



KAP-4101-006-00/2014  
Nr ewid. 38/2015/P/14/007/KAP

Informacja o wynikach kontroli

## WDROŻENIE W GMINACH NOWEGO SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

DEPARTAMENT  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor  
Departamentu Administracji Publicznej:  
Bogdan Skwarka

### Akceptuję:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

### Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 16 czerwca 2015r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

|                                                                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....                                                                                                                                    | 6  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....                                                                                                                          | 8  |
| 2.1. Ocena kontrolowanej działalności .....                                                                                                                    | 8  |
| 2.2. Synteza ustaleń kontroli .....                                                                                                                            | 9  |
| 2.3. Uwagi i wnioski.....                                                                                                                                      | 14 |
| 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....                                                                                                                            | 19 |
| 3.1. Rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące nowego systemu<br>gospodarowania odpadami komunalnymi .....                                                    | 19 |
| 3.1.1. Tworzenie prawa miejscowego regulującego<br>gospodarkę odpadami komunalnymi.....                                                                        | 19 |
| 3.1.2. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe urzędów gmin<br>do realizacji zadań związanych z wdrożeniem nowego systemu<br>gospodarki odpadami komunalnymi ..... | 21 |
| 3.1.3. Wdrażanie rozwiązań warunkujących sprawne funkcjonowanie<br>nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.....                                         | 23 |
| 3.2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne<br>od właścicieli nieruchomości.....                                                                       | 40 |
| 3.3. Działania kontrolne i obowiązek sprawozdawczy .....                                                                                                       | 42 |
| 3.3.1. Kontrola przez gminy podmiotów odbierających odpady komunalne<br>oraz właścicieli nieruchomości .....                                                   | 42 |
| 3.3.2. Wywiązywanie się gmin z obowiązku sprawozdawczego<br>w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.....                                                | 47 |
| 3.4. Rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach związanych<br>z gospodarowaniem odpadami komunalnymi .....                                                      | 54 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....                                                                                                                                  | 56 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI .....                                                                                                                                            | 58 |

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

|                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ustawa o NIK</b>                                                             | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>u.c.p.g.</b>                                                                 | ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>ustawa o odpadach</b>                                                        | ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>ustawa o samorządzie gminnym</b>                                             | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>ustawa Pzp</b>                                                               | ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>ustawa Poś</b>                                                               | Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Kpa</b>                                                                      | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>rozporządzenie w sprawie wymagań odbierania odpadów</b>                      | rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – Dz. U. z 2013 r., poz. 122.                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach</b>         | rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 630.                                                                                                                                                                              |
| <b>rozporządzenie w sprawie katalogu odpadów</b>                                | rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów – Dz. U. Nr 112, poz. 1206.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>rozporządzenie w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych</b>  | 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. z 2012 r., poz. 676.                                                                                                                                                                     |
| <b>rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu</b>                             | 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. z 2012 r., poz. 645.                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>rozporządzenie w sprawie minimalnych poziomów zbierania zużytego sprzętu</b> | rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnych rocznych poziomów zbierania zużytego sprzętu – Dz. U. z 2011 r. Nr 3, poz. 5.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków</b>                                | rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków – Dz. U. Nr 5, poz. 46.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Wójt</b>                                                                     | wójt, burmistrz, prezydent miasta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>SIWZ</b>                                                                     | specyfikacja istotnych warunków zamówienia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>RIPOK</b>                                                                    | regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych – oznacza zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach). |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PSZOK</b>                   | punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. d u.c.p.g.).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>odpady komunalne</b>        | odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach). |
| <b>gospodarowanie odpadami</b> | zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>gospodarka odpadami</b>     | wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>zbieranie odpadów</b>       | gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                               |
| <b>posiadacz odpadów</b>       | wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>wytwórca odpadów</b>        | każdy, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdy, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>zbieranie odpadów</b>       | gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                               |
| <b>selektywne zbieranie</b>    | zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>recykling</b>               | odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy o odpadach).                                                                                                           |
| <b>składowisko odpadów</b>     | obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy o odpadach).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

### Temat i nr kontroli

Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi – P/14/007

### Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę podjęto z własnej inicjatywy NIK. Kontrola planowa koordynowana, jako kontynuacja kontroli przeprowadzonej w 2013 r.<sup>1</sup>, w ramach której oceniano przygotowanie gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Uzasadnieniem podjęcia kontroli była głównie niezwykle duża waga problemu zbierania, transportu i przetwarzania odpadów komunalnych, stwierdzenie szeregu nieprawidłowości na etapie wprowadzania tego systemu w gminach, a także sprawdzenie i ustalenie, czy system gospodarki odpadami komunalnymi został efektywnie i zgodnie z przepisami wdrożony przez gminy oraz jakich problemów i w jakich obszarach nie udało się gminom rozwiązać od momentu wprowadzenia (tj. od 1 lipca 2013 r.) tego systemu.

O trudnościach, na jakie napotykały gminy przy wdrażaniu tego systemu donosiła zarówno prasa codzienna jak i portale internetowe. Media te zwracały uwagę m.in. na konieczność doprecyzowania przepisów prawa w odniesieniu do egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami, na niejednoznaczny przepis w u.c.p.g. w zakresie obowiązku sprawozdawczego przedsiębiorcy wpisanego do rejestru działalności regulowanej, a także na problem ograniczenia konkurencyjności poprzez wprowadzenie obowiązku wskazania instalacji przetwarzania odpadów, do której będą wywożone śmieci.

### Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena, czy wdrożony przez gminy nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi funkcjonuje prawidłowo, zgodnie z wymogami znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w szczególności:

- ustanowienia w gminach rozwiązań organizacyjnych dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym tworzenia prawa miejscowego regulującego gospodarowanie tymi odpadami;
- wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- kontroli przez gminę zarówno podmiotów odbierających odpady komunalne, jak i właścicieli nieruchomości, a także wywiązywania się gmin z obowiązku sprawozdawczego;
- rozpatrywania skarg skierowanych do kierownika jednostki kontrolowanej odnoszących się do spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

Celem kontroli w Ministerstwie Środowiska była ocena działań Ministra Środowiska w zakresie wsparcia oraz monitoringu wdrażania w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Kontrolę przeprowadzono w 27 jednostkach, tj. w Ministerstwie Środowiska, w 24 gminach<sup>2</sup> w sześciu województwach, w tym w sześciu gminach miejskich, 12 gminach miejsko-wiejskich, sześciu gminach wiejskich oraz w dwóch spółkach gminnych<sup>3</sup>. W gminach i spółkach gminnych kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów

<sup>1</sup> Pt. Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami (Nr ewid. 180/2013/P/018/KAP).

<sup>2</sup> Dobór jednostek do kontroli został opisany w pkt 4 niniejszej Informacji.

<sup>3</sup> W Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie oraz w EKOSYSTEM Sp. z o.o. we Wrocławiu, którym rada miasta powierzyła realizację części zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolę w Ministerstwie Środowiska przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. (a także działania wcześniejsze dotyczące tworzenia prawa miejscowego w gminach w przypadku porównania danych). Wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera załącznik nr 3 do niniejszej Informacji.

W Informacji wykorzystano:

- informacje dotyczące gospodarki odpadami na terenie województw uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK od 16 marszałków województw,
- wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez kontrolerów NIK wśród 387 interesantów odwiedzających kontrolowane urzędy,
- opinie 2 116 gmin nieobjętych kontrolą (ponad 85% wszystkich gmin w Polsce), które odpowiedziały na przesłany gminom przez NIK kwestionariusz dotyczący funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (zostały one przedstawione w załączniku nr 5 do niniejszej Informacji).

### 2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli prawie wszystkie objęte kontrolą gminy<sup>4</sup> – pomimo trudności i popełnianych błędów – skutecznie wdrażały nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, a Ministerstwo Środowiska wspierało i monitorowało – choć nie w pełni wykorzystując dostępne narzędzia – ten proces. Gminy prawidłowo przygotowały się do wdrożenia terminowo uchwalając stosowne akty prawa miejscowego i dostosowując struktury organizacyjne do nowych zadań. Zapewniono wystarczającą infrastrukturę do zagospodarowania odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości, a także – w zdecydowanej większości przypadków – do selektywnej zbiórki odpadów. Zapewniono także konkurencyjny wybór podmiotów do odbioru odpadów z nieruchomości. Gminy zadbały o odpowiednią promocję proekologiczną i dostępność informacji o nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Skontrolowane gminy osiągnęły w 2013 r. wymagane poziomy recyklingu i przygotowania odpadów do ponownego użycia, natomiast z powodu niewskazania przez Ministra Środowiska metodologii obliczeń, niemożliwe jest potwierdzenie osiągnięcia wskaźnika dopuszczalnego poziomu składowania odpadów biodegradowalnych.

Pomimo odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych, nie udało się w większości z kontrolowanych gmin zapobiec powstawaniu tzw. „dzikich wysypisk”<sup>5</sup>. Szczelności systemu nie sprzyjały ujawnione w kontroli przypadki nieustalenia pełnych danych o podmiotach wytwarzających odpady (zwłaszcza w większych ośrodkach miejskich), marginalizowanie lub zaniechania wykonania obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. głównie wobec podmiotów odbierających odpady, a także brak stacjonarnych PSZOK.

Kontrolowanym gminom nie udało się zrealizować określonej w u.c.p.g. zasady bilansowania dochodów z opłat i kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, co tylko częściowo tłumaczy początkowa faza i stabilizowanie się systemu. Kontrola wykazała zarówno przypadki nieustalenia lub braku egzekwowania przez gminy należnych opłat, jak i nierzetelne szacowanie kosztów zagospodarowania odpadów. Ich przeszacowanie wpływa niekorzystnie na wysokość opłat i mogło być jedną z istotnych przyczyn wzrostu cen ofert przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów, który stwierdzono w kontrolowanych gminach.

Ustalone w gminach nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków sprawozdawczych skutkowały nierzetelnością sprawozdań przedkładanych marszałkom województw i wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska. Kontrola w Ministerstwie Środowiska ujawniła natomiast problem niskiej jakości sprawozdań składanych Ministrowi przez marszałków województw oraz opieszałej i nierzetelnej ich weryfikacji w Ministerstwie. Tym samym, korzystanie z danych sprawozdawczych jako informacji zarządczej zostało poważnie ograniczone na wszystkich poziomach wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając ograniczony zakres podmiotowy kontroli, pozyskała dodatkowe opinie i informacje o wdrażaniu nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi od ponad 85% gmin nieobjętych kontrolą, wszystkich marszałków województw oraz 387 interesantów kontrolowanych urzędów gmin. Podkreślić należy, że uzyskane opinie potwierdzają powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli.

<sup>4</sup> Tylko w przypadku jednej gminy (Miasto i Gmina Błonie) NIK, z uwagi na skalę i wagę stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła negatywnie wdrażanie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

<sup>5</sup> Według GUS – „dzikie wysypisko” – miejsce nieprzeznaczone do składowania odpadów, na którym porzucane są odpady komunalne.

## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

### ▪ Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi

Rady wszystkich kontrolowanych gmin podjęły uchwały dotyczące wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, ustalając: regulaminy utrzymania czystości i porządku, wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, terminy, częstotliwość i tryb uiszczania opłat oraz metody ich ustalenia i stawki, a także szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów w zamian za opłatę.

W 12 gminach (50%) nie określono w drodze uchwały warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, którą to możliwość daje właścicielom nieruchomości art. 6m ust. 3 u.c.p.g. W części gmin było to niedopatrzenie, które naprawiano w trakcie kontroli uzupełniając treści uchwał. W pięciu gminach natomiast na przeszkodzie stanął brak możliwości wdrożenia i zastosowania odpowiednich rozwiązań informatycznych [str. 19–21].

Ponad połowa gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK (50,9%) nie zapewniła swoim mieszkańcom możliwości składania deklaracji drogą elektroniczną. Najczęściej wskazywaną przyczyną (60,9%) był brak w gminie odpowiednich narzędzi informatycznych i dodatkowe koszty związane z ich wdrożeniem [str. 76–77].

### ▪ Przygotowanie organizacyjno-kadrowe do realizacji zadań związanych z wdrożeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

We wszystkich gminach objętych kontrolą zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi realizowane były przez pracowników urzędów, przy czym w dwóch gminach część zadań powierzono spółkom gminnym<sup>6</sup>. W strukturach organizacyjnych urzędów i w spółkach wyodrębniono komórki organizacyjne lub stanowiska pracy do realizacji zadań. Pracownikom zapewniono udział w szkoleniach organizowanych m.in. przez organizacje pozarządowe i regionalne izby obrachunkowe [str. 21–22].

Większość z gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK (72,6%) wskazała, że ich zasoby kadrowe są wystarczające do obsługi zadań związanych z gospodarowaniem odpadami [str. 74–75].

### ▪ Ustalenie zobowiązań do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Według szacunków kontrolowanych gmin (stan na 30 września 2014 r.) deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożyło 98,2% zobowiązanych. Spośród nich 83,4% zadeklarowało selektywną zbiórkę odpadów. Od początku funkcjonowania nowego systemu (stan na dzień 30 czerwca 2013 r.) liczba ujawnianych osób zobowiązanych do złożenia deklaracji systematycznie rosła – od 113,9 tys. do 283,3 tys. (wzrost o 67,2%), przy czym malała liczba tych, którzy obowiązku złożenia deklaracji nie wypełnili (z 9,2 tys. do 5,0 tys., tj. o 45,5%). Największe problemy z weryfikacją baz danych o właścicielach nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji wystąpiły w gminach miejskich (brak pewności czy nieruchomości są zamieszkałe lub czy powstają na nich odpady oraz problemy z ustaleniem liczby zobowiązanych właścicieli nieruchomości zamieszkujących w budynkach wielolokalowych zarządzanych przez spółdzielnie lub wspólnoty mieszkaniowe).

<sup>6</sup> Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie oraz Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu.

W dwóch gminach<sup>7</sup> wszyscy zobowiązani złożyli deklaracje, w 19 wobec części zalegających ze złożeniem deklaracji (na koniec września 2014 r. było to 57,9%) podejmowano odpowiednie działania, a w trzech gminach<sup>8</sup> wobec zalegających nie podejmowano żadnych działań. W siedmiu gminach<sup>9</sup> wobec osób, które złożyły wadliwe deklaracje wysokość opłaty ustalono w drodze decyzji [str. 23–25].

W gminach, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK liczba ujawnionych zobowiązanych do złożenia deklaracji wzrosła od lipca 2013 r. do września 2014 r. o 2,8% do 6 034,3 tys., przy czym takiej deklaracji do września 2014 r. nie złożyło 214,8 tys. właścicieli (3,3%) [str. 76].

#### ▪ **Finansowanie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

W 21 gminach objętych kontrolą ustalano opłaty za gospodarowanie odpadami uwzględniające liczbę osób zamieszkujących daną nieruchomość, w dwóch<sup>10</sup> stawkę uzależniono od powierzchni nieruchomości, a w Krakowie uchwalono stawkę od gospodarstwa domowego. W trzech gminach<sup>11</sup> stawki w okresie objętym kontrolą podwyższono (niedoszacowanie pierwotnej kwoty, wzrost ceny ofert w kolejnym przetargu na odbiór odpadów komunalnych). W pięciu<sup>12</sup> stawki obniżono (przeszacowanie kosztów, korzystniejsze rozstrzygnięcia kolejnych przetargów). W ośmiu gminach<sup>13</sup> (33,3%) rady gmin wprowadziły ulgi lub dopłaty dla rodzin wielodzietnych.

Łączne dochody za gospodarowanie odpadami komunalnymi skontrolowanych gmin od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. wyniosły 515 659,6 tys. zł, w tym 99,4% z opłat z tego tytułu. Wydatki na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu wyniosły 573 104,4 tys. zł, głównie (87,2%) na odbiór, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów. Nadwyżkę dochodów nad wydatkami stwierdzono w 14 gminach<sup>14</sup>, przy czym tylko w czterech zdecydowano się na obniżenie stawek opłat. W 10 gminach<sup>15</sup> dochody nie pokryły wydatków, przy czym żadna z nich nie zdecydowała się na podwyższenie stawek opłat.

W dwóch gminach<sup>16</sup> nie podejmowano skutecznych działań w celu wyegzekwowania należności od właścicieli nieruchomości zalegających z opłatami za odbiór odpadów, co stanowiło naruszenie art. 6b i art. 6q u.c.p.g. W gminach tych nie wystawiano tytułów wykonawczych, co uniemożliwiało wszczęcie egzekucji należności. Łączna kwota zaległości do dnia zakończenia kontroli wyniosła 325,9 tys. zł.

<sup>7</sup> Dotyczy: Gminy Powidz, Miasta i Gminy Przecław.

<sup>8</sup> Dotyczy: Gminy Sulęcino, Miasta i Gminy Wronki oraz Gminy Długoleka.

<sup>9</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta Radom, Gminy Sulęcino, Miasta Kalisz, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Gminy Długoleka.

<sup>10</sup> Dotyczy: Miasta Radom i Miasta Wrocław.

<sup>11</sup> Dotyczy: Gminy Wiązowna, Gminy Łukowica, Gminy Powidz.

<sup>12</sup> Dotyczy: Miasta Radom, Miasta Kraków, Miasta Kalisz, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Gminy Długoleka.

<sup>13</sup> Dotyczy: Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Sieraków, Miasta Kalisz, Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta Radom, Gminy Powidz, Miasta Dębica, Gminy Długoleka.

<sup>14</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Kępice, Gminy Sulęcino, Miasta Kraków, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Gminy Łukowica, Miasta Kalisz, Miasta i Gminy Wronki, Gminy Powidz, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Gminy Tuszów Narodowy, Miasta Radom, Gminy Wiązowna.

<sup>15</sup> Dotyczy: Miasta Słupsk, Miasta i Gminy Pelplin, Miasta i Gminy Sieraków, Miasta Wrocław, Gminy Długoleka, Miasta i Gminy Głuszycy, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Przecław, Miasta i Gminy Błonie, Miasta i Gminy Tarczyn.

<sup>16</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Błonie, Miasta i Gminy Tarczyn.

Wójtowie siedmiu gmin<sup>17</sup> nie określili w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty. W trzech przypadkach nie podejmowano działań, pomimo wiedzy o właścicielach, którzy nie złożyli deklaracji, w kolejnych trzech trwały postępowania wyjaśniające w związku z niezłożeniem deklaracji. Natomiast w jednej gminie, z powodu braku analiz lub trudności w ustaleniu zobowiązanych zamieszkujących w budynkach wielolokalowych, w ogóle nie posiadała wiedzy o liczbie właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji [str. 23–31].

Z danych przekazanych przez gminy, które odpowiadały na kwestionariusz NIK wynika, że 28,9% z nich po wdrożeniu nowego systemu zmieniała stawki za gospodarowanie odpadami, głównie obniżając je w odniesieniu do odpadów zbieranych selektywnie. Duża część gmin (37,4%) przyznała, że dochody z opłat za gospodarowanie odpadami nie pokrywają kosztów funkcjonowania nowego systemu, wskazując jako główną przyczynę problemy z egzekwowaniem opłat (50,6%) [str. 77–80].

#### ▪ **Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi**

W dwóch<sup>18</sup> spośród 26 jednostek objętych kontrolą nie sporządzono pisemnej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 rok, a w Spółce Ekosystem we Wrocławiu sporządzona analiza nie zawierała wymaganych u.c.p.g. danych o ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy. NIK już w kontroli prowadzonej w 2013 r. zwracała uwagę na problem braku udokumentowania przeprowadzonej analizy, co ogranicza możliwości oceny jej wyników oraz ustalenie przesłanek podjęcia decyzji. Wniosek NIK o doprecyzowanie zapisów u.c.p.g. w zakresie formy i terminu dokonywania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi znalazł swoje odzwierciedlenie w noweli ustawy<sup>19</sup>, która weszła w życie 1 lutego 2015 r. [str. 31–33]

#### ▪ **Działania edukacyjno-informacyjne**

We wszystkich skontrolowanych gminach przeprowadzono kampanie informacyjno-edukacyjne wśród mieszkańców gmin na temat ich praw i obowiązków związanych z wprowadzaniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Kontrolowane gminy na ogół dobrze wywiązały się z ustawowego obowiązku udostępniania informacji, o których mowa w u.c.p.g. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonej wśród mieszkańców kontrolowanych gmin ankiety, którzy w zdecydowanej większości zadeklarowali m.in. posiadanie wystarczających informacji o funkcjonowaniu PSZOK [str. 33–34].

#### ▪ **Zapewnienie możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych w RIPOK i w PSZOK**

Wszystkie kontrolowane gminy posiadały dostęp do RIPOK lub do zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Odebrane od właścicieli nieruchomości odpady były dostarczane do takich instalacji, przy czym w dwóch gminach<sup>20</sup> wystąpiły przypadki przekazania odpadów zmieszanych do instalacji zastępczych zamiast do RIPOK. Gminy zadbały także o zapisanie w umowach z odbiorcami odpadów, ich zobowiązania do dostarczenia odpadów do właściwych instalacji. Wypełnianie tego zobowiązania było w większości przypadków objęte działaniami kontrolnymi.

<sup>17</sup> Dotyczy: Gminy Wiązowna, Miasta Radom, Gminy Długoleś, Miasta i Gminy Wronki, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Gminy Sulęcino, Miasta Wrocław.

<sup>18</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Błonie oraz Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87).

<sup>20</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Błonie i Miasta i Gminy Tarczyn.

Dobry dostęp do RIPOK i instalacji zastępczych potwierdzają dane zebrane na potrzeby niniejszej informacji od marszałków województw. Wynika z nich, że zdecydowana większość regionów gospodarki odpadami komunalnymi posiada możliwości zagospodarowania takich odpadów w instalacjach do mechaniczno-biologicznego przetwarzania, kompostowniach oraz na składowiskach. Na poważny problem w tym zakresie wskazują jedynie dane z województwa podkarpackiego, w którym poniżej potrzeb jest (i będzie się utrzymywać w 2015 r.) wydajność instalacji przetwarzających odpady i pojemność składowisk [str. 35–37].

Z gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK tylko 32,2% korzystało z RIPOK będących ich własnością lub współwłasnością, ale żadna nie zgłosiła problemu braku możliwości przekazania zebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych do instalacji zajmujących się ich zagospodarowaniem. Wśród podstawowych problemów funkcjonowania RIPOK wskazywano na ich ograniczoną liczbę, która wpływa na brak konkurencyjności cenowej i wysokie koszty odbioru odpadów (68,3%) [str. 83–84].

W trzech<sup>21</sup> spośród 24 gmin objętych kontrolą nie został zrealizowany wynikający z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. obowiązek utworzenia PSZOK oraz nie wskazano miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych. Gminy tłumaczyły nieutworzenie PSZOK-ów wdrożeniem innych rozwiązań w tym zakresie, takich jak mobilne punkty zbierania odpadów i „gniazda”, w których prowadzona jest selektywna zbiórka papieru, tektury i opakowań z tworzyw sztucznych, metali i szkła. W pozostałych 21 gminach, według stanu na dzień 30 września 2014 r., funkcjonowało ogółem 26 PSZOK-ów [str. 37–39].

