórkowe, wytwarzane w ramach remontów prowadzonych we własnym zakresie; (5) odpady zielone; (6) odpady zielone w postaci porażonych roślin; (7) meble oraz inne odpady wielkogabarytowe.

(dowód: akta kontroli str. 138-160, 195-197)

Z kolei uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Gminie i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁴⁸ stanowi, że właściciele nieruchomości mogą w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dostarczyć do PSZOK selektywnie zebrane odpady komunalne w zakresie (§ 8 ust. 1 i 2): (1) tworzyw sztucznych; (2) papieru i tektury; (3) szkła i opakowań ze szkła; (4) metalu; (5) opakowań wielomateriałowych oraz odpadów niebezpiecznych; (6) zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; (7) odpadów wielkogabarytowych; (8) odpadów budowlanych i rozbiórkowych; (9) opon; (10) zużytych baterii, akumulatorów; (11) odpadów zielonych; (12) odzieży i tekstyliów.

(dowód: akta kontroli str. 131-137)

⁴⁶ Dz. U. poz. 122.

⁴⁷ Uchwała nr XLVII/846/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r., zmieniona uchwałą nr LXXIII/1770/17 Rady Miasta Krakowa z 31 maja 2017 r.

⁴⁸ Uchwała nr XLVII/845/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r.

MPO, jako podmiot prowadzący, ustalił regulaminy PSZOK – Lamusowni i PGOW Barycz⁴⁹. W regulaminach obowiązujących w 2017 r. (od 1 stycznia, a następnie od 1 października) określono m.in. katalog odpadów przyjmowanych odpadów oraz wprowadzono ograniczenia w zakresie jednorazowego przyjmowania odpadów od osób fizycznych: od 1 stycznia 2017 r. – do 100 kg odpadów komunalnych, do 20 kg odpadów niebezpiecznych, do 15 litrów odpadów ciekłych oraz do 10 szt. zużytych opon – maksymalnie dwa razy w miesiącu, a od 1 października 2017 r. – do 100 kg odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, do 15 litrów odpadów ciekłych oraz do 10 szt. zużytych opon – również dwa razy w miesiącu. Ograniczenia te były niezgodne z uchwałą nr XLVII/845/16 Rady Miasta Krakowa z 8 czerwca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Gminie i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która nie przewiduje żadnych limitów w zakresie przyjmowania odpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1043-1048)

W złożonych wyjaśnieniach dyrektor WGK poinformował o podjętych w tym zakresie działaniach, w tym o pismach do MPO z 18 maja i 5 września 2017 r. wnioskujących o zmianę przedmiotowych zapisów ww. regulaminów. W odpowiedzi z 6 czerwca 2017 r. MPO poinformowało, że wprowadzone limity wynikają z zapisów umowy koncesyjnej zawartej w 2011 r. między Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie a MPO na świadczenie usług operatora dla Lamusowni oraz nie ograniczają potrzeb mieszkańców Krakowa. Wskazało również, że budowa obydwu punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych była współfinansowana z funduszy europejskich (PGOW) i funduszy norweskich (Lamusownia), oraz że obiekty te objęte są okresem trwałości.

W piśmie (e-mail) z 6 października 2017 r. MPO poinformowało o aktualizacji regulaminów (tj. o usunięciu limitów dla odpadów niebezpiecznych).

Dyrektor WGK poinformował również o trwających analizach formalno-prawnych w celu ujednolicenia zapisów przedmiotowych regulaminów.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1048)

Prezydent, stosownie do wymogu art. 9c ust. 9 ustawy o utrzymaniu czystości, przekazywał Marszałkowi Województwa Małopolskiego wykazy podmiotów wpisanych w danym roku⁵⁰ do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru.

Wykazy te zawierały dane, o których mowa w art. 9b ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 423-499)

W latach 2016-2017 (I kw.) WGK Urzędu przeprowadził 17 kontroli podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pod kątem spełniania wymagań tej działalności określonych w art. 9d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości (w 2015 r. – 33 kontrole)⁵¹.

Zalecenia pokontrolne wydane w wyniku przeprowadzenia tych kontroli dotyczyły przede wszystkim:

- mycia i dezynfekcji pojazdów służących do odbioru odpadów komunalnych;
- wyposażenia wszystkich pojazdów służących do odbioru odpadów komunalnych, w system monitoringu bazujący na systemie pozycjonowania satelitarnego, umożliwiający trwale zapisywanie, przechowywanie i odczytywanie danych o położeniu i miejscach postojów oraz w czujniki zapisujące dane o miejscach wyładunku odpadów i umożliwiający weryfikację tych danych;

⁴⁹ Dostępne na stronie: <http://www.mpo.krakow.pl/firma/selektywna-zbiorka-odpadow>.

⁵⁰ Do kwietnia 2015 r. – wpisanych i wykreślonych w poprzednim miesiącu.

⁵¹ Według informacji udostępnionych na stronie BIP Urzędu (https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=68182).

- prawidłowego oznakowania pojazdu służącego do odbioru odpadów komunalnych poprzez uzupełnienie danych określających przedsiębiorcę.

W przypadkach sformułowania zaleceń pokontrolnych – zostały one zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 1118)

Zadanie o nazwie *likwidacja dzikich wysypisk śmieci* objęte jest umową Gminy z MPO o świadczenie usług publicznych w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy⁵², a jego szczegółowy opis znajduje się w załączniku nr 4 do tej umowy.

Stosownie do § 8 ust. 1 umowy Gmina jest uprawniona do prowadzenia kontroli jej realizacji. W ramach tej kompetencji pracownicy WGK w okresie 2015 – I półrocze 2017 r. przeprowadzili 244 wizje lokalne – w trakcie 27 z nich stwierdzili istnienie dzikich wysypisk, a następnie przekazywali te sprawy do jednostek realizujących likwidację (głównie Straży Miejskiej Miasta Krakowa i MPO).

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 504-506)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w dwóch uchwałach Rady Miasta Krakowa z tego samego dnia, tj. 8 czerwca 2016 r. – w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy oraz w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wprowadzono nie w pełni tożsame katalogi odpadów przyjmowanych przez PSZOK. Przykładem mogą być przeterminowane leki, które zostały wymienione wprost w Regulaminie, a których brak w drugiej z ww. uchwał. Nie można przy tym przyjąć, że mieszczą się one w kategorii *odpady niebezpieczne*, ponieważ – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów⁵³ – odpadem niebezpiecznym są tylko leki cytotoksyczne i cytostatyczne.

W konsekwencji może to wprowadzać w błąd mieszkańców Gminy.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie zapewnienia szczelności systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁴, wnosi o skorygowanie Sprawozdania Prezydenta Miasta Krakowa z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Miejskiej Kraków za 2016 rok oraz Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2016 rok w zakresie danych dotyczących masy zebranych odpadów komunalnych, oraz zapewnienie rzetelnego sporządzania tych dokumentów w kolejnych latach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁵² Umowa z 21 lutego 2013 r.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2014 r. (Dz. U. poz. 1923).

⁵⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 Krakowie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Kraków, dnia 8 grudnia 2017 r.

kontroler
Piotr Smyrak
główny specjalista kontroli państwowej

Piotr Smyrak

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
Jolanta Stawska
Jolanta Stawska

1. The first part of the paper is devoted to a discussion of the general principles of the theory of the structure of the atom. It is shown that the structure of the atom is determined by the laws of quantum mechanics, and that the structure of the atom is determined by the laws of quantum mechanics.