Zdecydowana większość ankietowanych mieszkańców kontrolowanych gmin pozytywnie oceniła lokalizację i czas otwarcia PSZOK (83,5%) oraz spełnianie potrzeb co do ich liczby (72,4%). Na niewystarczającą liczbę PSZOK najczęściej narzekali mieszkańcy gmin miejskich (37%). Większość ankietowanych (87,9%) czuła się dobrze poinformowana o zasadach działania PSZOK [str. 39].

362 gminy (17,1%), które odpowiedziały na kwestionariusz NIK nie utworzyły na własnym terenie PSZOK, głównie z powodu wysokich kosztów (51,4%). Zdecydowana większość z gmin, które PSZOK utworzyły (93,6%) uznała, że ich liczba i częstotliwość funkcjonowania jest wystarczająca do obsługi mieszkańców. Natomiast tylko 43,6% z tych gmin zadeklarowała, że PSZOK przyjmuje od mieszkańców wszystkie rodzaje odpadów niezmięszanych powstających w gospodarstwie domowym [str. 81–83].

#### ▪ **Przetargi na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych**

Przetarg nieograniczony na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zorganizowało 19 gmin, zaś pięć gmin tylko na odbieranie tych odpadów. We wszystkich przypadkach SIWZ zawierały wymagane informacje, a podstawowym kryterium wyboru ofert była cena. W umowach zawartych z wybranymi w przetargach wykonawcami umieszczono zapisy zobowiązujące do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych do właściwych instalacji do odzysku i unieszkodliwiania lub przetwarzania tych odpadów.

W dwóch gminach<sup>22</sup> dla potrzeb opracowania SIWZ nierzetelnie oszacowano ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, zawyżając tę wielkość w stosunku do danych rzeczywistych. W obydwóch gminach zdecydowano się na ryczałtową formę wynagrodzenia

<sup>21</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Głuszycy, Miasta Kalisz, Gminy Tuszów Narodowy.

<sup>22</sup> Dotyczy: Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Tarczyn.

wykonawcy i złożone oferty znacząco przekroczyły kwoty, jakie zamawiający zamierzali przeznaczyć na realizację zamówień. W jednym przypadku zamawiający unieważnił postępowanie i rozpiął drugi przetarg (poprawiając jednocześnie poprzednie szacunki). W drugim przetarg doszedł do skutku, ale w celu jego sfinansowania niezbędna była korekta (podwyżka) stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi [str. 40–42].

Przyjęcie ryczałtowej formy wynagrodzenia w przypadku przeszacowania parametrów mających wpływ na kalkulację ceny ofert powoduje, że wykonawcy mogą je zawyżyć do nieuzasadnionego z punktu widzenia interesów zamawiającego poziomu. Problem ze względu na znaczącą liczbę gmin w kraju (ponad 61% z gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK), które deklarują przyjęcie do przetargów ryczałtowej formy wynagrodzenia zasługuje na szczególną uwagę organów odpowiedzialnych za wdrożenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi [str. 80–81].

#### ▪ **Kontrola podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości**

Od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. pracownicy kontrolowanych jednostek przeprowadzili 34 096 kontroli przestrzegania u.c.p.g. (88,4% dotyczyło właścicieli nieruchomości, a reszta podmiotów odbierających odpady). W ich wyniku nałożono łącznie 1 659,0 tys. zł kar pieniężnych, przy czym ponad 99% tej kwoty dotyczyło podmiotów odbierających odpady (m.in. za niezłożenie lub nieterminowe złożenie sprawozdań, nieterminowy odbiór odpadów, wykonywanie tej działalności bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, mieszanie odpadów zbieranych selektywnie z odpadami zmieszanymi). W 2014 r. przeprowadzono o ponad 40% kontroli więcej niż w 2013 r. przy czym w odniesieniu do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości liczba kontroli spadła o 53%.

W pięciu kontrolowanych jednostkach<sup>23</sup> kontrole zostały znacząco ograniczone lub zupełnie zmarginalizowane. W pięciu<sup>24</sup> z przeprowadzonych kontroli nie sporządzano wymaganych protokołów.

W 15 gminach<sup>25</sup> (62,5%) ujawniono problem tzw. „dzikich wysypisk”. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. ujawniono ich 2 346 (16 316 tys. Mg odpadów), z czego 94,8% zlikwidowano. W 2014 r. wzrosła zarówno liczba ujawnionych „dzikich wysypisk” (o 62,4%), jak i masy odpadów pochodzących z wysypisk zlikwidowanych (o 45,5%) [str. 42–47].

#### ▪ **Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi**

Wszystkie podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu 23 gmin objętych kontrolą złożyły wymagane art. 9n ust. 1 u.c.p.g. kwartalne sprawozdania za rok 2013 i 2014 (trzy kwartały). Wyjątek stanowiło Miasto i Gmina Błonie, gdzie dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto działania w celu wyegzekwowania 16 sprawozdań od pięciu podmiotów.

W 10 gminach łącznie 54 kwartalne sprawozdania zostały złożone po terminie wynikającym z art. 9n ust. 2 u.c.p.g. (opóźnienia od 1 do 169 dni). W pięciu gminach<sup>26</sup> wykonano obowiązek z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. i naliczono kary za opóźnienia (łącznie 58,3 tys. zł), a w pozostałych pięciu<sup>27</sup> tłumaczono

<sup>23</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Wronki, Gminy Powidz, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Miasta i Gminy Międzyzlesie i Gminy Długoleka.

<sup>24</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Wronki, Gminy Sulęcyno, Miasta i Gminy Błonie, Gminy Długoleka, Miasta i Gminy Głuszyca.

<sup>25</sup> Dotyczy: Gminy Sulęcyno, Miasta i Gminy Wronki, Miasta i Gminy Sieraków, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta Kalisz, Miasta Radom, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta Kraków, Miasta i Gminy Kępice, Gminy Długoleka, Gminy Powidz i Miasta Wrocław.

<sup>26</sup> Dotyczy: Miasta Kraków, Miasta Wrocław, Miasta Dębica, Miasta Radom, Gminy Wiązowna.

<sup>27</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Błonie, Gminy Sulęcyno, Miasta i Gminy Wronki, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Gminy Długoleka.

zaniechanie m.in. sporadycznym występowaniem lub niewielką liczbą dni opóźnienia. W czterech<sup>28</sup> gminach nierzetelnie weryfikowano sprawozdania kwartalne, które nie zawierały niektórych elementów wymienionych w art. 9n ust. 3 pkt 1–3 u.c.p.g.

Wszystkie skontrolowane gminy terminowo przekazały roczne sprawozdania za 2013 rok marszałkom województw i wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska. W trzech gminach<sup>29</sup> sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i wykazano w nich nieprawidłowe dane. Przyczyną błędów była niestaranność zarówno przy weryfikacji, jak i przy sumowaniu danych z kwartalnych sprawozdań.

Kontrola przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska wykazała, że złożone ministrowi roczne sprawozdania marszałków województw za 2012 r. były weryfikowane przewlekłe (działania podejmowano od 184 dni do 274 dni od ich złożenia) i nierzetelnie (po weryfikacji nadal brak było wielu danych, m.in. w 12 sprawozdaniach brak było łącznie 884 wskaźników recyklingu i przygotowania odpadów do ponownego użycia oraz wskaźników ograniczenia składowania odpadów biodegradowalnych). Natomiast sprawozdań za 2013 r. w ogóle nie weryfikowano (NIK ustaliła, że nie zawierają one danych z 696 gmin). NIK, po uzyskaniu od marszałków województw wstępnych danych za 2014 r.<sup>30</sup> zwraca uwagę, że część gmin dalej nie radzi sobie z osiągnięciem wymaganych wskaźników.

We wszystkich objętych kontrolą gminach na koniec 2013 r. osiągnięto wymagane przepisami poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Natomiast z powodu braku w rozporządzeniu<sup>31</sup> odpowiedniej metodologii nie było możliwe stwierdzenie, czy gminy w 2013 r. osiągnęły wymagany poziom ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania (wskaźnik 50% należało osiągnąć do 16 lipca 2013 r. a metodologia obliczeń dotyczyła całego roku) [str. 47–54].

#### ▪ **Monitorowanie wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami przez Ministerstwo Środowiska**

Ministerstwo Środowiska monitorując proces wdrożenia przez gminy nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi korzystało z uzyskanych od wojewodów informacji o podjętych przez rady gminy uchwałach, o których mowa w u.c.p.g. oraz publikowało, na własnym portalu, materiały zawierające zestawy dobrych praktyk, a także zorganizowało cztery tury ankiet kierowanych do gmin, w tym o poziomie stawek opłat za gospodarowanie odpadami. Minister powołał także specjalny Zespół<sup>32</sup> w celu dokonania analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami komunalnymi, identyfikacji problemów związanych z wdrażaniem nowego systemu i wypracowania propozycji ich rozwiązań, w tym propozycji zmian legislacyjnych [str. 49–50].

## 2.3 Uwagi i wnioski

1. Mimo, że od początku funkcjonowania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach minęło już niemal 1,5 roku, to jednak skuteczne wdrożenie tego systemu wciąż jest dla gmin zadaniem niełatwym. W początkowym okresie wdrażania gminy napotykały

<sup>28</sup> Dotyczy: Gminy Sulęcyno, Gminy Powidz, Gminy Długoleka, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój.

<sup>29</sup> Dotyczy: Gminy Sulęcyno, Gminy Powidz, Miasta Wrocław.

<sup>30</sup> Najwyższa Izba Kontroli informacje te uzyskiwała od marszałków województw w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

<sup>31</sup> 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 ograniczenia masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r., poz. 676).

<sup>32</sup> Zespół do spraw analizy wdrażania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powołany został zarządzeniem Nr 6 Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 6).

na problemy wynikające głównie z czynników obiektywnych, w tym uwarunkowań prawnych. NIK po kontroli przeprowadzonej w 2013 r. podjęła skuteczne działania w celu zmiany przepisów u.c.p.g., które utrudniały gminom skuteczne wdrażanie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>33</sup>, która weszła w życie 1 lutego 2015 r., m.in. doprecyzowano pojęcie „właściciela nieruchomości”, zniesiono obowiązek składania przez właścicieli nieruchomości nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji zmiany stawki opłaty przez radę gminy<sup>34</sup>. Doprecyzowano także formę i termin dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

Obecna kontrola wykazała jednak, że problemy gmin we wdrażaniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi wynikają również z nieprawidłowych działań osób odpowiedzialnych w gminach za ten proces. Do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zostały skierowane wnioski dotyczące wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Dotyczyły one głównie: podjęcia lub kontynuowania działań zmierzających do utworzenia PSZOK, wprowadzenia rozwiązań umożliwiających właścicielom nieruchomości składanie deklaracji w formie elektronicznej, rzetelnego szacowania przez gminy ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zaległych opłat za odbiór odpadów, rzetelnego sporządzania obowiązujących sprawozdań.

**2. Rozwiązania wprowadzone przepisami u.c.p.g. zakładały całkowitą przebudowę systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w celu jego uszczelnienia i usprawnienia, a w efekcie ograniczenia masy odpadów gromadzonych na składowiskach bądź „dzikich wysypiskach”. Wszystkie kontrolowane gminy podjęły działania pozwalające na lepszą kontrolę drogi odpadów od miejsc ich powstania do miejsc profesjonalnego zagospodarowania. Zadbano o odpowiednią informację proekologiczną i zachęty finansowe do segregowania odpadów. W umowach z firmami odbierającymi odpady od właścicieli nieruchomości zawarto zobowiązania do prawidłowego zagospodarowania odpadów. Problemu „dzikich wysypisk” nie udało się jednak rozwiązać (ujawniono je w 15 z 24 skontrolowanych gmin), a nawet problem ten się nasilił.**

Spostrzeżenia z kontroli NIK potwierdzają także dane GUS<sup>35</sup>, według których na koniec 2013 r. w Polsce zlokalizowanych było 2 791 dzikich wysypisk wobec 2 334 w 2012 r. (o 19,6% więcej). W 2013 r. zlikwidowano ich 15 178, o około 42,9% więcej niż w roku poprzednim. O rosnącym problemie „dzikich wysypisk” poinformował także Dyrektor Lasów Państwowych, wskazując, że po 1 lipca 2013 r. ilość odpadów porzuconych w lasach wyniosła ponad 73 tys. m<sup>3</sup> podczas gdy przed wdrożeniem nowego systemu było ich o prawie 32 tys. m<sup>3</sup> mniej<sup>36</sup>. Jako przyczynę wskazał

<sup>33</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

<sup>34</sup> W informacji z dnia 2 grudnia 2013 r. o wynikach kontroli przygotowania wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (P/13/018), Izba wnioskowała do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej m.in. w ww. kwestiach.

<sup>35</sup> „Infrastruktura komunalna w 2013 r.”, GUS, Warszawa 2013. Informacja o nielegalnych wysypiskach zbierana jest bezpośrednio od wszystkich gmin w Polsce na formularzu elektronicznym Załącznika do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna. Nielegalne wysypiska zdefiniowane są na ww. formularzu jako znajdujące się na terenie gminy miejsca nieprzeznaczone do składowania odpadów, na których porzucane są odpady komunalne. Formularz badania narzuca kontrolę, która zakłada, że powierzchnia dzikiego wysypiska wykazywanego przez respondenta w sprawozdaniu powinna wynosić przynajmniej 10 m<sup>2</sup>. Według informacji z GUS planowany termin udostępnienia danych w ww. zakresie za 2014 r. przypada na październik 2015 r.

<sup>36</sup> Problem większej skali zaśmiecania lasów pozostawał także aktualny w 2014 r. Wskazują na to dane uzyskane po kontroli od Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, według których w 2013 r. w lasach zebrano 125 tys. m<sup>3</sup> śmieci, zaś w 2014 r. 120 tys. m<sup>3</sup>.

m.in. brak ciągłości odbioru odpadów przez gminy przy zmianie systemu. Zdaniem NIK wśród przyczyn nieszczelności nowego systemu gospodarowania odpadami można także wskazać nieskuteczną kontrolę, zwłaszcza w zakresie wywiązywania się przedsiębiorców z umownych obowiązków dotyczących prawidłowego zagospodarowania odebranych odpadów oraz brak stacjonarnych PSZOK, uniemożliwiający mieszkańcom darmowe pozbywanie się w każdym czasie wszystkich frakcji odpadów komunalnych. Wpływ na wyżej opisane problemy może mieć także brak ustawowego zobowiązania gmin do objęcia systemem również nieruchomości niezamieszkałych<sup>37</sup>. Należy ponadto zwrócić uwagę, że „dzikie wysypiska” to nie tylko problem gmin. Ich lokalizacja, a także źródła powstawania mają niejednokrotnie „ponadgminny” zasięg, a jak wynika z informacji przekazanych NIK w związku z kontrolą przez marszałków województw, nie są oni szczególnie zainteresowani tą problematyką, która ich zdaniem nie ma charakteru wojewódzkiego.

Zdaniem NIK „dzikie wysypiska” to problem nie tylko lokalny a wskazane powyżej możliwe przyczyny ich powstawania absolutnie nie stanowią katalogu zamkniętego. Dlatego problem ten wymaga szerszej analizy systemowej i wypracowania skutecznych rozwiązań na wszystkich poziomach zarządzania gospodarką odpadami – od ministra, przez marszałka województwa do gminy.

**3.** Wprowadzenie przez wszystkie kontrolowane gminy niższych stawek opłat za odpady segregowane i zadeklarowanie przez większość mieszkańców tych gmin selektywnego zbierania odpadów, a także wdrożenie przetargowego wyboru ofert na odbiór i zagospodarowanie odpadów powinny wpłynąć na obniżenie kosztów całego systemu. Tymczasem w sześciu spośród dziewięciu gmin, które w okresie objętym kontrolą zorganizowały kolejny przetarg, wzrosły ceny za – najbardziej „kosztotwórczy” – odbiór i zagospodarowanie odpadów (od 16,2% do 172%). Jedną z przyczyn było przeszacowanie przez gminy ilości odpadów wytwarzanych na ich terenie, wynikające z nierzetelnie przeprowadzonych analiz bądź asekuracyjnej polityki gmin, co przełożyło się na kalkulację cen ofert przetargowych. Nie można też wykluczyć, że wzrost kosztów usług w kolejnych przetargach wynikał z urealnienia poprzedniej ceny, celowo zaniżanej przez oferentów aby uzyskać kontrakt.

Na rosnące koszty zagospodarowania odpadów wskazują także „pozakontrolne” dane ogólnopolskie, m.in. dane z gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK, z których aż 18,8% wykazało rosnące koszty. Według danych GUS<sup>38</sup>, w 2013 r. (czyli w roku przeprowadzenia reformy) ceny odbioru odpadów wzrosły o około 30% w stosunku do roku poprzedniego. Natomiast jak wynika z innych badań<sup>39</sup>, w 2014 r. po przeprowadzeniu przez gminy kolejnych przetargów, wartość analizowanych umów wzrosła średnio o 2%.

Krótki okres funkcjonowania, a praktycznie stabilizowania, nowego systemu gospodarowania odpadami, nie pozwala zdaniem NIK na formułowanie jednoznacznych i kategorycznych wniosków odnośnie wzrostu kosztów, choć warto zwrócić uwagę na zidentyfikowane w kontroli problemy z rzetelnością przygotowania przetargów przy stosowaniu ryczałtowej ceny ofert. Biorąc jednak pod uwagę, że zjawisko rosnących kosztów bezpośrednio przekłada się na wrażliwą społecznie kwestię wysokości stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, powinno być ono przedmiotem szczegółowych analiz na wszystkich poziomach wdrażania systemu, od gmin przez regiony do właściwego ministra.

<sup>37</sup> Nieruchomość niezamieszkała to nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

<sup>38</sup> Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Informacje bieżące, Warszawa, 2014.01.15.

<sup>39</sup> Raport firmy HSM Polska Sp. z o.o. „Rynek gospodarki odpadami po wprowadzeniu rewolucji śmieciowej”, stan na wrzesień 2014.

4. Stwierdzone w 14 kontrolowanych gminach (tj. 58%) przypadki uzyskiwania nadwyżki dochodów nad wydatkami na gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikały m.in. z trudności w ich zbilansowaniu z uwagi na brak doświadczenia i stabilizowanie systemu, dynamiczne zmiany składanych deklaracji i ich korekty, zaniżanie przez wykonawców ceny ofert na odbiór i zagospodarowanie odpadów.

NIK zwraca uwagę na konieczność stałego monitorowania wysokości dochodów i kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w przypadku utrzymywania się lub wzrostu nadwyżki dochodów, podejmowania działań zmierzających do odpowiedniego skorygowania stawek pobieranych opłat. Należy przy tym uwzględnić konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i ciągłości funkcjonowania systemu.

5. W 2014 r. w stosunku do roku poprzedniego nastąpił 53% spadek liczby przeprowadzonych przez gminy kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Część gmin marginalizowała aktywność kontrolną i nie zadbała o rzetelne jej dokumentowanie.

W ocenie NIK, rzetelna kontrola, zwłaszcza wobec podmiotów odbierających odpady, ma istotne znaczenie dla usprawnienia procesu wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zwłaszcza jego uszczelniania.

6. Kontrola w Ministerstwie Środowiska wykazała brak odpowiedniej metodologii do wyliczenia, czy gminy wypełniły obowiązek ograniczenia w 2013 r. do 50% masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania. Wskazana przez ministra w rozporządzeniu metodologia odnosi się do całego 2013 r. natomiast obowiązek – zgodnie z art. 3 c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. – powstał od 16 lipca 2013 r. Minister Środowiska przyjął błędną, zdaniem NIK, interpretację, że obowiązek ten dotyczy całego 2013 r. a więc rozszerzając także okres przed 16 lipca 2013 r. Podsumowując, przepisy ww. rozporządzenia nie są w zakresie sprawozdawczości dostosowane do przejściowego charakteru przepisu ustawowego. Przewidują one bowiem obowiązek przesyłania sprawozdań za cały 2013 r., co nie pozwala na zweryfikowanie, czy gminy osiągnęły wymagany wskaźnik od 16 lipca 2013 r., jak to ustalił ustawodawca. NIK zwraca uwagę, że bez uregulowania tej sprawy podobny problem może wystąpić w 2020 r., kiedy to od 16 lipca 2020 r. gminy będą zobowiązane osiągnąć wskaźnik 35%.

**W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Środowiska o podjęcie działań na rzecz dostosowania przepisów rozporządzenia w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych do przejściowego charakteru przepisu art. 3c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.**

7. Początkowy okres wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami charakteryzował się licznymi problemami w zakresie sprawozdawczości. Błędne dane lub ich brak występowały na wszystkich szczeblach, od podmiotów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości, poprzez gminy do szczebla wojewódzkiego, a ich przekazanie następowało niejednokrotnie z opóźnieniem. Nieskuteczna była także weryfikacja błędnych lub niekompletnych sprawozdań. W rezultacie sprawozdawczość za lata 2012–2013 nie mogła spełnić podstawowej funkcji informacyjnej i zostać wykorzystana do zarządzania wdrażaniem systemu w szczególności w regionach i na szczeblu centralnym.

Zdaniem NIK, zasadniczym powodem załamania się systemu sprawozdawczego jest anachroniczna „papierowa” forma sporządzania i obiegu sprawozdań. Wobec znaczącej ilości i rodzajów zawartych w nich danych, brak automatyzacji, zwłaszcza na etapie sprawdzania ich poprawności, znacząco zwiększa ryzyko popełnienia błędu i wydłuża czas weryfikacji sprawozdań. Dlatego konieczne

są pilne działania, np. w ramach prowadzonych od dwóch lat prac nad wdrożeniem bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami (BDO), w celu zapewnienia obiegu ww. danych sprawozdawczych (tak jak to ma miejsce np. w przypadku sprawozdań budżetowych) w formie elektronicznej. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym Minister Środowiska nie posiada delegacji ustawowej do określania sposobu przekazywania obowiązujących sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami, o których mowa w u.c.p.g.

### 3.1 Rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

#### 3.1.1. Tworzenie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi

*Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.c.p.g. rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.*

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.c.p.g. rady wszystkich 24 gmin objętych kontrolą, po zasięgnięciu opinii państwowego inspektora sanitarnego, uchwaliły regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. We wszystkich przypadkach uchwały rad gmin, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zostały przekazane właściwym wojewodom w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Tylko dwie gminy<sup>40</sup> nie dotrzymały terminu dostosowania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, co było niezgodne z art. 4 ust. 3 u.c.p.g. Opóźnienia wynoszące prawie miesiąc wynikały z przedłużających się prac nad treścią tego dokumentu, w związku ze zmianami w u.c.p.g. We wszystkich przypadkach uchwalone regulaminy określały szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

*Zgodnie z art. 6n ust. 1 u.c.p.g. rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:*

- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
  - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
  - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
  - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

*Ponadto, jak stanowi art. 6n ust. 2 u.c.p.g., rada gminy w przedmiotowej uchwale może określić również wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

*Zgodnie z art. 12 ustawy zmieniającej, w uchwale tej rada gminy jest także zobowiązana do określenia terminu złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

We wszystkich 24 skontrolowanych gminach rady gmin w drodze uchwały określiły wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia, informację o terminach i miejscu jej składania a także pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

<sup>40</sup> Dotyczy: Gminy Powidz, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój.

W Gminie Sulęcyno zobowiązano właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do obowiązkowego wskazania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami okresu co najmniej czterech miesięcy w każdym roku kalendarzowym, bez względu na faktyczny okres korzystania z takiej nieruchomości. Naruszało to art. 6i pkt 2 u.c.p.g., zgodnie z którym obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstają odpady. Wójt wyjaśnił, że zobowiązanie takie zostało wpisane do regulacji wewnętrznych dla zapewnienia pokrycia zwiększonych kosztów obsługi nieruchomości zamieszkiwanych sezonowo.

W 12 gminach<sup>41</sup> spośród 24 skontrolowanych nie określono w drodze uchwały warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Art. 6m ust. 3 u.c.p.g. daje właścicielom nieruchomości możliwość składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Możliwość ta uwarunkowana jest, zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., uchwaleniem przez Radę Gminy warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wśród przyczyn nieuchwalenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej wskazywano m.in. niedopatrzenie spowodowane dużym obciążeniem pracowników przy wprowadzaniu nowego systemu gospodarki odpadami. W takich przypadkach niedopatrzenie to szybko naprawiano uzupełniając treści uchwał.

Istotnym problemem natomiast, który wystąpił w pięciu gminach<sup>42</sup>, był brak możliwości wdrożenia i zastosowania odpowiednich rozwiązań informatycznych. W takich przypadkach NIK wskazywała na potrzebę kontynuowania działań mających na celu wdrożenie w ww. gminach rozwiązań technicznych, które są warunkiem skorzystania przez mieszkańców z – wynikającego z art. 6m ust. 3 u.c.p.g. – prawa do złożenia deklaracji w formie elektronicznej.

Kontrolowane podmioty wywiązały się z obowiązku uregulowania w aktach prawa miejscowego także innych istotnych problemów warunkujących prawidłowe wdrożenie z dniem 1 lipca 2013 r. nowego systemu gospodarowania odpadami, tj.:

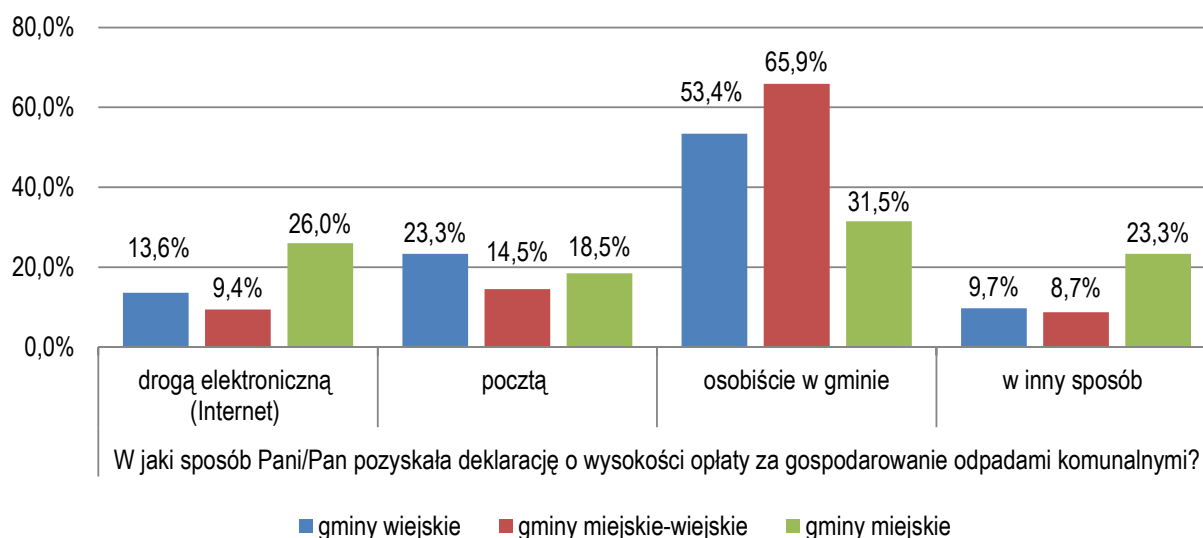
- określiły terminy, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6l ust. 1 u.c.p.g.;
- dokonały wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustaliły stawki takiej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, o której mowa w art. 6k ust. 1 u.c.p.g.;
- zgodnie z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. określiły szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>41</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Gminy Łukowica, Miasta i Gminy Wronki, Miasta i Gminy Sieraków, Gminy Długołęka, Miasta i Gminy Głuszycza, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Tarczyn, Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Błonie.

<sup>42</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Wronki, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta i Gminy Błonie.

Wykres nr 1

Informacje o źródłach pozyskiwania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w przypadkach gdzie dane nie sumują się do 100% oznacza, że respondent nie udzielił odpowiedzi)



Źródło: Wyniki badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli NIK.

Ankietowani najczęściej (ogółem 50,0%, a najwięcej – 65,9% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich) wskazywali, że deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozyskali osobiście w gminie. Natomiast 14,6% ogółu ankietowanych wskazało na inne źródła pozyskania deklaracji (np. spółdzielnie mieszkaniowe i zarządy wspólnot mieszkaniowych, sołtys). W tej grupie najliczniejsi byli mieszkańcy gmin miejskich (23,3%).

### 3.1.2. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe urzędów gmin do realizacji zadań związanych z wdrożeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

*Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.*

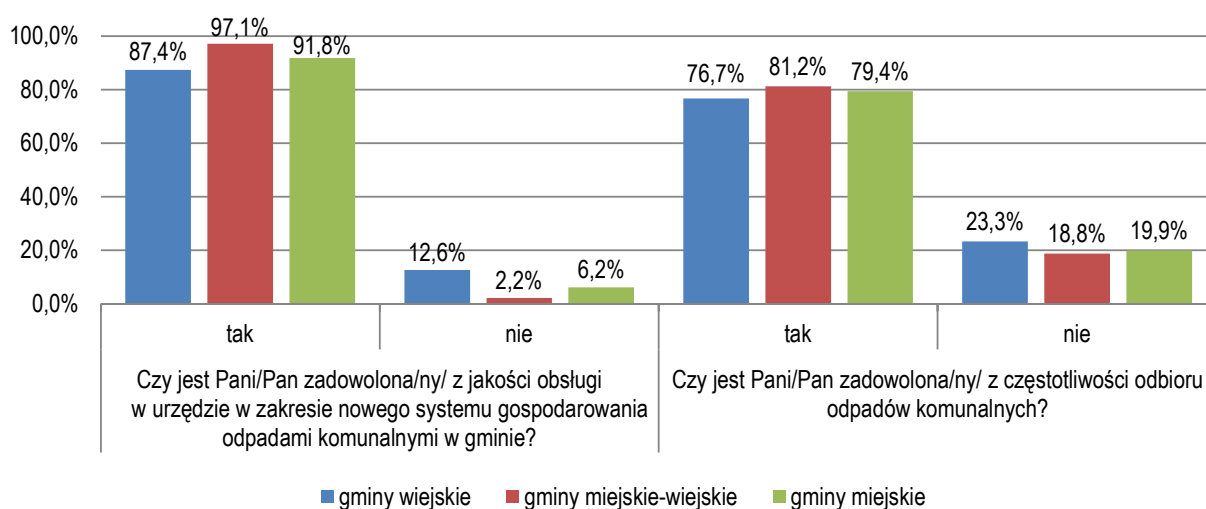
W dwóch gminach (Miasto Wrocław i Miasto Kraków) część zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi zlecono spółkom gminnym<sup>43</sup>. W pozostałych gminach zadania te realizowane były przez pracowników komórek organizacyjnych urzędów. Zadania związane z obsługą administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach na dzień 30 września 2014 r. zostały powierzone ogółem 332 pracownikom. Pracownicy odpowiedzialni za gospodarowanie odpadami komunalnymi uczestniczyli, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r., łącznie w 276 szkoleniach organizowanych m.in. przez organizacje pozarządowe, regionalne izby obrachunkowe oraz inne podmioty. Z informacji uzyskanych od pracowników biorących udział w szkoleniach wynika, że były one przydatne w realizacji bieżących zadań związanych z wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Łączna kwota wydatków poniesiona przez gminy na szkolenia wyniosła 211,7 tys. zł. Ustalono, że 18 gmin i MPO Sp. z o.o. w Krakowie korzystało ze wsparcia Ministerstwa Środowiska poprzez m.in. wykorzystywanie materiałów informacyjno-edukacyjnych dot. wdrażania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

<sup>43</sup> Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie oraz Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu.

W kontrolowanych gminach (z wyjątkiem dwóch) struktura organizacyjna została dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników został określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i jasny. Pracownikom odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi przypisano takie zadania w zakresach obowiązków. W Mieście i Gminie Błonie zarówno w regulaminie organizacyjnym jak i w zakresach obowiązków pracowników nie zostały przypisane zadania wynikające ze znowelizowanej u.c.p.g. Zapisy zawarte w tych dokumentach były ogólnikowe i odnosiły się do stanu sprzed nowelizacji u.c.p.g. w 2012 r. W Mieście i Gminie Piwniczna-Zdrój szeroki i ogólnikowy zakres zadań związanych z gospodarką odpadami przydzielono tylko dwóm pracownikom, co skutkowało m.in. wydłużaniem okresu załatwiania spraw związanych z wydawaniem decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Według wyjaśnień Burmistrza, nieprzydzielenie szczegółowych zadań wynikało z przeoczenia i nawału zadań związanych z wprowadzaniem nowego systemu gospodarki odpadami. Burmistrz zobowiązał się do opracowania i uzupełnienia zakresów obowiązków w powyższym zakresie oraz zadeklarował zwiększenie obsady personalnej na stanowisku ds. ochrony środowiska.

Wykres nr 2

Opinie o jakości ich obsługi w urzędzie oraz o częstotliwości odbioru odpadów komunalnych  
(w przypadkach gdzie dane nie sumują się do 100% oznacza, że respondent nie udzielił odpowiedzi)



Źródło: Wyniki badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli NIK

Zdecydowana większość ankietowanych (ogółem 92,5%, a najwięcej – 97,1% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich) wyrażała zadowolenie z jakości obsługi w urzędzie w zakresie spraw dotyczących nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Niezadowoleni najczęściej byli mieszkańcy gmin wiejskich (12,6%). Przy ogólnie dosyć wysokim wskaźniku zadowolenia z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych (ogółem 79,3%) należy wskazać, że mieszkańcy gmin wiejskich wyrazili niezadowolenie z częstotliwości odbioru tych odpadów (23,4%). Grupa tych mieszkańców wskazywała na m.in. na konieczność zwiększenia częstotliwości odbioru odpadów, a także dostarczania im większej ilości worków na odpady.

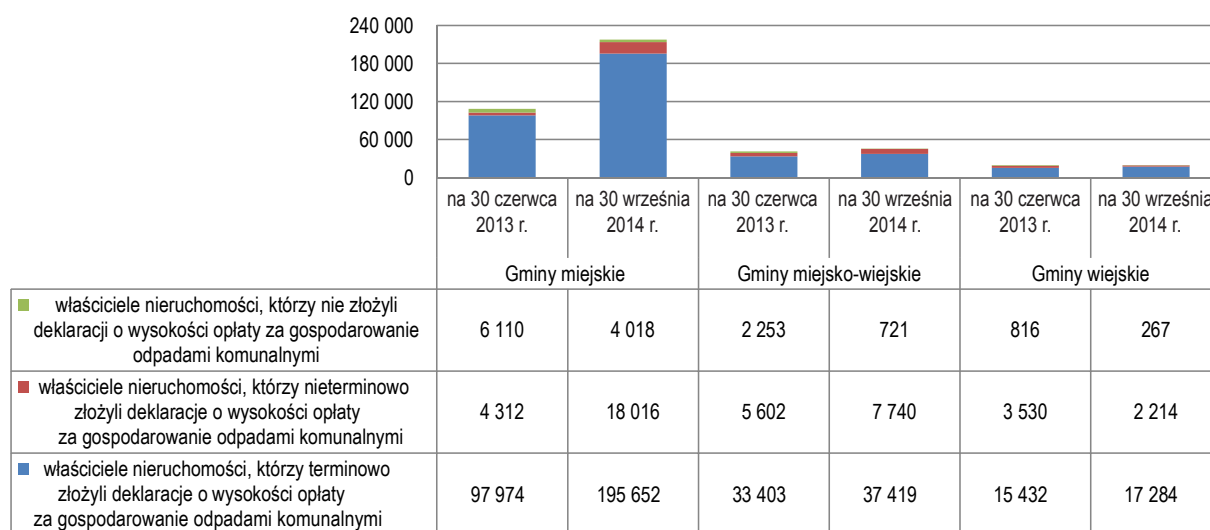
### 3.1.3. Wdrażanie rozwiązań warunkujących sprawne funkcjonowanie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

#### Ustalenie liczby właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Według stanu na 30 września 2014 r. w 24 objętych kontrolą gminach deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożyło łącznie 278 325 właścicieli nieruchomości. Według szacunków gmin było to 98,2% zobowiązanych do złożenia deklaracji (283 331 zobowiązanych). W porównaniu do stanu na 30 czerwca 2013 r. (dzień poprzedzający start nowego systemu gospodarowania odpadami) liczba właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji wzrosła o 113 899 osób, tj. o 67,2%. Wzrost ten dotyczył głównie właścicieli zamieszkujących gminy miejskie. Pomimo wzrostu liczby zobowiązanych systematycznie malała liczba właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji (z 9 179 na 30 czerwca 2013 r. do 5 006 na 30 września 2014 r., tj. o 45,5%). Spośród właścicieli nieruchomości, którzy złożyli deklaracje, 231 983 (tj. 83,4%) zadeklarowało zbieranie odpadów w sposób selektywny. We wszystkich kontrolowanych gminach wystąpiły opóźnienia w składaniu deklaracji, a liczba deklaracji złożonych nieterminowo wyniosła 27 970, tj. 10,1% ogółu złożonych deklaracji.

Wykres nr 3

Dynamika zmian w okresie od czerwca 2013 r. do września 2014 r. liczby właścicieli nieruchomości zobowiązanych i składających deklaracje w podziale na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Tylko w przypadku dwóch gmin<sup>44</sup> spośród 24 objętych kontrolą nie było potrzeby podjęcia działań w celu wyegzekwowania deklaracji, gdyż obowiązek ich złożenia wypełnili wszyscy zobowiązani do tego właściciele nieruchomości. W 19 gminach podejmowano działania wobec właścicieli zalegających ze złożeniem deklaracji, które polegały na wysyłaniu wezwań, a w przypadku ich bezskuteczności wszczynaniu postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kontrola wykazała, że działania takie były prowadzone wobec 2 898 właścicieli nieruchomości, tj. 57,9% spośród tych, którzy na koniec września 2014 r. nie złożyli deklaracji. Większość przypadków zaniechania podjęcia działań wystąpiła w Mieście Radom, gdzie do zakończenia kontroli NIK trwała weryfikacja danych ujętych w bazie właścicieli nieruchomości (utworzonej

<sup>44</sup> Dotyczy: Gminy Powidz, Miasta i Gminy Przecław.

na podstawie ewidencji gruntów i budynków oraz ewidencji ludności) pod kątem ustalenia faktycznego zobowiązania właściciela nieruchomości do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami. Prezydent Radomia zobowiązał się do jej zakończenia w 2015 roku. Niezależnie od działań podejmowanych wobec osób, które nie złożyły deklaracji, w siedmiu gminach<sup>45</sup> wydano 304 decyzje w sprawie określenia wysokości opłaty wobec właścicieli nieruchomości w związku z uzasadnionymi wątpliwościami co do danych zawartych w złożonej deklaracji. W trzech gminach nie podejmowano żadnych działań w stosunku do właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji:

- w Gminie Sulęczyno według stanu na 31 grudnia 2013 r. deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie złożyło 60 właścicieli nieruchomości, a na 30 września 2014 r. 75 właścicieli. Działania wobec nich nie podejmowano, gdyż jak wyjaśnił wójt, zmiany w uchwałach z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, które weszły w życie 1 kwietnia 2014 r. spowodowały konieczność ponownego informowania właścicieli nieruchomości o obowiązku składania deklaracji, co wiązało się z ich przyjmowaniem przez pracowników Urzędu i ponowną rejestracją w systemie. Wójt wyjaśnił ponadto, że obecnie prowadzone są postępowania określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji;
- w Mieście i Gminie Wronki burmistrz do 30 września 2014 r., tj. przez półtora roku nie podjął działań mających na celu określenie w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec 344 właścicieli znajdujących się na terenie Gminy nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości tej opłaty. W konsekwencji gmina nie uzyskała potencjalnego dochodu w łącznej kwocie ponad 196,2 tys. zł. Postępowania w powyższym zakresie podjęto dopiero w październiku 2014 r. Odnośnie przyczyn niepodjęcia działań wcześniej burmistrz wyjaśnił, że podejmowane są one etapowo i wymagają zebrania pełnego i zweryfikowanego materiału dowodowego. Dodał też, że trudnością przy weryfikacji obowiązku złożenia deklaracji jest niespójność definicji właściciela nieruchomości w u.c.p.g. i w ordynacji podatkowej;
- w Gminie Długoleka do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 listopada 2014 r. (przez ponad 16 miesięcy), Wójt Gminy nie ustaliła 10 właścicielom nieruchomości w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z niezłożeniem przez nich deklaracji o wysokości takiej opłaty. Wójt tłumaczyła to ciągłym wpływem deklaracji oraz koniecznością ich bieżącej rejestracji.

Posiadanie przez gminy rzetelnych danych o liczbie właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady komunalne objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami, a co za tym idzie zobowiązanych do składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu. Dane takie dają wiedzę, czy gminny system gospodarowania odpadami objął swoim zasięgiem cały strumień wytwarzanych odpadów komunalnych, a także, czy zapewniony został optymalny poziom finansowania systemu z opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości. Kompletności powyższych danych nie zapewni automatycznie, spoczywający na właścicielach obowiązek składania deklaracji o wysokości opłaty. Natomiast egzekwowanie tego obowiązku nie będzie skuteczne, jeśli gmina nie ustali bazy danych o potencjalnych zobowiązanych i skutecznych procedur aktualizacji i weryfikacji tych danych. Kontrola wykazała, że gminy coraz lepiej radzą sobie z tym problemem, a margines podmiotów znajdujących się poza gminnymi systemami gospodarowania odpadami i uchylających się od wnoszenia opłat jest coraz mniejszy. Do określenia zobowiązanych właścicieli nieruchomości wykorzystuje się m.in. dostępne ewidencje nieruchomości i ludności, a także systemy ewidencyjne wykorzystywane przy gospodarowaniu odpadami jeszcze przed przejściem tego systemu przez gminy. Największe problemy z weryfikacją baz danych o właścicielach nieruchomości występują w gminach miejskich. Wynika to w szczególności ze skali (duża liczba nieruchomości, co do których nie ma pewności czy są zamieszkałe lub czy powstają na nich odpady) a także z faktu, że znaczna część właścicieli nieruchomości zamieszkuje w budynkach wielolokalowych zarządzanych przez spółdzielnie lub wspólnoty mieszkaniowe. Przykładowo:

<sup>45</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta Radom, Gminy Sulęczyno, Miasta Kalisz, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Gminy Długoleka.

- w Mieście Wrocław wystąpił spór z zarządcami nieruchomości m.in. co do złożenia przez te podmioty, a nie przez właścicieli nieruchomości w budynkach wielolokalowych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Skutkowało to brakiem w gminie informacji o liczbie wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych art. 6m ust. 1 ustawy u.c.p.g. do złożenia deklaracji oraz o liczbie właścicieli nieplacących opłaty śmieciowej. NIK oceniła, że stan taki nie pozwalał gminie na określenie należnej wysokości dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co mogło negatywnie wpływać na bilansowanie się funkcjonującego nowego systemu gospodarowania odpadami.

Niezależnie od generalnie pozytywnej oceny postępów w „urealnianiu” baz danych o zakresie podmiotowym nowego systemu gospodarowania odpadami Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia w gminach działań w celu wyegzekwowania od wszystkich właścicieli nieruchomości złożenia wymaganych deklaracji. W przypadku niewywiązywania się z tego obowiązku, konieczne jest niezwłoczne podjęcie wobec nich działań przewidzianych w art. 6o u.c.p.g. w celu określenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Brak takich decyzji oznacza nieobjęcie nowym systemem wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za odbiór odpadów komunalnych, a w konsekwencji zaniżenie dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i zaburzenie procesu wdrażania systemu.

### **Ewidencjonowanie podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości**

We wszystkich 24 gminach prowadzono zgodnie z wymogami art. 9b u.c.p.g. rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Natomiast w dwóch gminach (Miasto i Gmina Błonie, Miasto i Gmina Piwniczna-Zdrój) nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z u.c.p.g., co naruszało art. 3 ust. 3 pkt 3 u.c.p.g. Powyższe zaniechanie tłumaczono głównie natłokiem obowiązków związanych z wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadów komunalnych.

Należy podkreślić, że bez wymaganej ustawą ewidencji gminy nie posiadają pełnej wiedzy o właścicielach nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W ocenie NIK, bez takiej wiedzy nie jest możliwa rzetelna kontrola prawidłowości wykonania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z u.c.p.g.

### **Finansowanie nowego systemu gospodarowania odpadami**

*Stosownie do art. 6j ust. 1 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 oraz: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego. Zgodnie z art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W przypadku zaś nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.).*

*Jak stanowi art. 6k ust. 3 u.c.p.g., w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy zobowiązana jest do ustalenia niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami.*

W przypadku 21 z 24 gmin objętych kontrolą wybrano metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uwzględniającą liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. W dwóch przypadkach<sup>46</sup>, stawka opłaty została ustalona od powierzchni lokalu mieszkalnego, a w Mieście Kraków stawkę tę uchwalono od gospodarstwa domowego. Metody ustalania opłaty

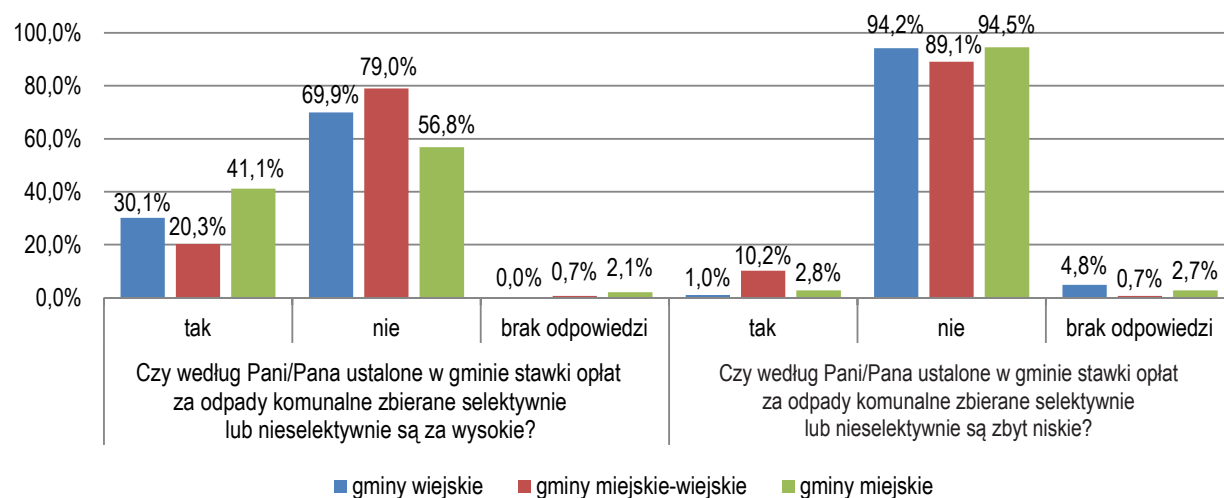
<sup>46</sup> Dotyczy: Miasta Radom i Miasta Wrocław.

nie były w okresie objętym kontrolą zmieniane. W pięciu gminach<sup>47</sup>, rada gminy określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wzięła pod uwagę przypadków, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, a w szczególności gdy na nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. W tych przypadkach wskazywano m.in., że: na terenie gminy nie ma nieruchomości, na których odpady komunalne generowane są nieregularnie; gmina nie jest regionem turystycznym i ten czynnik nie ma wpływu na wysokość opłat.

W ośmiu przypadkach rada gminy skorzystała ze zmiany pierwotnie uchwalonych stawek opłat za zbieranie i odbieranie odpadów w sposób selektywny oraz za zbieranie i odbieranie odpadów zmieszanych. W trzech gminach<sup>48</sup> (12,5% skontrolowanych) stawki zostały podwyższone, średnio od jednego do pięciu złotych od mieszkańca. Wójtowie wskazywali, że podwyższenie stawek opłat wynikało przede wszystkim: z ustalenia pierwotnych stawek na zbyt niskim poziomie, nie pozwalającym na prowadzenie inwestycji poprawiających efektywność systemu; wzrostu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w porównaniu do pierwszego przetargu. Natomiast w pięciu gminach<sup>49</sup> (20,8% skontrolowanych) stawki obniżono średnio od 0,9 zł do 11,4 zł. Jako powód wskazywano głównie na przeszacowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami (wykonywanego po raz pierwszy) oraz korzystniejsze rozstrzygnięcia kolejnych przetargów na odbiór odpadów komunalnych.

Wykres nr 4

## Opinie o wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi



Źródło: Wyniki badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli NIK.

Większa część ankietowanych (69,2%) uważała, że ustalone w gminie stawki opłat za odpady komunalne zbierane selektywnie lub nieselektywnie nie są za wysokie. Opinie były zróżnicowane w zależności od rodzaju gminy, w której zamieszkują ankietowani. Najwyższy odsetek ankietowanych, którzy wskazali na wysokie stawki opłat za odpady komunalne zbierane zarówno selektywnie lub nieselektywnie wystąpił w gminach miejskich i wiejskich, odpowiednio 41,1% i 30,1%. Respondenci wskazywali, że obecne stawki są znacznie wyższe od tych sprzed wprowadzenia nowego systemu, a ustalona opłata za odbiór nie adekwatna do ilości wytworzonych odpadów w gospodarstwie domowym. Najbardziej zadowoleni z poziomu stawek byli mieszkańcy gmin miejsko-wiejskich, którzy aż w 79% uznali, że nie są one za wysokie, a według 10,2% stawki zostały ustalone nawet na zbyt niskim poziomie.

<sup>47</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Pelplin, Miasta Słupsk, Miasta i Gminy Brzesko, Gminy Tuszów Narodowy, Miasta Wrocław.

<sup>48</sup> Dotyczy: Gminy Wiązowna, Gminy Łukowica, Gminy Powidz.

<sup>49</sup> Dotyczy: Miasta Radom, Miasta Kraków, Miasta Kalisz, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Gminy Długoleka.

W ośmiu gminach<sup>50</sup> (tj. 33,3% objętych kontrolą) rady gmin skorzystały z możliwości różnicowania stawek opłat, polegających m.in. na ustanowieniu dopłaty i zwolnień przedmiotowych dla właścicieli nieruchomości. Przykładowo:

- Rada Miejska w Dębicy w maju 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia dopłaty do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, w których zamieszkują rodziny wielodzietne. W uchwale wprowadzono dopłaty do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 100% do trzeciego i każdego następnego dziecka w rodzinie wielodzietnej zamieszkującej nieruchomość. Aby uzyskać dopłatę do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należało do deklaracji dołączyć oświadczenie o liczbie dzieci pozostających na utrzymaniu. Według stanu na 30 września 2014 r. złożonych zostało 258 oświadczeń o posiadaniu uprawnień do korzystania z dopłaty do opłaty za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi, a 332 osoby skorzystały z dopłaty. Koszty dopłaty w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. wyniosły prawie 40 tys. zł;
- Rada Miejska Miasta Kalisz w czerwcu 2013 r. określiła zasady ustalenia opłaty dla nieruchomości zamieszkałych, na których prowadzone jest kompostowanie odpadów zielonych w ten sposób, że można dokonać odliczenia dwóch złotych od każdej zadeklarowanej osoby w przypadku kompostowania odpadów zielonych. Miesięczne koszty z tytułu odliczenia od opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z tytułu kompostowania odpadów zielonych wyniosły 16,4 tys. zł.

We wszystkich przypadkach ustalone przez radę gminy kryteria i zasady przyznawania ulg były przestrzegane.

*W myśl art. 6r ust. 1 u.c.p.g. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Zgodnie z art. 6r ust 2 z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:*

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu.

*W myśl art. 6r ust. 2a z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.*

Łączne dochody z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi skontrolowanych gmin w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. wyniosły 515 659,6 tys. zł, w tym z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi 512 711,7 tys. zł, tj. 99,4% wszystkich uzyskanych dochodów. Wydatki na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu w ww. okresie wyniosły 573 104,4 tys. zł, w tym na odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych 500 025,0 tys. zł, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych 23 690,9 tys. zł, na obsługę administracyjną systemu 44 990,2 tys. zł. Szczegółowe dane zawarto w tabeli nr 1 oraz na wykresach nr 5 i 6.

<sup>50</sup> Dotyczy: Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Sieraków, Miasta Kalisz, Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta Radom, Gminy Powidz, Miasta Dębica, Gminy Długołęka.

Tabela nr 1

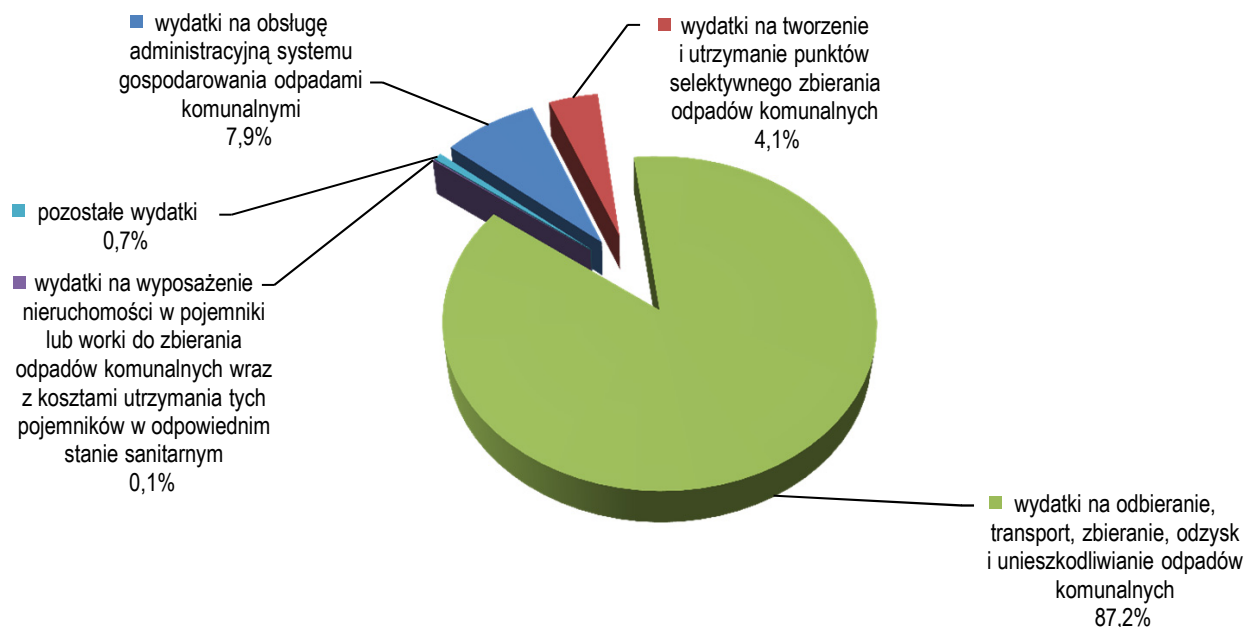
Wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz uzyskane dochody związane z tym systemem zrealizowane przez kontrolowane gminy w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r.

| Lp.                             | Wyszczególnienie                                                                                                                                                       | gminy<br>miejskie  | gminy<br>miejsko-<br>wiejskie | gminy<br>wiejskie | Ogółem             | Struktura<br>wydatków/<br>dochodów |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------------|
|                                 |                                                                                                                                                                        | [w złotych]        |                               |                   |                    | [w %]                              |
| 1.                              | Wysokość wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ogółem, z tego:                                                       | 543 328 670        | 20 128 537                    | 9 647 177         | 573 104 384        | 100,0                              |
| 1.1.                            | wydatki na obsługę administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi                                                                                         | 41 761 833         | 2 414 846                     | 813 486           | 44 990 165         | 7,9                                |
| 1.2.                            | wydatki na tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych                                                                                   | 22 778 082         | 738 477                       | 174 352           | 23 690 911         | 4,1                                |
| 1.3.                            | wydatki na odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych                                                                            | 476 801 237        | 15 164 964                    | 8 058 775         | 500 024 976        | 87,2                               |
| 1.4.                            | wydatki na wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych wraz z kosztami utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym | 82                 | 335 227                       | 18 203            | 353 512            | 0,1                                |
| 1.5.                            | pozostałe wydatki                                                                                                                                                      | 1 987 436          | 1 475 023                     | 582 361           | 4 044 820          | 0,7                                |
| 2.                              | Wysokość dochodów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi ogółem, z tego:                                                                                    | 483 385 123        | 21 872 205                    | 10 402 253        | 515 659 581        | 100,0                              |
| 2.1.                            | dochody uzyskane z wnoszonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi                                                                                             | 481 410 296        | 21 214 981                    | 10 086 440        | 512 711 717        | 99,40                              |
| 2.2.                            | dochody uzyskane z tytułu kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne                                                                  | 158 240            | 9 378                         | 52 750            | 220 368            | 0,04                               |
| 2.3.                            | dochody uzyskane z tytułu kar pieniężnych nałożonych na właścicieli nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych                                        | 135 480            | 0                             | 0                 | 135 480            | 0,03                               |
| 2.4.                            | pozostałe dochody                                                                                                                                                      | 1 681 107          | 647 846                       | 263 063           | 2 592 016          | 0,50                               |
| <b>Nadwyżka (+)/deficyt (-)</b> |                                                                                                                                                                        | <b>-59 943 547</b> | <b>1 743 668</b>              | <b>755 076</b>    | <b>-57 444 803</b> | <b>X</b>                           |

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Wykres nr 5

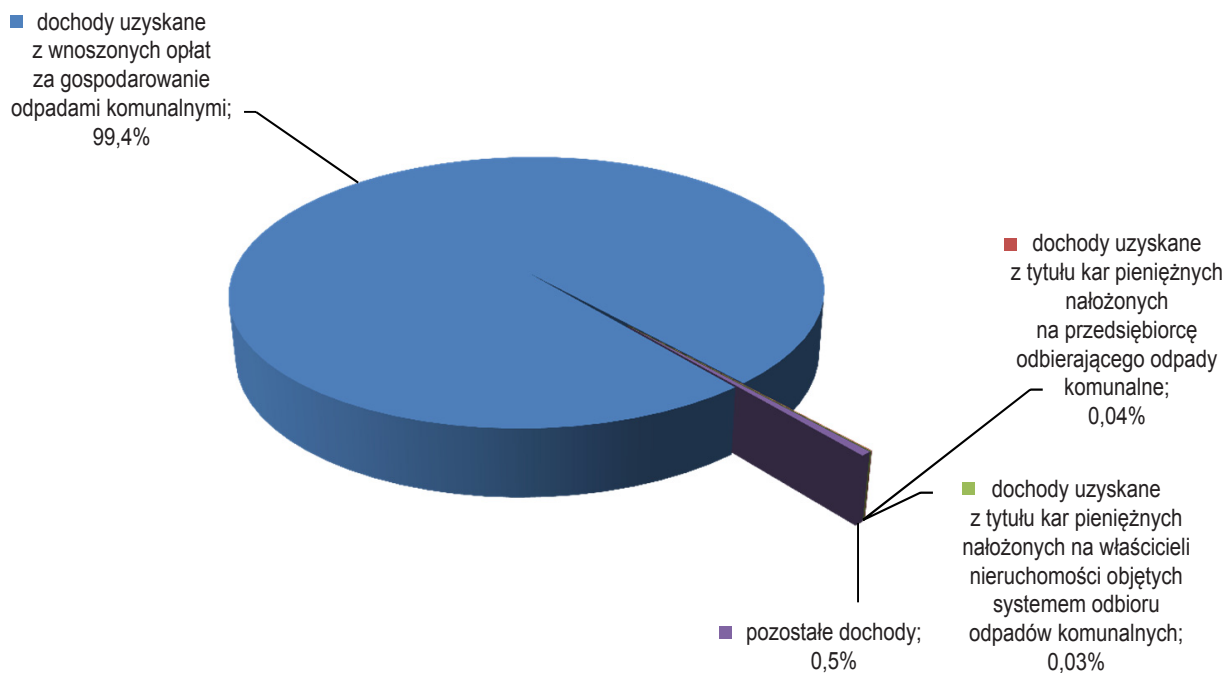
Struktura wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r.



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Wykres nr 6

Struktura dochodów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r.



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Nadwyżkę dochodów nad wydatkami stwierdzono w 14 gminach<sup>51</sup>. Wśród powodów uzyskania nadwyżki najczęściej wskazywano trudności w zbilansowaniu wpływów z uwagi na brak doświadczenia w tym zakresie, niestabilizowanie systemu w zakresie przychodów spowodowane dynamicznymi zmianami składanych deklaracji i ich korekt, wyłonieniem najkorzystniejszych ofert w postępowaniu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, których wartość była niższa od planowanej wartości zamówienia. W przypadku czterech gmin zdecydowano się na obniżenie stawek opłat. Niektóre zdecydowały się wykorzystać dodatkowe środki na inwestycje poprawiające funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami a część gmin postanowiła wstrzymać się z korektami systemu finansowania do czasu nowelizacji u.c.p.g. oraz ustabilizowania się struktury kosztów. Przykładowo:

- w Mieście i Gminie Wronki w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. nadwyżka dochodów nad wydatkami na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosła łącznie 599,2 tys. zł (118,0 tys. zł w 2013 r. i 481,2 tys. zł na 30 września 2014 r.). Nadwyżka była efektem wyłonienia najkorzystniejszej oferty w postępowaniu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, której wartość była niższa od szacowanej wartości przedmiotu zamówienia<sup>52</sup>. Ustalono, że nadwyżka ma zostać przeznaczona na pokrycie kosztów egzekucji opłat za gospodarowanie odpadami oraz nakłady inwestycyjne związane z punktem selektywnego zbierania odpadów komunalnych i doposażenia w pojemniki do selektywnej zbiórki;
- w Mieście Kraków nadwyżka dochodów nad wydatkami na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. wyniosła łącznie 73 056,5 tys. zł. Przyczynami powstania nadwyżki, według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej, było m.in. poniesienie kosztów odbioru odpadów komunalnych niższych o ok. 45% od przewidywanych oraz wyższe niż zakładano dochody (przyjęto, że 100% mieszkańców miasta będzie zbierać odpady w sposób selektywny ze względu na niższe opłaty za odbiór takich odpadów, natomiast około 16% nieruchomości zadeklarowało gromadzenie odpadów w sposób nieselektywny). Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej poinformował, że system gospodarowania odpadami w Krakowie jeszcze się nie ustabilizował. Miesięczne wahania kosztów sięgały nawet 60%, natomiast miesięczne wahania w przychodach wynosiły do 10%. Oszacowano, że dopiero po upływie pełnych dwóch lat funkcjonowania systemu strumień odpadów ustabilizuje się i będzie możliwe poznanie struktury odpadów oraz kosztów. Uznano, że dla bezpieczeństwa funkcjonowania systemu nadwyżka finansowa powinna utrzymywać się na poziomie od 2 do 3 miesięcznych wpływów z opłat. Ponadto, w związku planowaną kolejną nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku Gmina wstrzymała się z planowanymi inwestycjami (zakładano m.in. wyposażenie nieruchomości w pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych). Po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku Gmina przeprowadzi kolejne analizy ekonomiczne i na ich podstawie podejmie działania zmierzające do utrzymania wpływów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo i ciągłość funkcjonowania systemu.

W 10 gminach<sup>53</sup> dochody nie pokryły wydatków. Wśród przyczyn najczęściej wymieniano decyzje radnych o uchwaleniu niższych stawek od zaproponowanych przez wójta, poniesienie wydatków na uruchomienie PSZOK, zaległości właścicieli nieruchomości w regulowaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Żadna z tych gmin nie zdecydowała się na podwyższenie stawek opłat. Przykładowo:

- w Mieście Wrocław w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w II półroczu 2013 r. zanotowano niedobór w wysokości 10 416 589 zł (14,1% dochodów z gospodarowania odpadami komunalnymi), a po III kwartałach 2014 r. niedobór 8 084 607 zł, tj. 6,2% dochodów w tym okresie. Jak podkreślono w wyjaśnieniach, specyfika wydatków na funkcjonowanie systemu może spowodować czasowy brak zrównoważenia w danej jednostce przychodów z tytułu opłat z kosztami funkcjonowania systemu, co oznacza, że w danym przedziale czasowym przychody z tytułu opłaty nie muszą bilansować się z kosztami funkcjonowania systemu;

<sup>51</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Kępice, Gminy Sulęcyno, Miasta Kraków, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Gminy Łukowica, Miasta Kalisz, Miasta i Gminy Wronki, Gminy Powidz, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Gminy Tuszów Narodowy, Miasta Radom, Gminy Wiązowna.

<sup>52</sup> Wynagrodzenie odbiorcy odpadów wynikające z umowy było niższe o 1.795.991,40 zł od szacunkowej wartości zamówienia.

<sup>53</sup> Dotyczy: Miasta Słupsk, Miasta i Gminy Pelplin, Miasta i Gminy Sieraków, Miasta Wrocław, Gminy Długołęka, Miasta i Gminy Głuszycy, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Przecław, Miasta i Gminy Błonie, Miasta i Gminy Tarczyn.

- w Mieście i Gminie Pelplin w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. dochody Gminy uzyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były niższe od wydatków na pokrycie kosztów finansowania systemu ogółem o 369,3 tys. zł. Niedobór spowodowany był w szczególności podwojeniem częstotliwości wywozu odpadów zmieszanych z terenu osiedli wielorodzinnych, a także niedoszacowaniem ilości odpadów zmieszanych w trakcie przygotowywania SIWZ dla potrzeb przetargu.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien funkcjonować na zasadzie „samofinansowania”, tzn. jego koszty należy pokryć ze środków uzyskanych przez gminę z opłat od właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady. Jak wykazała kontrola, praktycznie żadnej z objętych nią gmin nie udało się tego finansowania zbilansować. Istotnym czynnikiem wpływającym na taki stan rzeczy jest niewątpliwie krótki okres funkcjonowania systemu i niestabilność struktury kosztów zagospodarowania powstających odpadów, w której głównym czynnikiem jest cena usług osiągnięta w przetargach na wybór podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady. Ta natomiast uzależniona jest zarówno od wielkości i struktury odpadów, jak i od uwarunkowań lokalnych rynków usług „śmieciowych”. Dlatego zwłaszcza na tym początkowym etapie konieczne jest stałe monitorowanie wysokości pobieranych dochodów i ponoszonych wydatków w powiązaniu z działaniami stabilizującymi system gospodarowania odpadami. Przypadki systematycznego osiągnięcia nadwyżki dochodów nad kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, mogą oznaczać ustalenie stawek opłat na niezasadnie wysokim poziomie i konieczność rozważenia ich obniżenia. Sytuacja odwrotna natomiast powinna skłaniać w pierwszej kolejności do analiz zasadności wielkości poszczególnych składników ponoszonych kosztów oraz skuteczności egzekwowania dochodów, a dopiero w ostateczności do zwiększania stawek opłat.

W dwóch przypadkach (Miasto i Gmina Błonie, Miasto i Gmina Tarczyn) nie podejmowano skutecznych działań w celu wyegzekwowania zaległości od właścicieli nieruchomości zalegających z opłatami za odbiór odpadów komunalnych.

- W Mieście i Gminie Błonie na dzień 30 września 2014 r. zaległości 1 226 właścicieli nieruchomości z tytułu niewniesienia opłaty za odbiór odpadów komunalnych wyniosły łącznie 248,8 tys. zł. Do właścicieli nieruchomości, którzy zalegają z opłatami wysłano upomnienia, natomiast nie podejmowano dalszych działań, w szczególności nie wystawiano tytułów wykonawczych, co uniemożliwiało wszczęcie egzekucji należności. Tym samym nie zostały wykonane obowiązki organu gminy jako wierzyciela i organu egzekucyjnego, o których mowa w art. 64a u.c.p.g. i doprowadzono w okresie trzech kwartałów 2014 r. do ponad sześciokrotnego wzrostu wymagalnych należności gminy. Burmistrz tłumaczył, że Gmina Błonie nie ma osoby zatrudnionej w charakterze poborcy tego tytułu opłat.
- W Mieście i Gminie Tarczyn podobnie jak w Błoniu ograniczano się do wystawiania upomnień. Na 15 października 2014 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych dla 139 zobowiązanych właścicieli/zarządców nieruchomości na łączną kwotę 77,1 tys. zł. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że w związku z powyższymi informacjami odnośnie planowanej na 2014 r. w u.c.p.g. zmiany organu egzekucyjnego, z organu gminy na urząd skarbowy nie przydzielono pracownikom gminy zadania w zakresie windykacji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poinformowała także, że od października 2014 r. miasto rozpoczęło działania egzekucyjne.

Powyższe zaniechania wykonania obowiązków ustawowych świadczą o braku dbałości o pozyskanie dochodów, które zgodnie z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. mają być źródłem pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

### **Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi**

Jednym z istotnych zadań gminy w zakresie tworzenia na swoim terenie warunków do utrzymania porządku i czystości jest dokonywanie, stosownie do wymogu określonego w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g., corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

W trzech spośród 26 jednostek objętych kontrolą nie w pełni wywiązano się z obowiązku dokonania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g. Ustalono, że:

- w Mieście i Gminie Piwniczna-Zdrój w kontrolowanym okresie Gmina nie sporządziła pisemnej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 rok. Burmistrz tłumaczył, że w jego opinii nie zachodziła konieczność tworzenia takiego dokumentu. W 2013 r. w sposób ogólny porównano koszty funkcjonowania systemu oraz kwotę wpływów z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami. Na bieżąco podejmowano decyzje o doposażeniu gminnego punktu zbiórki odpadów w dodatkowe pojemniki i kontenery na odpady. Nie rozważano możliwości technicznych i organizacyjnych do przetwarzania odpadów zielonych, gdyż w regionie sądecko-gorlickim istnieje regionalna instalacja do przetwarzania tych odpadów;
- w Mieście i Gminie Błonie do dnia zakończenia kontroli, tj. do 4 listopada 2014 r. nie wywiązano się z obowiązku sporządzenia analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2013 r. Sporządzono jedynie dokument pn. „Szczegółowy stan gospodarki odpadami na terenie gminy Błonie w 2012 r., który miał stanowić punkt odniesienia do prowadzenia corocznych analiz gospodarki odpadami. Burmistrz podał, że zgodnie z założeniami jakie przyjęła Gmina Błonie analizowany jest okres od 1 lipca do 30 czerwca następnego roku;

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nawet uwzględniając ww. wyjaśnienia, co do analizowanego okresu będącego podstawą sporządzenia analizy, to i tak analizy nie sporządzono pomimo, że od końca półrocza 2014 r. do dnia zakończenia kontroli upłynęły ponad cztery miesiące. Tym samym gmina nie wywiązała się z ustawowego obowiązku sporządzenia analizy stanu gospodarki odpadami.

- w objętej kontrolą Spółce Ekosystem we Wrocławiu sporządzona analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2013 nie zawierała danych wymaganych art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. f u.c.p.g., tj. danych o ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy. Dyrektor ds. Operacyjnych i Finansowych Ekosystem wyjaśnił, że w analizie przedstawiono masę odpadów odebranych z terenu Gminy Wrocław, które uzyskano ze sprawozdań kwartalnych. Spółka nie miała wiarygodnych danych odnośnie ilości odpadów wytworzonych na terenie Wrocławia w 2013 r., gdyż nie posiadała aktualnych badań składu morfologicznego i frakcyjnego strumieni odpadów komunalnych.

We wszystkich jednostkach, w których opracowano analizę, była ona wykonywana przez pracowników urzędów i spółek gminnych w ramach obowiązków służbowych. Opracowane analizy były wykorzystywane m.in. do ustalenia wysokości opłaty pobieranej od mieszkańców za odbiór odpadów i ich zagospodarowanie, jak również do opracowania dokumentacji przetargowej dot. wyboru podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne.

NIK już w prowadzonej w 2013 r. kontroli przygotowania wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi zwracała uwagę na problem braku udokumentowania przeprowadzonej analizy, co ogranicza możliwości oceny jej wyników oraz utrudnia odtworzenie podjętych decyzji. Wskazała także, że brak analizy może znacznie utrudnić lub wręcz uniemożliwić ustalenie i porównanie kosztów funkcjonowania systemu, który w założeniu ustawodawcy powinien zostać sfinansowany z opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów. Możliwość rzetelnego oszacowania ilości odpadów wytwarzanych na obszarze gminy uwarunkowana jest posiadaniem danych dotyczących wskaźników ich wytwarzania odniesionych do osoby. W informacji z 2 grudnia 2013 r. o wynikach powyższej kontroli NIK wnioskuje do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu m.in. doprecyzowania zapisów u.c.p.g. w zakresie formy i terminu dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Wniosek NIK znalazł swoje odzwierciedlenie w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>54</sup>, która weszła w życie 1 lutego 2015 r. W rozdziale 4b u.c.p.g. po art. 9t dodano m.in. art. 9tb ust. 2 i 3

<sup>54</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

w brzmieniu: „Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi sporządza się w terminie do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy. Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi podlega publicznemu udostępnieniu na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy”.

### Działania edukacyjno-informacyjne

*Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. gminy prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e u.c.p.g gminy udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:*

- a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,*
- b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,*
- c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,*
- d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:*
  - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,*
  - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,*
- e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1155), zawierające:*
  - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,*
  - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy.*

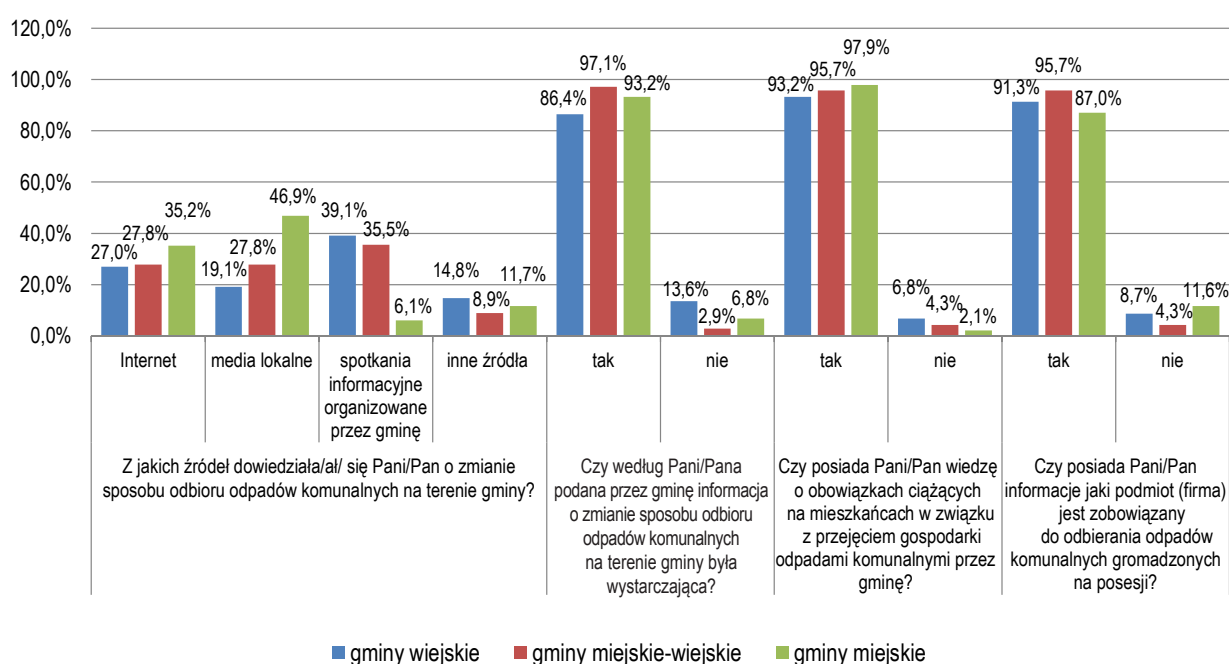
Wszystkie skontrolowane jednostki wywiązały się z organizacji i przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na ich terenie, poprzez m.in. spotkania z mieszkańcami, imprezy okolicznościowe, lokalne media, rozklejanie plakatów, roznoszenie ulotek itp. Do działań tych angażowano także pracowników placówek oświatowych, którzy realizowali m.in. projekty ekologiczne i konkursy o tematyce ekologicznej. NIK pozytywnie oceniła ww. działania, przy czym zauważyła, że kampania informacyjno-edukacyjna powinna mieć charakter ciągły, zwłaszcza w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Kontrolowane gminy, z wyjątkiem trzech przypadków, wywiązały się w pełni z ustawowego obowiązku udostępniania na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji, w których mowa w przywołanym wyżej art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a–e) u.c.p.g. Przykładem potwierdzającym skuteczność tych działań może być wynik przeprowadzonej wśród mieszkańców kontrolowanych gmin ankiety, którzy w zdecydowanej większości zadeklarowali posiadanie wystarczających informacji o funkcjonowaniu PSZOK (szczegółowy opis w podrozdziale Zapewnienie możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych w PSZOK). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieudostępnienia:

- w Gminie Powidz informacji o: miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, osiągniętych wymaganych poziomach recyklingu, odzysku oraz ograniczenia masy składowanych odpadów biodegradowalnych, selektywnym zbieraniu odpadów, a także o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Jeszcze w trakcie kontroli NIK brakujące informacje zostały zamieszczone na stronie internetowej Urzędu w zakładce „Gospodarka Odpadami”;
- w dwóch Gminach (Miasto i Gmina Tarczyn, Miasto i Gmina Pelplin) informacji o osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady wymaganych poziomach recyklingu, odzysku oraz ograniczenia masy składowanych odpadów biodegradowalnych. W Mieście i Gminie Pelplin uzupełniono informacje jeszcze w trakcie kontroli NIK, natomiast w Mieście i Gminie Tarczyn zobowiązano się do ich uzupełnienia.

Wykres nr 7

Informacje o źródłach pozyskiwania wiedzy o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych i obowiązkach ciążyących na mieszkańcach gminy (w przypadkach gdzie dane nie sumują się do 100% oznacza, że respondent nie udzielił odpowiedzi)



Źródło: Wyniki badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli NIK.

W odpowiedzi ankietowanych mieszkańców kontrolowanych gmin najpowszechniejszym źródłem wiedzy o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych z terenu gminy były media lokalne i Internet (63,5% ogółu ankietowanych). Najwyższy odsetek ankietowanych (ponad 82%) wskazujących na media lokalne i Internet dotyczył mieszkańców gmin miejskich, podczas gdy w gminach wiejskich odsetek ten wyniósł 46,1% ankietowanych. Zdecydowana większość ankietowanych (ogółem 92,8%, a najwięcej 97,9% mieszkańców gmin miejskich) uznała, że podana informacja o zmianie sposobu odbioru odpadów komunalnych w gminie była wystarczająca, podczas gdy 13,6% mieszkańców gmin wiejskich wskazywało na niewystarczające działania gminy w tym zakresie. Na zbliżonym poziomie kształtował się wskaźnik dotyczący wiedzy o obowiązkach ciążyących na mieszkańcach w związku z przejęciem gospodarki odpadami komunalnymi przez gminę (95,9% ogółu ankietowanych), przy czym wskaźnik ten w gminach miejskich wyniósł 97,9%, zaś w gminach wiejskich 93,2%. Zdecydowana większość respondentów (ogółem 91,2%) posiadała informacje o podmiotach (firmach) zobowiązanych do odbierania odpadów komunalnych gromadzonych na posesjach. Takiej wiedzy nie posiadało ponad 8% ankietowanych, a najwyższy odsetek w tym aspekcie wystąpił wśród mieszkańców gmin miejskich (11,6%).

## Zapewnienie możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych w RIPOK

*Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a u.c.p.g., gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). W myśl art. 9e ust. 1 pkt 2 tej ustawy, podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.*

Miasto Radom, Miasto Kraków i Miasto Wrocław zapewniły budowę, utrzymanie i eksploatację własnych regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), natomiast Miasto Dębica, Miasto Kalisz i Gmina Sulęczyno utworzyły i eksploatują RIPOK wspólnie z innymi gminami. W pozostałych gminach zebrane i odebrane odpady komunalne są przekazywane do RIPOK lub do zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami właściwym dla danej gminy. We wszystkich kontrolowanych jednostkach w umowach na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów zostały zawarte zapisy zobowiązujące wybrany podmiot do przekazywania selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania, natomiast zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów przeznaczonych do składowania do RIPOK. Ponadto, w umowach zawierano zapisy o karach w przypadku mieszania selektywnie zebranych odpadów ze zmieszanymi odpadami komunalnymi. Wywiązywanie się z powyższych zadań przez podmioty odbierające odpady komunalne gminy objęte tą kontrolą sprawowały poprzez kontrole własnymi pracownikami odpowiedzialnymi za gospodarkę odpadami komunalnymi, pracownikami straży miejskich oraz weryfikację kwartalnych sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady. W dwóch gminach (Miasto i Gmina Błonie, Miasto i Gmina Tarczyn) wystąpiły przypadki przekazania przez podmioty odbierające zmieszane odpady komunalne do zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, zamiast do RIPOK. W Mieście i Gminie Tarczyn wystąpiły trzy takie przypadki, przy czym we wszystkich zostały wszczęte postępowania administracyjne, w wyniku których na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. nałożono na odbiorców odpadów kary w łącznej wysokości 3,5 tys. zł. Jeden z podmiotów złożył odwołanie od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych brak było rozstrzygnięcia SKO. W Mieście i Gminie Błonie dwa podmioty wbrew art. 9e ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. przekazywały odpady do zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, zamiast do RIPOK. Dopiero w trakcie kontroli NIK gmina skierowała do tych podmiotów wezwania w celu złożenia wyjaśnień. W przypadku pierwszego podmiotu RIPOK odmówiła przyjęcia odpadów z powodu braku mocy przerobowych na zagospodarowanie odpadów. W przypadku drugiego podmiotu powodem było umowne zobowiązanie do września 2014 r. do przekazywania odpadów komunalnych do zastępczej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W kontrolowanych gminach w zasadzie nie występował problem braku możliwości dalszego zagospodarowania odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości. W większości przypadków były one dostarczane do podmiotów zajmujących się profesjonalnym przetwarzaniem odpadów, a w sporadycznych przypadkach wynikających zarówno z braku możliwości technicznych jak i braku właściwego nadzoru nad przedsiębiorcą odbierającym odpady – do instalacji zastępczych (składowisk odpadów). Kontrolowane gminy zadbały także o zapisanie w umowach z odbiorcami odpadów, ich zobowiązania do dostarczenia odpadów do właściwych instalacji.

Wypełnianie tego zobowiązania było w większości przypadków objęte działaniami kontrolnymi gmin, choć pewien niepokój – co do szczelności systemu zagospodarowania odpadów – może budzić znaczny wzrost w 2014 r. zarówno liczby ujawnionych tzw. „dzikich wysypisk” jak i masy odpadów pochodzących z wysypisk zlikwidowanych (szczegółowy opis w rozdziale „Kontrola przez gminy podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości” niniejszej Informacji).

Wyniki kontroli NIK w powyższym zakresie są w dużej części zbieżne z zebranymi, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, na potrzeby niniejszej informacji od marszałków województw danymi o RIPOK i instalacjach zastępczych. W samorządach województw na koniec 2014 r. funkcjonowało łącznie 875 RIOPK i instalacji zastępczych, które odpowiedni status uzyskały w drodze uchwał sejmików województw w sprawie wykonania wojewódzkich planów gospodarki odpadami (WPGO). Wynika z nich, że zdecydowana większość regionów gospodarki odpadami komunalnymi posiada możliwości przyjęcia i zagospodarowania takich odpadów w instalacjach do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, kompostowniach odpadów zielonych oraz na składowiskach odpadów. Co prawda, pojemność składowisk odpadów jest coraz mniejsza (głównie z uwagi na likwidację niektórych z nich), jednak w większości regionów wzrasta możliwość przetwarzania odpadów w instalacjach mechaniczno-biologicznych oraz w kompostowniach. Na poważny problem z zagospodarowaniem odpadów wskazują jedynie dane z województwa podkarpackiego, w którym poniżej potrzeb jest (i będzie się utrzymywać w 2015 r.) zarówno wydajność instalacji przetwarzających odpady jak i pojemność składowisk. Na niedobór mocy przerobowych kompostowni wskazały województwa: mazowieckie, opolskie i podlaskie, przy czym w opolskim problem ten zniknie w 2015 r. W 2015 roku powinny zostać także rozwiązane problemy z wydajnością instalacji przetwarzających odpady wykazywane przez Marszałków Województw Lubuskiego i Świętokrzyskiego. Należy zauważyć, że wdrażany system kierujący strumieniem zmieszanych odpadów komunalnych do regionalnych instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania, selektywnie zebranych odpadów zielonych i bioodpadów do instalacji kompostowania, a pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania i pozostałości z sortowania do składowisk odpadów powoduje, że liczba składowisk na przestrzeni trzech lat ulega zmniejszeniu o 94 (z 417 w 2013 r. do 323 w 2015 r.). Marszałkowie ośmiu województw<sup>55</sup> wskazywali, że stwierdzano incydentalne przypadki przekazywania odebranych odpadów komunalnych poza wyznaczone w rejonie RIPOK lub instalacje zastępcze. Powyższe potwierdzały prowadzone kontrole zarówno podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jak i instalacji do przetwarzania tych odpadów. W celu wykluczenia lub zapobieżenia powyższemu praktykom marszałkowie podejmowali działania o charakterze edukacyjnym i szkoleniowym wobec pracowników gmin i pracowników podmiotów odpowiedzialnych za odbieranie i przetwarzanie odpadów.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli w Ministerstwie Środowiska wynika, że działania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nakierowane na kontrole oraz analizy sprawozdań składanych przez gminy doprowadziły w 2013 r. do zidentyfikowania 20 przypadków przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych przez RIPOK i instalacje zastępcze spoza regionu gospodarowania odpadami (przy czym część przypadków dotyczy sytuacji, gdy właściwy RIPOK nie posiadał wolnych mocy przerobowych) oraz 85 przypadków przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji zastępczych w sytuacji, gdy nie wystąpiły awarie RIPOK (art. 91 ust. 2 u.c.p.g.).

<sup>55</sup> Dotyczy marszałka województwa: mazowieckiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego.

Z ustaleń kontroli w Ministerstwie Środowiska wynika, że zadania związane z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów oraz zadania związane z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych zamieszczane były na listach przedsięwzięć priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W latach 2011–2014 (trzy kwartały) realizowano łącznie 287 zadań obejmujących zagospodarowanie odpadów, z tego: 189 zadań dotyczyło budowy i modernizacji instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, a 98 zadań dotyczyło zamykania i rekultywacji składowisk odpadów komunalnych. Poniesione przez fundusze wydatki na realizację powyższych wyniosły ogółem 1 519 953,4 tys. zł, z tego:

- 1 429 427,3 tys. zł<sup>56</sup> na budowę i modernizację instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych. Wydatki te rok do roku systematycznie wzrastały, i tak w 2012 r. wzrosły o 22,5%, w 2013 r. o 10,2%, a w okresie dziewięciu miesięcy 2014 r. o 41,7%;
- 90 526,1 tys. zł<sup>57</sup> na zamykanie i rekultywację składowisk odpadów komunalnych. Wydatki te w porównaniu do roku poprzedniego kształtowały się na różnym poziomie, i tak w 2012 r. wzrosły o 18,2%, w 2013 r. spadły o 61,5%, w okresie dziesięciu miesięcy 2014 r. wzrosły o 64,9%.

Szczegółowe dane o liczbie poszczególnych instalacji i ich mocach przerobowych zostały zaprezentowane w poniższym zestawieniu:

Tabela nr 2

Dane o liczbie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i ich mocach przerobowych

| Rodzaj instalacji                                             | Liczba instalacji funkcjonujących na koniec roku |      |                     | Moc przerobowa instalacji funkcjonujących na koniec roku |          |                     | Brakujące moce (-) lub nadwyżka (+) w stosunku do potrzeb na koniec roku |         |                     |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------|---------------------|----------------------------------------------------------|----------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------|
|                                                               | 2013                                             | 2014 | 2015 <sup>(*)</sup> | 2013                                                     | 2014     | 2015 <sup>(*)</sup> | 2013                                                                     | 2014    | 2015 <sup>(*)</sup> |
|                                                               | [liczba]                                         |      |                     | [w tys. Mg/rok]                                          |          |                     | [w tys. Mg/rok]                                                          |         |                     |
| Instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów | 250                                              | 266  | 267                 | 16 057,4                                                 | 16 950,5 | 16 961,0            | 1 495,8                                                                  | 2 196,0 | 2 288,0             |
| Kompostowania odpadów zielonych                               | 194                                              | 205  | 208                 | 1 260,7                                                  | 1 636,0  | 1 259,4             | 171,5                                                                    | 280,4   | 249,8               |
| Składowisko                                                   | 417                                              | 404  | 323                 | 90 224,4                                                 | 71 259,7 | 54 654,9            | 8 747,0                                                                  | 6 045,8 | 5 240,3             |

(\*) oznacza prognozowane wielkości.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanej od marszałków województw w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

Opinie gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK, dotyczące funkcjonowania na ich terenie RIPOK i instalacji zastępczych zostały przedstawione w załączniku nr 5 do niniejszej Informacji.

### Zapewnienie możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych w PSZOK

*Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., gminy tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych.*

<sup>56</sup> Wydatki w poszczególnych latach wyniosły w: 2011 r. – 246.499,7 tys. zł, 2012 r. – 303.248,0 tys. zł, 2013 r. – 356.775,3 tys. zł, 2014 r. (do końca września) – 522 904,3 tys. zł.

<sup>57</sup> Wydatki w poszczególnych latach wyniosły w: 2011 r. – 267 19,8 tys. zł, 2012 r. – 31 572,0 tys. zł, 2013 r. – 12 168,9 tys. zł, 2014 r. (do końca września) – 20 065,4 tys. zł.

W trzech spośród 24 gmin objętych kontrolą do dnia zakończenia kontroli nie został zrealizowany obowiązek utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) oraz nie wskazano miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.:

- w Mieście i Gminie Głuszyce nie utworzono PSZOK z powodów ekonomicznych i organizacyjnych. Według wyjaśnień Burmistrza, lokalizacja na terenie gminy jednego takiego punktu nie będzie zachęcała mieszkańców gminy do selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych. Funkcje PSZOK na terenie gminy pełniło 41 tzw. „gniazd”, w których prowadzona jest selektywna zbiórka papieru i tektury, opakowań z tworzyw sztucznych, metali i szkła. Zebrane w ramach tej zbiórki odpady odbierane są przez podmiot odbierający odpady komunalne z terenu gminy w ramach zawartej umowy;
- w Mieście Kalisz zadania PSZOK realizował punkt mobilny prowadzony na podstawie umów na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych przez podmioty zewnętrzne. Mieszkańcy miasta otrzymali harmonogramy odbioru odpadów przez ten punkt mobilny;
- Gmina Tuszów Narodowy, wobec braku PSZOK, zapewniła odbiór wszystkich rodzajów odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, kontraktując mobilny odbiór wykonywany przez firmę odbierającą odpady na terenie gminy. Informacje w tej sprawie były podawane na bieżąco, na stronie internetowej Urzędu i poprzez akcję plakatową.

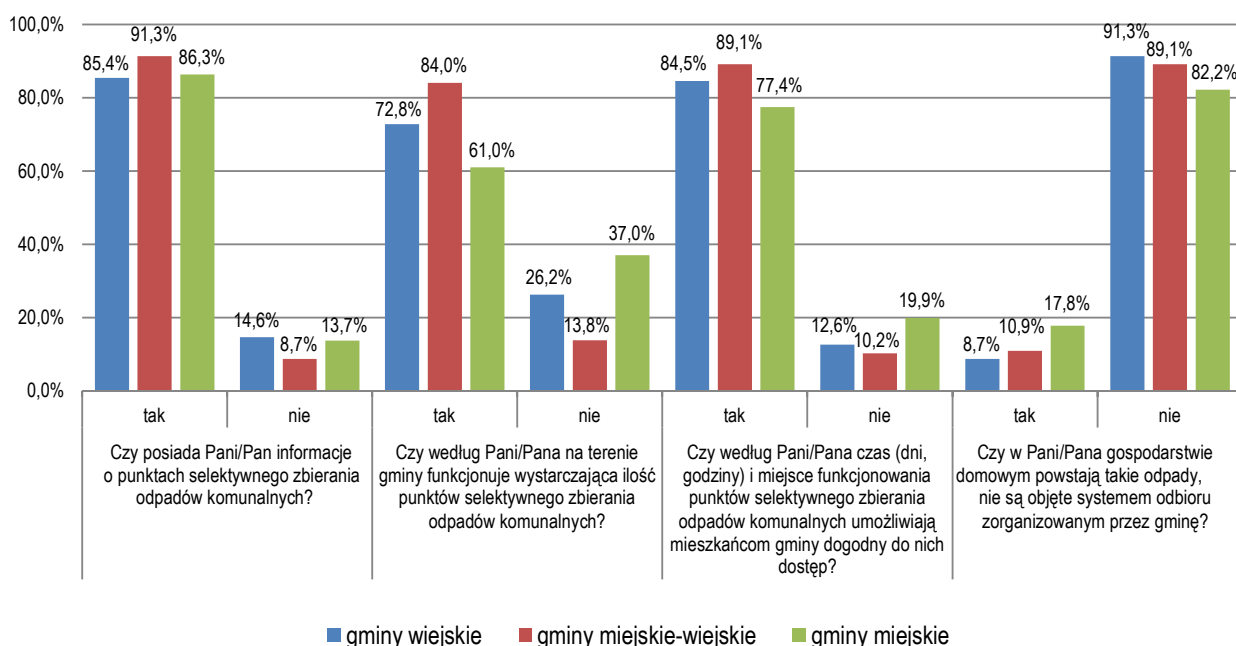
Ponadto w Mieście Kraków oprócz dwóch PSZOK funkcjonowało 559 tzw. „gniazd” z pojemnikami na papier, szkło, metal i tworzywa sztuczne.

W pozostałych 22 gminach objętych kontrolą, według stanu na dzień 30 września 2014 r., funkcjonowało ogółem 26 PSZOK-ów. Łączne wydatki poniesione przez gminy na ich utworzenie i utrzymanie w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r., wyniosły 23 690,9 tys. zł, tj. 4,1% ogółu wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (573 104,4 tys. zł). W ośmiu gminach<sup>58</sup> zadania związane z utworzeniem, utrzymaniem i eksploatacją PSZOK zostały powierzone podmiotom zewnętrznym (spółce gminnej, gminnej jednostce organizacyjnej lub podmiotowi prywatnemu) w oparciu o zawarte umowy na świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

<sup>58</sup> Dotyczy: Miasta Słupsk, Miasta Kraków, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Miasta i Gminy Wronki, Gminy Długoleś, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Przecław.

Wykres nr 8

Opinie o funkcjonowaniu PSZOK na terenie ich gminy (w przypadkach gdzie dane nie sumują się do 100% oznacza, że respondent nie udzielił odpowiedzi)



Źródło: Wyniki badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli NIK.

Zdecydowana większość ankietowanych (ogółem 87,9% a najwięcej – 91,3% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich) czuła się dobrze poinformowana o zasadach działania PSZOK. Na brak informacji w tym zakresie najczęściej wskazywali mieszkańcy gmin wiejskich (14,6%) oraz miejskich (13,7%). Wysoka była także ocena adekwatności do potrzeb liczby PSZOK (pozytywnie odniosło się 72,4% ogółu ankietowanych, przy czym najwięcej – 84% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich). Na niewystarczającą liczbę PSZOK najczęściej narzekali ankietowani mieszkańcy gmin miejskich (37%). W tej grupie było także najwięcej niezadowolonych z dostępności do PSZOK (prawie 20%), przy czym należy zaznaczyć, że ogólnie dostępność – rozumiana zarówno jako lokalizacja jak i czas otwarcia – była oceniana w zdecydowanej większości pozytywnie. Ogółem zadowolenie w tym aspekcie deklarowało 83,5% ankietowanych, najwięcej (89,1%) w grupie mieszkańców gmin miejsko-wiejskich. Pomimo, że zdecydowana większość ankietowanych (ogółem 87,1%) wskazało, że powstające odpady w gospodarstwie domowym są objęte systemem odbioru zorganizowanym przez gminę, to jednak 12,9% ogółu ankietowanych wskazało, że ma problem z pozbyciem się niektórych odpadów komunalnych powstałych w gospodarstwie domowym (największy odsetek ankietowanych w tym zakresie dotyczył mieszkańców gmin miejskich – 17,8% i miejsko-wiejskich – 10,9%). Wśród odpadów, których pozbycie się nastręczało najwięcej problemów były wymieniane przez ankietowanych głównie takie jak: baterie, sprzęt RTV i AGD, opony, odpady wielkogabarytowe oraz urządzenia zawierające rtęć.

Opinie gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK, dotyczące funkcjonowania na ich terenie PSZOK zostały przedstawione w załączniku nr 5 do niniejszej Informacji.

Uwzględniając wyniki kontroli, jak i opinie mieszkańców kontrolowanych gmin należy zwrócić uwagę na celowość rozwijania, zwłaszcza w większych miastach idei tworzenia, oprócz stacjonarnych PSZOK, tzw. gniazd i mobilnych punktów odbioru odpadów zbieranych selektywnie. Działanie takie, poprzez poprawę dostępu do takich punktów, powinno sprzyjać ograniczeniu powstawania w gospodarstwach domowych najkosztowniejszych do zagospodarowania odpadów zmieszanych. Natomiast całkowite zastępowanie stacjonarnych PSZOK punktami mobilnymi, oprócz tego, że jest niezgodne z przepisami, powoduje ograniczenia dla mieszkańców, gdyż poza wyznaczonymi okresami funkcjonowania punktu mobilnego, pozbawia ich możliwości przekazania zebranych selektywnie odpadów oraz pozbycia się np. tzw. „elektrośmieci”.

**3.2 Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości**

*Zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Do takich przetargów stosuje się, w zakresie nieuregulowanym w u.c.p.g. przepisy ustawy Pzp (art. 6g u.c.p.g.). Przetarg jest obowiązkowy także dla spółki z udziałem gminy (art. 6e u.c.p.g.). Wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w każdym przypadku będzie się odbywał na zasadach przetargu z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp. W sytuacji „awaryjnej”, gdy rozwiązano umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z dotychczasowym wykonawcą, art. 6f ust. 2 u.c.p.g. dopuszcza możliwość uzyskania tej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, ale tylko do czasu rozstrzygnięcia przetargu, który wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować niezwłocznie. W art. 6d ust. 4 u.c.p.g. wskazano na elementy, które należy określić w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ).*

*Jak stanowi art. 6d ust. 2 u.c.p.g., rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku przetargi organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów (art. 6d ust. 3 u.c.p.g.).*

*Po przeprowadzeniu postępowania przetargowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.).*

We wszystkich 24 kontrolowanych gminach<sup>59</sup> zostały zorganizowane przetargi, o których mowa w art. 6d u.c.p.g. W 19 gminach<sup>60</sup> przeprowadzono przetargi na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, natomiast w pięciu gminach<sup>61</sup> tylko na odbieranie odpadów.

Jedynie dziewięć gmin<sup>62</sup> skorzystało z możliwości wskazanej w art. 6c ust. 2, tj. postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

We wszystkich 24 skontrolowanych gminach SIWZ zawierały informacje określone w art. 36 ustawy Pzp oraz art. 6d ust. 4 u.c.p.g. Przedmiot zamówienia oraz jego wartość określono zgodnie z art. 29–35 ustawy Pzp. Opublikowano ogłoszenia o zamówieniu oraz o udzieleniu zamówienia. Wybór ofert następował w oparciu o kryteria oceny określone w SIWZ. Prawidłowo sporządzono protokoły z postępowań. W umowach na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych zawieranych z przedsiębiorcami wybranymi w drodze przetargu gminy zawierały zapisy zobowiązujące te podmioty do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, a odpadów zmieszanych, zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów, do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

<sup>59</sup> Miasto Kraków i Miasto Wrocław zleciły przeprowadzenie postępowań własnym spółkom (MPO Sp. z o.o. w Krakowie i Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu).

<sup>60</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Tarczyn, Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Błonie, Miasta i Gminy Pelplin, Miasta Słupsk, Miasta i Gminy Kępice, Gminy Łukowica, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta i Gminy Wronki, Gminy Powidz, Miasta i Gminy Sieraków, Miasta Kalisz, Miasta Dębica, Gminy Tuszów Narodowy, Miasta i Gminy Przecław, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Miasta i Gminy Głuszycy, Gminy Długoleka, Spółki Ekosystem.

<sup>61</sup> Dotyczy: Miasta Radom, Gminy Sulęczyno, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Spółki MPO Kraków, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój.

<sup>62</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Tarczyn, Gminy Wiązowna, Gminy Sulęczyno, Spółki MPO Kraków, Gminy Łukowica, Gminy Powidz, Gminy Tuszów Narodowy, Gminy Długoleka, Spółki Ekosystem.

Pojedyncze i nie mające systemowego charakteru przypadki nieprawidłowości przy wyborze podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości polegały na:

- wynikającym z przeoczenia przekazaniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego dla dwóch postępowań prowadzonych w trybie z wolnej ręki do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych z miesięczną zwłoką, czym naruszono art. 95 ust. 1 ustawy Pzp. (Miasto i Gmina Tarczyn);
- świadczeniu usługi odbioru odpadów przez wybrany w Mieście i Gminie Błonie Zakład Usług Komunalnych bez zezwolenia wymaganego art. 41 ustawy o odpadach; zezwolenie uzyskano dopiero w trakcie kontroli NIK w październiku 2014 r.;
- wynikającym z przeoczenia zwróceniu wykonawcy wadium ze zwłoką (po 48 dniach od zawarcia z nim umowy), co było niezgodne z art. 46 ust. 1a ustawy Pzp (Gmina Sulęczyń);
- niezachowaniu przez Spółkę Ekosystem we Wrocławiu należytej staranności przy opracowywaniu dokumentacji wymaganej w postępowaniu przetargowym, co skutkowało zapłaceniem przez Spółkę 63,6 tys. zł kosztów postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą.

W dwóch przypadkach (Miasto i Gmina Tarczyn, Gmina Wiązowna) nierzetelnie oszacowano ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy dla potrzeb opracowania SIWZ. I tak:

- *w Mieście i Gminie Tarczyn w postępowaniu z 22 października 2013 r. na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ilość odpadów przyjętych w SIWZ została prawie dwukrotnie przeszacowana w odniesieniu do faktycznych wielkości z 2013 r. Była także znacznie większa (o 47,4%) od wielkości z 2014 r. Przyjęto także nierealistyczny – o 41 punktów procentowych wyższy – poziom odpadów zbieranych selektywnie. Do szacowania przyjęto błędne założenie znacznego wzrostu ilości odpadów w wyniku pozbywania się przez właścicieli nieruchomości zalegających odpadów po wejściu w życie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponieważ wykonawcy złożyli oferty, w których cena znacznie przekraczała oczekiwania gminy przetarg unieważniono. Dopiero do kolejnego postępowania z 14 lutego 2014 r. przyjęto ilość i strukturę odpadów zbliżoną do rzeczywistych i w jego wyniku udało się uzyskać ofertę z ceną, która nie przekraczała możliwości finansowych zamawiającego. W obydwóch przetargach zamawiający zdecydował się na ryczałtową formę wynagrodzenia. NIK oceniła, że to właśnie przyjęcie przez oferentów do kalkulacji ceny ryczałtowej na potrzeby przetargu z 2013 r. znacząco zawyżonych danych o wielkości odpadów mogło doprowadzić do zaproponowania w ofertach wyższych cen i tym samym do konieczności unieważnienia tego postępowania;*
- *w Gminie Wiązowna analizy dotyczące przedmiotu zamówienia w kolejno prowadzonych postępowaniach na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie zostały opracowane rzetelnie w zakresie wielkości i wartości zamówienia. Na potrzeby postępowania w 2013 r. do SIWZ przyjęto szacunkową ilość 416 Mg odpadów na miesiąc a faktycznie odbierano ich 163 Mg na miesiąc. Na potrzeby drugiego postępowania w 2014 r. do SIWZ przyjęto szacunkową ilość 375 Mg odpadów na miesiąc a odbierano ich tylko 110 Mg miesięcznie. Dla potrzeb tych przetargów przyjęto wyższą niż we własnych analizach stanu gospodarki odpadami liczbę mieszkańców gminy. Do przetargów, podobnie jak w Tarczynie, przyjęto ryczałtową formę wynagrodzenia. Cena najkorzystniejszej oferty złożonej w drugim przetargu była dużo wyższa niż przewidywano, co zmusiło Radę Gminy do podwyższenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. NIK nie podzieliła opinii Wójta Gminy, że wskazywana w SIWZ zawyżona masa odpadów nie miała wpływu na zwiększenie ryczałtowej ceny usługi ich odbioru i zagospodarowania.*

Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gmin zależą nie tylko od liczby faktycznie zamieszkałych na terenie gminy osób, ale również od wytworzonej ilości i struktury odpadów, które trzeba odebrać i zagospodarować. Powyższe ujawnione w kontroli NIK przypadki wskazują, jak ważna jest rzetelna kalkulacja tych wielkości, zwłaszcza w sytuacji przyjęcia ryczałtowego wynagrodzenia wykonawcy. Przyjęcie takiej formy wynagrodzenia, niezależnego od masy odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych może być korzystne, zwłaszcza w początkowym okresie wdrażania nowego systemu, gdyż zabezpiecza gminę przed ryzykiem związanym z niedoszacowaniem rzeczywistej ilości odpadów. Jednak w przypadku przeszacowania parametrów mających wpływ na kalkulację ceny ofert, wykonawcy mogą je zawyżyć do nieuzasadnionego z punktu widzenia interesów zamawiającego poziomu.

Problem jest wart szczególnej uwagi także ze względu na znaczącą w kraju liczbę gmin (ponad 61%), które decydują się na ryczałtową formę wynagrodzenia za usługę odbioru i zagospodarowania odpadów. Informacje o takich gminach zawierają wyniki zorganizowanego przez NIK badania gmin na podstawie kwestionariusza, przedstawione w załączniku nr 5 do niniejszej Informacji.

W dziewięciu spośród 24 skontrolowanych gmin w okresie objętym kontrolą, w związku z upływem obowiązywania dotychczasowych umów przeprowadzono kolejne przetargi na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W sześciu<sup>63</sup> z nich miesięczne wynagrodzenie dla wykonawcy wzrosło w stosunku do ustalonego w poprzedniej umowie od 16,2% w Gminie Sulęcyno do aż 172% w Gminie Wiązowna. W trzech z nich (Gmina Wiązowna, Miasto i Gmina Głuszyca, Gmina Powidz) po rozstrzygnięciu kolejnego przetargu wzrosły także stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych.

Nie można wykluczyć, że wpływ na wzrost kosztów usług odbioru odpadów komunalnych w kolejnych przetargach mają nie tylko ustalone w trakcie kontroli przypadki przeszacowania ilości odpadów powstających na terenie gminy, przyjęte przez zamawiających do SIWZ (Gmina Wiązowna, Miasto i Gmina Tarczyn). Stwierdzone istotne różnice w cenach kolejnych ofert zgłaszanych przez tych samych oferentów (przy zachowaniu porównywalnych warunków zamówienia) wskazują na prawdopodobieństwo zaniżania ceny usługi w pierwszym przetargu, w celu uzyskania przez nich kontraktu. Dopiero po wygaśnięciu pierwszej umowy okazywało się, że rzeczywiste koszty odbioru i zagospodarowania odpadów są znacznie wyższe.

### 3.3 Działania kontrolne i obowiązek sprawozdawczy

#### 3.3.1. Kontrola przez gminy podmiotów odbierających odpady komunalne oraz właścicieli nieruchomości

*Zgodnie z art. 9u ust. 1 wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania przepisów u.c.p.g. Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy Poś.*

*Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy Poś, marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów, przy czym mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów lub funkcjonariuszy straży gminnych (art. 379 ust. 2 ustawy Poś). Art. 379 ust. 3 ustawy Poś określa uprawnienia kontrolujących. Zgodnie zaś z art. 379 ust. 6 ustawy Poś kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli.*

*Zgodnie z art. 380 ust. 1 ustawy Poś z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej. W myśl art. 380 ust. 2 ustawy Poś protokół podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem. Zgodnie z art. 380 ust. 3 ustawy Poś w razie odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowaną osobę fizyczną kontrolujący umieszcza o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie 7 dni, przedstawić swoje stanowisko na piśmie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, staroście lub marszałkowi województwa (ust. 3).*

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. pracownicy kontrolowanych jednostek przeprowadzili 34 096 kontroli, z czego 88,4% (30 145 kontroli) dotyczyło właścicieli nieruchomości, a 11,6% (3 951 kontroli) podmiotów odbierających odpady komunalne. Liczba kontroli

<sup>63</sup> Dotyczy: Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Tarczyn, Gminy Powidz, Miasta i Gminy Głuszyca, MPO Sp. z o.o. w Krakowie, Gminy Sulęcyno.

przeprowadzonych przez dziewięć miesięcy 2014 r. była znacznie wyższa (o ponad 40%) niż w całym 2013 roku. Większa aktywność kontrolna odnosiła się do właścicieli nieruchomości (wzrost o ponad 62%), natomiast wobec podmiotów odbierających odpady nastąpił spadek kontroli (o ponad 53%). W wyniku kontroli nałożono łącznie 1 659,0 tys. zł kar pieniężnych. Zdecydowana ich większość (1 656,9 tys. zł, tj. 99,9%) dotyczyła podmiotów odbierających odpady, a powodem ich nakładania było m.in.: niezłożenie lub nieterminowe złożenie kwartalnych sprawozdań, nieterminowy odbiór odpadów oraz wykonywanie tej działalności bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, mieszanie odpadów zbieranych selektywnie z odpadami zmieszanymi, przekazywanie odpadów do instalacji innych niż wskazane, opóźnienia w dostarczaniu właścicielom nieruchomości pojemników i worków do segregacji odpadów. Właściciele nieruchomości natomiast karano za niewykonywanie obowiązków w zakresie zbierania i pozbywania się odpadów komunalnych (np. za brak umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych lub brak pojemników do gromadzenia tych odpadów, za zanieczyszczoną nieruchomość, spalanie śmieci).

Spośród 26 objętych kontrolą podmiotów tylko w ośmiu<sup>64</sup> sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. przybrało charakter planowy (na podstawie okresowych planów kontroli). Przykładowo:

- w Mieście i Gminie Tarczyn wyznaczeni przez Burmistrza pracownicy Referatu Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Ochrony Środowiska (GKMiOŚ) dokonywali kontroli w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z przyjętymi planami kontroli na dany rok. W działalności tej korzystano z danych ujętych w systemie OdpadyWGminie.com, który umożliwiał kontrolę tras odbioru odpadów i rodzaju użytych pojazdów, co służyło m.in. zapewnieniu przestrzegania zakazu mieszania odpadów. Nieruchomości z zabudową jednorodzinną i wielorodzinną podlegały kontroli w zakresie poprawności prowadzonej segregacji odpadów oraz terminowości ich oddawania. W przypadku podmiotów odbierających odpady komunalne kontrole dotyczyły realizacji zapisów umów, w szczególności w zakresie realizowanych tras odbioru odpadów i rodzajów użytych pojazdów, co służyło m.in. zapewnieniu przestrzegania zakazu mieszania odpadów;
- w Mieście Słupsk kontrole przestrzegania przepisów u.c.p.g. prowadzone były przez Wewnętrzny Wydział Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Ochrony Środowiska (WGKMiOŚ) na podstawie rocznego harmonogramu kontroli zaakceptowanego przez Dyrektora WGKMiOŚ. W odniesieniu do właścicieli nieruchomości dotyczyły one przestrzegania zasad zbiórki wg wybranego sposobu gospodarowania odpadami. W przypadku podmiotów odbierających odpady komunalne sprawdzano przede wszystkim przestrzeganie zakazu mieszania selektywnie zabranych odpadów komunalnych z odpadami zmieszanymi.

W pozostałych 17 gminach i spółce gminnej we Wrocławiu kontrole odbywały się bez ustalonego planu kontroli. Spowodowane to było przede wszystkim licznymi obowiązkami nałożonymi na gminy w związku z nowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi, a także niewystarczającymi zasobami kadrowymi. Kontrole w większości przypadków realizowane były doraźnie, w miarę potrzeb, po zaistnieniu okoliczności uzasadniających bezpośrednią interwencję, np. w przypadkach zgłaszania przez mieszkańców opóźnień w odbiorze odpadów. W pięciu jednostkach działalność kontrolna została znacząco ograniczona lub zupełnie zmarginalizowana, zarówno jeśli chodzi o przedmiot jak i podmioty kontroli. I tak:

- w Mieście i Gminie Wronki w badanym okresie nie były kontrolowane podmioty odbierające odpady komunalne. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, nie prowadzono tych kontroli, ponieważ wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami wymagało dużego nakładu pracy, a prace te były realizowane etapami i rozłożone w czasie. Burmistrz zadeklarował przeprowadzenie kontroli w IV kwartale 2014 r. i kolejnej w I kwartale 2015 r.;

<sup>64</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Sieraków, Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta Radom, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta Słupsk, Gminy Długoleka (kontrole według planu realizowano tylko do 27 września 2013 r.), Miasta i Gminy Wronki oraz MPO Kraków Sp. z o.o.

- w Gminie Powidz w badanym okresie nie przeprowadzono kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne oraz regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, Jak wyjaśnił wójt, kontroli podmiotu odbierającego odpady komunalne nie dokonywano z uwagi na dużą ilość innych obowiązków związanych z wdrożeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi;
- w Mieście i Gminie Iwonicz-Zdrój w latach 2013–2014 nie planowano i nie realizowano kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g. przez podmioty odbierające odpady komunalne i właścicieli nieruchomości. Prowadzone ad hoc kontrole właścicieli nieruchomości dotyczyły złego stanu sanitarno-porządkowego nieruchomości. Burmistrz brak kontroli przedsiębiorców i osób fizycznych tłumaczył m.in. niewystarczającą obsadą kadrową;
- w Mieście i Gminie Międzyzlesie częściową kontrolę właścicieli nieruchomości zamieszkałych (w odniesieniu do przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku w miejscu odbioru odpadów) prowadził Zakład Usług Komunalnych w ramach umowy zawartej z Gminą na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Burmistrz wyjaśnił, iż z uwagi na ograniczenia kadrowe Urzędu i brak straży miejskiej właściciele nieruchomości są kontrolowani na bieżąco w miejscu odbioru odpadów z ich nieruchomości przez podmiot odbierający odpady. Według Burmistrza, wobec braku sygnałów o nieprawidłowościach ze strony ZUK, nie było potrzeby przeprowadzania kontroli w terenie z zastosowaniem formalnych procedur;
- w Gminie Długołęka właściciele nieruchomości byli kontrolowani wyłącznie w zakresie przestrzegania regulaminu utrzymania czystości i porządku, a Dolnośląskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w zakresie odbierania odpadów (terminowość, mieszanie odpadów, monitoring przejazdu śmieciarek). Kontrole po 27 września 2013 r. odbywały się bez planu kontroli, najczęściej w przypadkach zgłaszania przez mieszkańców opóźnień w odbiorze odpadów. Ponadto, z kontroli właścicieli nieruchomości nie sporządzano protokołów.

W pięciu<sup>65</sup> spośród 26 skontrolowanych podmiotów z przeprowadzonych kontroli nie sporządzano protokołów kontroli, co było niezgodne z art. 9u ust. 2 u.c.p.g., w związku z art. 380 ustawy Poś, który nakazuje z czynności kontrolnych sporządzić protokół kontroli. Przykładowo:

- w Mieście i Gminie Wronki upoważnieni przez Burmistrza strażnicy Straży Miejskiej nie sporządzali protokołów kontroli właścicieli nieruchomości objętych systemem gospodarowania odpadami. Komendant Straży wyjaśnił, że protokoły nie były sporządzane, ponieważ kontrole odbywały się we wczesnych godzinach rannych, kiedy odpady wystawiane są przed posesje. Właściciele nieruchomości w tym czasie nie byli osiągalni;
- w Gminie Sulęczyno pracownicy Urzędu nie sporządzali protokołów z przeprowadzonych czynności kontrolnych. Fakt ten odnotowywano w tzw. „zeszytach”, co wg wyjaśnień wójta skraca zaangażowanie czasu podczas tych czynności. Dodatkowo wójt wyjaśnił, że wdrożenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi jest nowym zadaniem Gminy i konieczność sporządzenia protokołów kontroli uszła uwadze pracowników wykonujących te czynności;
- w Mieście i Gminie Błonie niesporządzanie protokołów z przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej oraz pracowników Zakładu Usług Komunalnych kontroli tłumaczono głównie ich rozpoznawczym charakterem, mającym na celu zweryfikowanie realizacji obowiązku segregowania odpadów na podstawie wcześniej złożonych deklaracji. Dodatkowo wyjaśniano, że postępowanie określone ustawie Prawo Ochrony Środowiska byłoby wszczęte po powtórzeniu się sytuacji wymienionych w notatkach sporządzonych przez ZUK w Błoni.

Ponadto, w Gminie Powidz nieprawidłowo sporządzono 23 spośród 35 protokołów z przeprowadzonych czynności kontrolnych właścicieli nieruchomości w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów komunalnych oraz utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Zgodnie z art. 9u ust. 2 u.c.p.g., w związku z art. 380 ust. 2 ustawy Poś, protokół podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna. W 23 przedmiotowych protokołach brakowało podpisów osób kontrolowanych (nie zamieszczono w nich również wzmianki o przyczynach niepodpisania przez nie tego dokumentu).

<sup>65</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Wronki, Gminy Sulęczyno, Miasta i Gminy Błonie, Gminy Długołęka (dotyczy kontroli właścicieli nieruchomości), Miasta i Gminy Głuszyca.

W 15<sup>66</sup> na 24 skontrolowane gminy (62,5%) występowały lub występują tzw. „dzikie wysypiska”. W pozostałych ośmiu gminach takie wysypiska nie występują lub gmina nie ma wiedzy na temat ich występowania. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. liczba ujawnionych „dzikich wysypisk” na terenie ww. 15 gmin wyniosła 2 346<sup>67</sup>, z czego zlikwidowano 2 224 wysypiska (94,8% ujawnionych wysypisk). Łączna masa odpadów pochodzących ze zlikwidowanych wysypisk wyniosła 16 316 tys. Mg odpadów, w tym 16 226 tys. Mg stanowiły odpady komunalne. W ciągu dziewięciu miesięcy 2014 r. nastąpił znaczny wzrost w porównaniu do całego 2013 r. zarówno liczby ujawnionych „dzikich wysypisk” (o 62,4%), jak i masy odpadów pochodzących z wysypisk zlikwidowanych (o 45,5%).

Zdecydowana większość objętych kontrolą gmin podejmowała działania mające na celu ustalenie i likwidację „dzikich wysypisk”. Przykładowo:

- w Mieście Kraków bieżącym monitoringiem i likwidacją „dzikich wysypisk” zajmowało się MPO w ramach zawartej z miastem umowy o świadczenie usług w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W latach 2013–2014 MPO zaewidencjonowało 1613 takich wysypisk zlokalizowanych na nieruchomościach gminnych i skarbu państwa na obszarze Krakowa. Usunięto ok. 16 tys. m<sup>3</sup> odpadów (m.in. materiały i elementy budowlane, odzież, opony, części samochodowe, meble), na co miasto wydatkowało 953,8 tys. zł. Natomiast Straż Miejska na terenach prywatnych ujawniła 410 „dzikich wysypisk”;
- w Mieście i Gminie Brzesko na bieżąco rejestrowano miejsca występowania „dzikich wysypisk” oraz informacje o ich usunięciu. W latach 2012–2014 (do 30 września) ujawniono i zlikwidowano 114 „dzikich wysypisk”, na których znajdowało się 137,85 Mg odpadów komunalnych. Łącznie na ten cel wydano 58,2 tys. zł;
- w Mieście i Gminie Międzyzlesie w latach 2013–2014 (do 30 września) zlikwidowano sześć „dzikich wysypisk”, na których składowano łącznie 3,3 Mg odpadów komunalnych. W celu zapobiegania powstawaniu „dzikich wysypisk” miasto współpracowało ze Strażą Leśną oraz Polskim Związkiem Wędkarskim. Placówki oświatowe w ramach działań edukacyjnych zapewniały udział dzieci i młodzieży szkolnej z terenu gminy w akcjach Sprzątanie Świata, Czysta Nysa Kłodzka, czy Dbaj o las.

Działania w celu zidentyfikowania i likwidacji „dzikich wysypisk” nie zawsze były w pełni skuteczne, o czym świadczą wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin potencjalnych miejsc występowania takich wysypisk na terenie kontrolowanych gmin. Oględziny wykazały m.in., że:

- w Gminie Długołęka w czterech miejscach, gdzie wcześniej zlikwidowano „dzikie wysypiska”, ponownie składano odpady komunalne. Ujawniono także dwa nowe „dzikie wysypiska” odpadów komunalnych;
- w Mieście i Gminie Tarczyn „dzikie wysypisko” zostało zidentyfikowane w miejscu wskazanym na lokalnym forum internetowym. Zostało ono zlikwidowane w trakcie kontroli NIK. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że pracownicy nie monitorują portali społecznościowych i forów w celu pozyskania tego typu informacji;
- w Mieście Radom stwierdzono zaleganie odpadów komunalnych w trzech miejscach objętych monitoringiem straży miejskiej. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu poinformował, że działania w celu uporządkowania tych terenów podejmowane są na bieżąco.

Powyższe przypadki wskazują, jak ważny jest stały monitoring, także miejsc gdzie już uprzednio rozwiązywano problem nielegalnego składowania odpadów. Do takiego monitoringu warto wykorzystywać wszystkie dostępne źródła informacji, m.in. liczne portale społecznościowe zajmujące się problematyką odpadów.

<sup>66</sup> Dotyczy: Gminy Sulęcino, Miasta i Gminy Wronki, Miasta i Gminy Sieraków, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Miasta i Gminy Tarczyn, Miasta Kalisz, Miasta Radom, Miasta Dębica, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta Kraków, Miasta i Gminy Kępice, Gminy Długołęka, Gminy Powidz i Miasta Wrocław.

<sup>67</sup> Z tego na koniec 2013 r. ujawniono 894, a na 30 września 2014 r. 1 452 „dzikie wysypiska”.

Zdjęcie nr 1 i 2

„Dzikię wysypiska” na terenie Miasta i Gminy Tarczyn i Miasta Radom



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

W efekcie oględzin NIK ujawniła także jeden przypadek utworzenia „dzikiego wysypiska” przez Gminę Powidz. Wysypisko, na którym składowano ponad 2,5 tys. Mg różnego rodzaju odpadów budowlanych i roślinnych zostało zlikwidowane w trakcie kontroli NIK. Jak wyjaśnił Wójt Gminy, odpady te składowane były od połowy 2011 r. i pochodzą m.in. z inwestycji gminnych. Podał także że odpady te miały zostać wykorzystane jako warstwa izolacyjna dla składowiska znajdującego się na terenie gminy Powidz.

Zdaniem NIK, rzetelne wypełnianie przez gminy obowiązków z zakresie kontroli przestrzegania przepisów u.c.p.g ma istotne znaczenie dla usprawniania procesu wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Efektywne ujawnianie nieprawidłowości w działaniach przedsiębiorców odbierających odpady komunalne oraz nieprawidłowych zachowań właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady z jednej strony dyscyplinuje te podmioty, z drugiej zaś pozwala na identyfikację zjawisk niekorzystnie wpływających na funkcjonowanie systemu i ich eliminację.

Z punktu widzenia optymalizacji efektów działań kontrolnych ważne jest, aby działania te miały zarówno charakter planowy (wzmocnienie prewencyjnego oddziaływania kontroli), jak i mogły być uruchamiane doraźnie, w reakcji na sygnalizowane nieprawidłowości. Nie powinny one pomijać żadnego z podmiotów uczestniczących w systemie gospodarowania odpadami, co jest szczególnie istotne dla uszczelnienia tego systemu, choćby w celu ograniczenia i eliminacji nasilającego się w ostatnim czasie problemu powstawania tzw. „dzikich wysypisk”.

Zdjęcie nr 3 i 4

„Dzikię wysypiska” na terenie Gminy Długoleś



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Kontrole muszą być prowadzone w sposób sformalizowany, zgodnie z ustalonymi procedurami i wymaganiami. Szczególnie ważne jest dokumentowanie ustaleń kontroli. Podkreślić należy, że brak sformalizowanego protokołu z przeprowadzonej kontroli z jednej strony ogranicza możliwość wykorzystania jej ustaleń do wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego lub karnego, z drugiej zaś uniemożliwia podmiotowi kontrolowanemu odniesienie się do tych ustaleń.

Kontrola prowadzona w Ministerstwie Środowiska potwierdziła problem występowania tzw. „dzikich wysypisk”. Z uzyskanych informacji wynika, że działania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nakierowane na kontrole oraz analizy sprawozdań składanych przez gminy doprowadziły w 2013 r. do zidentyfikowania 26 przypadków porzucania i magazynowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (na tzw. „dzikich wysypiskach”). Przedłożone przez Ministra za 2013 r. (pozyskane od Dyrektora Lasów Państwowych) dane o nielegalnym pozbywaniu się odpadów komunalnych poprzez porzucanie ich w lasach zarówno przed wprowadzeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi jaki i po jego wprowadzeniu wskazują, że skala tego zjawiska rośnie. Przed 1 lipca 2013 r. pozbyto się 44 178 m<sup>3</sup> odpadów poprzez porzucenie ich w lasach, a po 1 lipca 2013 r. wielkość ta wzrosła o 31 835 m<sup>3</sup> i wyniosła 76 013 m<sup>3</sup>.

Zdjęcie nr 5 i 6

„Dzikie wysypiska” na terenie Gminy Długołęka



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że tzw. „dzikie wysypiska” to nie tylko problem zaśmieciania środowiska, to także problem chemicznego i mikrobiologicznego zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych, do którego dochodzi podczas rozkładu odpadów. Wysypiska są również potencjalnym źródłem zagrożenia epidemiologicznego, ze względu na możliwość występowania w odpadach wielu chorobotwórczych szczepów bakterii oraz groźnych grzybów.

### 3.3.2. Wywiązywanie się gmin z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

*W myśl art. 9n ust. 1 u.c.p.g. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy (art. 9n ust. 2 u.c.p.g.). Sprawozdanie zawiera elementy wyszczególnione w art. 9n ust. 3 u.c.p.g.:*

*Zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n, podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia.*

Wszystkie podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu 23 gmin objętych kontrolą złożyły kwartalne sprawozdania za rok 2013 i 2014 (trzy kwartały). Wyjątek stanowiło Miasto i Gmina Błonie, gdzie pięć z 32 podmiotów ujętych w rejestrze działalności regulowanej nie złożyło łącznie 16 kwartalnych sprawozdań, co stanowiło naruszenie art. 9n ust. 1 u.c.p.g. Dopiero w trakcie kontroli NIK miasto podjęło działania w celu wyegzekwowania sprawozdań i skierowało do tych podmiotów wezwania do złożenia wyjaśnień. Z przekazanych odpowiedzi wynika, że cztery podmioty w okresie sprawozdawczym nie odbierały odpadów komunalnych, a jeden podmiot nie udzielił odpowiedzi do końca kontroli. Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, gmina ...*nie wysyłała wezwań do tych podmiotów z powodu niejasnych i nieprecyzyjnych wytycznych w przepisach, dotyczących kwestii kto powinien składać sprawozdania kwartalne*. Niezależnie od tych wątpliwości, co do obowiązku składania tzw. „sprawozdań zerowych” podkreślić należy, że miasto dopiero po wezwaniu do złożenia wyjaśnień upewniło się, że ww. cztery podmioty nie odbierały odpadów i ich działalność nie miała wpływu na rzetelność zebranych danych sprawozdawczych.

W 10 gminach spośród 24 objętych kontrolą podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości złożyły łącznie 54 kwartalne sprawozdania po terminie wynikającym z art. 9n ust. 2 u.c.p.g., a opóźnienia wynosiły od 1 do 169 dni. Jedynie w pięciu gminach<sup>68</sup> wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast wydali decyzje na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., naliczając kary za opóźnienia w łącznej kwocie 58,3 tys. zł. Organy pozostałych pięciu gmin<sup>69</sup> takich decyzji nie wydawały, tłumacząc to zaniechaniem m.in. sporadycznym występowaniem lub niewielką liczbą dni opóźnienia. Przykładowo:

- *w Gminie Sulęcyno jeden z podmiotów złożył sprawozdanie za II kwartał 2013 r. 14 dni po terminie. Według wyjaśnień podmiotu składającego sprawozdanie, przyczyną opóźnienia było zwiększenie obowiązków wynikających z wprowadzenia nowych zasad gospodarki odpadami. Wójt nie nałożył kary za złożenie sprawozdania po terminie z uwagi na fakt, że było to zdarzenie jednostkowe;*
- *w Mieście i Gminie Błonie 12 podmiotów złożyło 16 kwartalnych sprawozdań z opóźnieniem od 1 do 5 dni. Pomimo przekroczenia terminu złożenia sprawozdań Gmina nie podjęła żadnych działań. Jak podał Z-ca Burmistrza „nie poodejmowano działań karnych w związku z nieterminowym składaniem sprawozdań, ponieważ brak było kopert ze stemplami, a opóźnienia były 2–3 dniowe”.*

Należy podkreślić, że przepisy nie warunkują obowiązku nałożenia kary za opóźnienie w składaniu sprawozdań od liczby dni opóźnienia, a gminy, które odstąpiły od nakładania kar pozbawiły się w ten sposób należnych dochodów i możliwości efektywnego dyscyplinowania podmiotów uczestniczących w procesie sprawozdawczym.

*Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zgodnie z art. 9q ust. 1 u.c.p.g., jest obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdanie to jest przekazywane marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy (art. 9q ust. 2 u.c.p.g.). Sprawozdanie powinno zawierać elementy wymienione w art. 9q ust. 3 u.c.p.g.*

W czterech<sup>70</sup> spośród 24 objętych kontrolą gmin wystąpiły przypadki nierzetelnej weryfikacji nieprawidłowo sporządzonych przez podmioty odbierające odpady komunalne sprawozdań kwartalnych. Sprawozdania te nie zawierały niektórych elementów wymienionych w art. 9n ust. 3 pkt 1–3 u.c.p.g. Przykładowo:

<sup>68</sup> Dotyczy: Miasta Kraków, Miasta Wrocław, Miasta Dębica, Miasta Radom, Gminy Wiązowna.

<sup>69</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Błonie, Gminy Sulęcyno, Miasta i Gminy Wronki, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Gminy Długoleka.

<sup>70</sup> Dotyczy: Gminy Sulęcyno, Gminy Powidz, Gminy Długoleka, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój.

- w Gminie Powidz sześć sprawozdań za I i II kwartał 2013 r. nie zawierało informacji: o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne, a także o masie niektórych rodzajów odpadów, oraz o sposobie ich zagospodarowania. Przyczyną nieskutecznej weryfikacji sprawozdań był niespójny podział i nadmiar obowiązków odpowiedzialnych za ten proces pracowników;
- w Gminie Długoleś sprawozdania za IV kwartał 2013 r. oraz za I i II kwartał 2014 r. nie zawierały informacji o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne. Jak wyjaśniła Wójt Gminy, gmina dysponowała możliwością pozyskania tych danych z innych źródeł.

Wszystkie skontrolowane Gminy terminowo przekazały roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 rok marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. W trzech gminach sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie i wykazano w nich nieprawidłowe dane. Zakres błędów był zróżnicowany a przyczyną ich powstania była niestaranność zarówno na etapie weryfikacji, jak i na etapie sumowania danych ze sprawozdań kwartalnych. I tak:

- w Gminie Sulęcino stwierdzono różnice pomiędzy wielkościami wynikającymi ze sprawozdań kwartalnych, a wielkościami wpisanymi do sprawozdania rocznego w zakresie m.in. masy odpadów odebranych od właścicieli, a także masy odpadów ulegających biodegradacji. Powyższe rozbieżności wg wyjaśnień Wójta wynikały z niedopatrzenia pracownika sporządzającego sprawozdanie, który błędnie zsumował dane jednostkowe. Stosowna korekta została dokonana w trakcie kontroli NIK. Wójt zobowiązał się do wprowadzenia procedur kontrolnych zapewniających poprawność danych w kolejnym rocznym sprawozdaniu;
- w Gminie Powidz Wójt w sprawozdaniu podał dane zawyżone (od 1,6 tony do 15,8 tony) lub zaniżone (od 0,6 tony do 6,0 ton) o masie poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych odebranych i poddanych składowaniu (także selektywnie) oraz o poziomie recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Błędy powstały zarówno na etapie zbierania danych (brak weryfikacji błędów w sprawozdaniach kwartalnych) jak i sumowania poszczególnych pozycji ze sprawozdań kwartalnych;
- w Mieście Wrocław dane zawarte w rocznym sprawozdaniu za 2013 r. były niezgodne z danymi wynikającymi z kwartalnych sprawozdań w zakresie masy odebranych odpadów. Błąd wynikał z nierzetelnie przeprowadzonej, przez pracowników spółki gminnej Ekosystem, analizy danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach przyjmowanych od podmiotów odbierających odpady komunalne a w konsekwencji przekazania do Gminy nieprawidłowych danych o masie niektórych rodzajów odebranych odpadów.

Powyższe przypadki nierzetelnych sprawozdań rocznych wskazują, że najslabszym ogniwem procesu ich sporządzania jest człowiek i brak lub niespójność procedur w systemie kontroli zarządczej nie tylko na dość złożonym etapie weryfikacji sprawozdań kwartalnych składanych organowi gminy przez przedsiębiorców odbierających odpady od właścicieli nieruchomości, ale także na etapie prostego sumowania danych z tych sprawozdań do rocznego sprawozdania zbiorczego. Podkreślić należy, że od jakości danych sprawozdawczych na najniższym szczeblu podmiotu odbierającego odpady zależy jakość informacji zarządczej o systemie gospodarowania odpadami i osiąganym efektach jego wdrożenia na pozostałych szczeblach zarządzania, przez gminę, region kraju (samorząd wojewódzki i wojewódzki inspektor ochrony środowiska), aż do szczebla centralnego (Minister Środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska). Jak wykazała kontrola NIK przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska, ocen wdrożenia przez gminy pod względem prawnym nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi Ministerstwo dokonywało na podstawie uzyskanych przy udziale wojewodów informacji o podjętych przez rady gminy uchwałach, o których mowa w u.c.p.g. Ministerstwo w okresie od lipca 2011 r. do stycznia 2014 r. zorganizowało także cztery tury ankiet kierowanych do gmin, w tym:

- w ramach III tury (na przełomie marca i kwietnia 2013 r.) zebrano informacje o: stanie uregulowania zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi poprzez wprowadzenie prawa miejscowego, poziomie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stanie organizowanych przetargów na odbieranie odpadów;
- w ramach IV tury (w styczniu 2014 r.) zebrano dane na temat stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonych w gminach.

Ponadto, Ministerstwo realizowało działania wspierające gminy polegające m.in. na publikowaniu i przekazywaniu gminom przewodnika zawierającego zestaw dobrych praktyk w obszarze komunikowania zmiany systemu gospodarowania odpadami, przesyłaniu projektów ulotek i plakatów z tym związanych. Łączne wydatki Ministerstwa w okresie objętym kontrolą, na działania związane z wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły 5 064,4 tys. zł, w tym głównie na sfinansowanie projektów informacyjnych i edukacyjnych kierowanych do społeczeństwa.

Minister powołał także specjalny Zespół<sup>71</sup> w celu dokonania analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami komunalnymi, identyfikacji problemów związanych z wdrażaniem nowego systemu i wypracowania propozycji ich rozwiązań, w tym propozycji zmian legislacyjnych. Propozycje zmian legislacyjnych i organizacyjnych odnoszące się do u.c.p.g. pozyskiwano zarówno od organów administracji rządowej, samorządowych osób prawnych, jak również od organizacji branżowych i społecznych. Znacząca część rekomendacji<sup>72</sup> wypracowanych przez Zespół została włączona w poselską nowelizację u.c.p.g.

W ramach kontroli w Ministerstwie Środowiska ujawniono natomiast problem niskiej jakości sprawozdań, który występuje od początku wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami i do chwili obecnej nie został rozwiązany. Ustalono, że 13 marszałków województw<sup>73</sup> roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi zarówno za rok 2012 i 2013 przekazało Ministrowi po terminie, a opóźnienie wynosiło od jednego do dziesięciu dni. Minister o korekty sprawozdań złożonych za 2012 r. występował do wszystkich 16 marszałków województw w okresie od stycznia do kwietnia 2014 r., tj. po upływie od 184 dni do 274 dni po ich złożeniu. Wezwania Ministra odnosiły się głównie do uzupełnienia lub poprawienia danych dotyczących braku lub błędnie podanych kodów i rodzajów odebranych odpadów komunalnych, zamieszczania informacji o odpadach w nieodpowiednich częściach sprawozdania, braku zgodności danych dotyczących łącznej masy selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji z sumą mas tych odpadów podanych w innych częściach sprawozdania, błędnych lub niepełnych danych o nazwach i adresach składowisk oraz instalacji, do których przekazano odpady komunalne ulegające biodegradacji. Marszałkowie 13 województw<sup>74</sup> nie dochowali 30-dniowego terminu na uzupełnienie lub poprawienie sprawozdań, o którym mowa w art. 9s ust. 4 u.c.p.g. Natomiast do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>75</sup> Minister nie rozpoczął procesu weryfikacji rocznych sprawozdań marszałków województw za 2013 r. i nie wzywał żadnego z nich do uzupełnienia lub poprawienia przekazanego sprawozdania.

<sup>71</sup> Zespół do spraw analizy wdrażania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powołany został zarządzeniem Nr 6 Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 6).

<sup>72</sup> Doprecyzowanie pojęć używanych w ustawie, m.in.: pojęcia nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych; możliwość przyznania gminie prawa do przekazywania, w drodze porozumienia, niektórych zadań ustawowych do wykonania innym podmiotom, np. organizacji punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych; oddzielenie przetargu na odbiór od przetargu na zagospodarowanie odpadów komunalnych; wprowadzenie możliwości pokrycia kosztów działalności edukacyjnej z wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>73</sup> W 2012 r. dotyczy marszałków województw: lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego (opóźnienie od 1 do 7 dni). W 2013 r. dotyczy marszałków województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego (opóźnienie od 1 do 3 dni).

<sup>74</sup> Dotyczy marszałków województw: kujawsko-pomorskiego (8 dni); lubelskiego (14 dni), lubuskiego (15 dni), łódzkiego (8 dni), małopolskiego (14 dni), mazowieckiego (7 dni), opolskiego (28 dni), podkarpackiego (11 dni), śląskiego (8 dni), świętokrzyskiego (8 dni), warmińsko-mazurskiego (33 dni), wielkopolskiego (97 dni), zachodniopomorskiego (8 dni).

<sup>75</sup> Tj. do 3 listopada 2014 r.

Szczegółowe badanie 32 rocznych sprawozdań przeprowadzone przez NIK (w tym 16 za 2012 r., które były już po weryfikacji w Ministerstwie) wykazało, m.in. że:

- za 2012 r. marszałkowie sześciu województw<sup>76</sup> złożyli sprawozdania niekompletne bowiem nie wyszczególniono w nich łącznie zweryfikowanych danych z 52 gmin, a w 12 sprawozdaniach marszałków<sup>77</sup> zawarto niekompletne dane dotyczące osiągania przez gminy wymaganych wskaźników dotyczących poziomu recyklingu oraz poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- za 2013 r. marszałkowie 12 województw<sup>78</sup> złożyli sprawozdania niekompletne bowiem nie wyszczególniono w nich łącznie 696 gmin oraz danych dotyczących tych gmin. Ponadto, w sprawozdaniach Marszałka Województwa Lubuskiego i Wielkopolskiego wykazano dane dotyczące czterech gmin pomimo, że gminy te należą do związków gmin, a ich dane wykazały te związki, co powodowało dublowanie się danych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wskazał, że oceny efektywności wprowadzonego przez gminy systemu dokonuje się na podstawie sprawozdań przekazywanych przez gminy, zweryfikowanych przez marszałków województw i wojewódzkie inspekcje ochrony środowiska, a brak ponownej weryfikacji przekazanych przez marszałków województw korekt wynikał z przyjętych w Ministerstwie w 2013 r. priorytetów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, którym było prawidłowe wdrożenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach oraz identyfikacja problemów we wdrażaniu tego systemu. Podał, także, że sprawozdania za rok 2012 nie dostarczały jeszcze wiadomości na temat nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a były jedynie próbą systemu sprawozdawczego, a także miały na celu zapoznanie wszystkich uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi z systemem sprawozdawczym oraz zidentyfikowanie ewentualnych błędów w tym systemie.

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia tylko potwierdzają fakt, że ustanowiona przepisami sprawozdawczość w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi została w Ministerstwie zmarginalizowana, zamiast stanowić podstawowe źródło informacji o sposobie i efektach wdrażania u.p.c.g. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu, że sprawozdawczość za 2012 rok

<sup>76</sup> Dotyczy marszałków województw: mazowieckiego (zarówno w pierwszej wersji sprawozdania, jak również w sprawozdaniach po I i II korekcie brak danych z dwóch gmin: Sanniki, Nowa Sucha); opolskiego (w pierwszej wersji sprawozdania brak danych z dziewięciu gmin, w sprawozdaniu po korekcie brak zweryfikowanych danych z trzech gmin: Skarbimierz, Gorzów Śląski i Opole); podlaskiego (zarówno w pierwszej wersji sprawozdania, jak również w sprawozdaniu po I i II korekcie brak danych z trzech gmin: Choroszcz, Mały Płock, gmina wiejska Wysokie Mazowieckie); śląskiego (w pierwszej wersji sprawozdania brak danych ze 106 gmin, w sprawozdaniu po pierwszej korekcie brak danych z 25 gmin, w końcowej wersji sprawozdania po II korekcie brak danych z 11 gmin: Imielin, Blachownia, Kłomnice, Starcza, Rudzieniec, Orzesze, Pietrowice Wielkie, Lyski, Miasteczko Śląskie, Łodygowice, Radziechowy-Wieprz.); warmińsko-mazurskiego (w pierwszej wersji sprawozdania brak danych z 97 gmin, w sprawozdaniu po I korekcie brak danych z 7 gmin, w końcowej wersji sprawozdania po II korekcie brak danych z 6 gmin: Markusy, Kisielice, Barciany, Jedwabno, gmina wiejska lub miejska Kętrzyn (w sprawozdaniu brak oznaczenia statusu j.s.t.), Jeziorany); wielkopolskiego (brak danych z 27 gmin).

<sup>77</sup> Dotyczy marszałków województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

<sup>78</sup> Dotyczy marszałka województwa: dolnośląskiego (wykazano dane ze 151 gmin na 169 należących do województwa i z 2 związków międzygminnych); lubelskiego (wykazano dane z 205 gmin na 213 gmin w województwie i dla Związku Celowego); lubuskiego (wykazano dane z 50 gmin na 83 gminy w województwie i z 5 związków gmin); mazowieckiego (wykazano dane z 307 gmin na 314 gmin w województwie); opolskiego (wykazano dane z 50 gmin na 71 w województwie, brak danych dla Związku Międzygminnego „Czysty Region”); podkarpackiego (wykazano dane z 71 gmin na 160 gmin w województwie, brak danych dla 89 gmin); podlaskiego (wykazano dane ze 110 gmin na 118 gmin w województwie, brak danych dla gmin Choroszcz, Raczki, Grabowo, Mały Płock, Knyszyn, Perlejewo, Korycin, Nowe Piekuty); śląskiego (wykazano dane z 84 gmin na 167 w województwie); świętokrzyskiego (podano dane z 57 gmin na 102 w województwie); warmińsko-mazurskiego (wykazano dane z 47 gmin na 116 w województwie oraz z 4 związków gmin); wielkopolskiego (wykazano dane ze 138 gmin na 226 w województwie oraz dane z 7 związków gmin).

miała próbny charakter i nie dostarczała wiadomości na temat nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a miała służyć przede wszystkim samorządom do dokonania wstępnej analizy stanu gospodarki odpadami. Przeciwnie, bez rzetelnych danych sprawozdawczych o gospodarowaniu odpadami przed nowelizacją przepisów brak jest możliwości dokonania analizy porównawczej efektów zmian w kolejnych latach w szczególności na poziomie Ministerstwa, jako ostatniego ogniwa systemu. Ponadto zdaniem NIK, rzetelne potraktowanie obowiązku weryfikacji sprawozdań marszałków województw za 2012 r. mogłoby wpłynąć korzystnie na jakość takich sprawozdań za 2013 r.

*Zgodnie z dyspozycją określoną w art. 3b ust. 2 u.c.p.g. Minister Środowiska w drodze rozporządzenia określił poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych w poszczególnych latach do dnia 31 grudnia 2020 r., a także sposób obliczania tych poziomów. Poziomy te na 2013 rok zostały określone dla papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości 12%, natomiast dla innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe w wysokości 36%.*

We wszystkich 24 objętych kontrolą gminach wymagane ww. przepisami poziomy zostały osiągnięte. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło wynosił na koniec 2013 r. od 12% (Miasto i Gmina Pelplin, Gmina Łukowica, Miasto i Gmina Głuszyca) do 62% w Mieście i Gminie Brzesko. Natomiast poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe kształtował się od 38,1% w Mieście Kraków do 100% (Miasto i Gmina Tarczyn, Gmina Wiązowna, Miasto i Gmina Błonie, Gmina Łukowica, Miasto i Gmina Brzesko, Miasto i Gmina Wronki, Gmina Powidz, Miasto Dębica, Gmina Tuszów Narodowy, Miasto i Gmina Przecław, Miasto Wrocław, Miasto i Gmina Międzyzlesie, Miasto i Gmina Głuszyca, Gmina Sulęcyno).

Natomiast z analizy danych prezentowanych przez marszałków w rocznych sprawozdaniach za 2012 r. i 2013 r. składanych do Ministra Środowiska wynika, że znaczna część gmin nie wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 3b u.c.p.g., bowiem nie osiągnęły wymaganego: poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (10% poziomu w 2012 r. – nie osiągnęły 862 gminy, a 12% poziomu w 2013 r. – 284 gminy) oraz poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (30% poziomu w 2012 r. – nie osiągnęło 876 gmin, a 36% w 2013 r. – 365 gmin). Wstępne dane za 2014 r. uzyskane przez NIK po kontroli<sup>79</sup> wskazują, że niektóre gminy dalej nie radzą sobie z osiągnięciem wymaganych wskaźników. Z danych tych wynika, że 108 gmin nie osiągnęło wymaganego: poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (14% poziomu w 2014 r.), a 127 gmin wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (38% poziomu w 2014 r.).

*Obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do dnia 16 lipca 2013 r. do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy tych odpadów został wprowadzony art. 3c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.*

Minister Środowiska rozporządzeniem w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych określił poziom ograniczenia masy tych odpadów oraz sposób obliczania tego poziomu. Jednak przyjęta w rozporządzeniu metodologia obliczania wskaźnika, określającego

<sup>79</sup> Najwyższa Izba Kontroli informacje te uzyskała od marszałków województw w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

te poziomy odnosi się do całego roku. Taki sposób uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie, że na dzień 16 lipca 2013 r. gminy osiągnęły zakładany poziom. Biorąc pod uwagę, że nieosiągnięcie tego wskaźnika wiąże się z nałożeniem kar finansowych, zdaniem NIK, przyjęta w rozporządzeniu metodologia została w odniesieniu do 2013 r. określona w sposób rozszerzający w stosunku do art. 3c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Przepis ten wyraźnie traktuje okres do 16 lipca 2013 r. jako okres przejściowy do którego gminy powinny osiągnąć wskaźnik 50%. Dzień 16 lipca 2013 r. jest zatem datą graniczną, po upływie której zaczyna obowiązywać wymóg 50% i nie można – tak jak interpretuje to Minister Środowiska – rozszerzać tego obowiązku na cały 2013 rok. Podkreślić należy, że bez uregulowania tej sprawy podobny problem braku możliwości stwierdzenia czy gminy osiągnęły wymagany wskaźnik może wystąpić także w 2020 roku, kiedy to od 16 lipca tego roku gminy będą zobowiązane osiągnąć wskaźnik 35%.

Według danych wykazanych w sprawozdaniach rocznych za 2013 r. tylko w dwóch spośród 24 objętych kontrolą gmin poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. przekroczył poziom 50% (w Mieście i Gminie Pelplin 67,8% a w Gminie Powidz 54,1%). W pozostałych gminach poziom ten wynosił od 0,28% w Gminie Wiązowna (a więc prawie wszystkie odpady biodegradowalne w tej gminie są przetwarzane) do 46,2% w Mieście Słupsk. Oznacza to, że kontrolowane podmioty już na wstępie wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami dobrze sobie radzą z przetwarzaniem odpadów biodegradowalnych, nie dopuszczając do ich nadmiernego składowania.

Kontrola w Ministerstwie Środowiska rocznych sprawozdań za 2012 r. wykazała, że znaczna część gmin nie wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 3c u.c.p.g., bowiem aż 557 gmin przekroczyło dopuszczalny 75% poziom masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Ze wstępnych danych za 2014 r. uzyskanych przez NIK od marszałków województw po kontroli<sup>80</sup> wynika, że w dalszym ciągu część gmin ma problemy z osiągnięciem wymaganego wskaźnika. Z danych tych wynika, że 355 gmin przekroczyło dopuszczalny 50% poziom masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister nie mógł dokonać rzetelnej analizy efektywności wdrożenia u.c.p.g. w gminach, a tym samym osiągnięcia przez gminy określonych w rozporządzeniach wskaźników dotyczących poziomów recyklingu i ograniczenia masy odpadów komunalnych opierając się na niekompletnych danych w sprawozdaniach złożonych przez marszałków województw. NIK zwraca uwagę, że z przeprowadzeniem takich analiz nie można zwlekać do 2015 r. kiedy to, jak wynika z wyjaśnień, sprawozdania w całości opiszą nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. Z dostępnych już sprawozdań za 2012 i 2013 r. wynika bowiem, że znaczna liczba gmin nie wykonuje obowiązku osiągnięcia ustawowych wskaźników efektywności, wynikającego z art. 3b i 3c u.p.c.g.

NIK zwraca uwagę, że duża liczba błędów w rocznych sprawozdaniach marszałków za rok 2012, jak i powielające się błędy w sprawozdaniach za 2013 r. powinny skutkować podjęciem przez Ministra działań w stosunku do samorządów gmin i województw, zarówno w zakresie szkoleń, jak i korekty systemu sprawozdawczego. Istotnym problemem zwiększającym ryzyko powstawania błędów w przygotowaniu i weryfikacji sprawozdań jest fakt, że są one sporządzane i przesyłane

<sup>80</sup> Najwyższa Izba Kontroli informacje te uzyskała od marszałków województw w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

do Ministerstwa w formie papierowej wymagającej „ręcznego” porównywania i sumowania danych. Brak działań w celu automatyzacji procesu sporządzania i weryfikacji sprawozdań (np. wdrożenie formy elektronicznej) Minister uzasadnił m.in. brakiem ustawowej delegacji do określenia w rozporządzeniu sposobu przekazywania sprawozdań. Rzetelna sprawozdawczość winna być jednym z głównych źródeł danych do analizy efektywności funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kraju.

### 3.4 Rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi

*Zgodnie z art. 254 Kpa skargi i wnioski składane i przekazywane m.in. do organów samorządu terytorialnego oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Przedmiotem wniosku, w myśl art. 241 Kpa mogą być w szczególności m.in. sprawy wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy oraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności, a przedmiotem skargi, zgodnie z art. 227 Kpa, może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia, o czym stanowi art. 228 Kpa. Organ załatwiający skargę powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki. Kodeks, w art. 237 § 1, określa jednak organowi maksymalny termin załatwienia skargi, tj. nie później niż w ciągu miesiąca. Zgodnie z art. 237 § 3 Kpa, o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.*

Prowadzone w jednostkach objętych kontrolą rejestry skarg i wniosków spełniały wymagania określone w art. 254 Kpa, tj. umożliwiały rejestrowanie spraw w sposób ułatwiający bezkolizyjne ustalenie przebiegu i terminów ich załatwiania. Przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierzono wyodrębnionym komórkom organizacyjnym lub imiennie wyznaczonym pracownikom, przy czym w siedzibach dwóch urzędów (w Sulęczynie i w Radomiu) informacji o tym kto zajmuje się skargami i wnioskami nie umieszczono w widocznym miejscu, co było niezgodne z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków. Brakujące informacje zostały uzupełnione w trakcie trwania kontroli NIK.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. w rejestrach 22 jednostek objętych kontrolą<sup>81</sup> zaewidencjonowano ogółem 2 351 skarg i 268 wniosków, przy czym tylko w przypadku 12 jednostek<sup>82</sup> były to skargi (340 skarg) i wnioski (sześć wniosków), które dotyczyły nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto, w Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie zostały zarejestrowane 13 392 zgłoszenia<sup>83</sup> składane telefonicznie bądź za pośrednictwem Internetu.

Szczegółowym badaniem w zakresie ujmowania w rejestrze wpływających skarg i wniosków, ich terminowego rozpatrywania objęto łącznie 44 skargi i 11 wniosków<sup>84</sup>, które dotyczyły nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz 10 zgłoszeń.

<sup>81</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Tarczyn, Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Błonie, Miasta Radom, Miasta i Gminy Kępcice, Gminy Sulęczyno, Gminy Łukowica, Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój, Miasta i Gminy Brzesko, Miasta Kraków, Miasta i Gminy Wronki, Gminy Powidz, Miasta Kalisz, Miasta i Gminy Iwonicz-Zdrój, Miasta Dębica, Gminy Tuszów Narodowy, Miasta i Gminy Przecław, Miasta Wrocław, Miasta i Gminy Międzyzlesie, Miasta i Gminy Głuszyca, Gminy Długołęka oraz Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu.

<sup>82</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Tarczyn, Gminy Wiązowna, Miasta i Gminy Błonie, Miasta Radom, Gminy Sulęczyno, Miasta Kraków, Gminy Powidz, Miasta Kalisz, Miasta Wrocław, Miasta i Gminy Głuszyca, Gminy Długołęka oraz Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu

<sup>83</sup> Zgłoszenia składane przez mieszkańców nie odpowiadały wymogom skargi i wniosku w myśl art. 227 i 241 Kpa.

<sup>84</sup> W tym osiem wniosków, które nie były ujęte w rejestrze skarg i wniosków.

Badanie wykazało, że:

- 34 skargi, które wpłynęły do ośmiu gmin<sup>85</sup> i spółki gminnej we Wrocławiu zostało uznanych za bezzasadne z uwagi na faktyczny ich przedmiot odnoszący się głównie do skutków finansowych wynikających z wysyłanych upomnień za nieterminowo uiszczaną opłatę lub zaokrąglania stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych do pełnej kwoty, niedostarczenia przez podmiot odbierający odpady komunalne worków na te odpady. W przypadkach tych nie formułowano zatem wskazanych w art. 227 kpa zarzutów wadliwej działalności organu lub jego pracownika, co przesądziło o uznaniu braku zasadności dalszego rozpatrywania skarg. Natomiast pozostałe dziesięć skarg i jeden wniosek, które wpłynęły do czterech gmin<sup>86</sup> i spółki gminnej we Wrocławiu, zostały uznane za zasadne. We wszystkich przypadkach skargi i wnioski zostały rozpatrzone zgodnie z ustalonymi procedurami, terminowo, a skarżący i wnioskodawcy zostali zawiadomieni o sposobie ich załatwienia. Wobec dwóch skarg dotyczących niezapewnienia przez Miasto i Gminę Tarczyn możliwości dokonywania wpłat przez mieszkańców budownictwa wielorodzinnego w kasie Urzędu zostały podjęte niezwłocznie czynności wyjaśniające, w efekcie czego skargi zostały wycofane przez wnoszących przed upływem terminu na ich załatwienie;
- osiem wniosków, które wpłynęły do Gminy Miejskiej Błonie nie zostało ujętych w rejestrze skarg i wniosków, co stanowiło naruszenie art. 254 Kpa. Należy jednak podkreślić, że wnioski te rozpatrzono i terminowo udzielono odpowiedzi wnioskodawcom;
- dwa wnioski<sup>87</sup> ujęte w rejestrze prowadzonym w biurze Przewodniczącego Rady Miejskiej w Błoniu zostały pozostawione bez odpowiedzi, co stanowiło naruszenie art. 237 § 1 i § 3 Kpa. W powyższej kwestii Przewodniczący Rady Miejskiej Błonia wyjaśnił m.in., że *wymienione wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podlegały proceduralnej ocenie w świetle art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 54 par. 4 w zw. z art. 52 par. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W szczególności ten ostatni przepis, oceniając jego literalnie brzmienie, dopuszcza sytuację gdy organ nie udzieli odpowiedzi na wezwanie i reguluje dalsze postępowanie w zakresie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezależnie od treści merytorycznej pism, należało udzielić odpowiedzi składającym te pisma zgodnie z przepisami Kpa;

- 10 badanych zgłoszeń, które wpłynęły do Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie i dotyczyły m.in. nie ujęcie nieruchomości w upublicznionym harmonogramie odbioru odpadów komunalnych, braku worków na odbiór odpadów komunalnych lub problemów z najmem pojemników na odpady, a także trudności z odbiorem odpadów wielkogabarytowych zostały ujęte w prowadzonej ewidencji. Zgłaszającym, którzy domagali się interwencji w powyższych sprawach, Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie udzieliło stosownej odpowiedzi w terminie 14 dni od zarejestrowania zgłoszenia.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania kontrolowanych gmin w zakresie rejestrowania i rozpatrywania skarg i wniosków były realizowane prawidłowo z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, a nieznaczna skala stwierdzonych nieprawidłowości nie miała wpływu tę ocenę.

<sup>85</sup> Dotyczy: Miasta i Gminy Tarczyn, Gminy Wiązowna, Miasta Radom, Gminy Sulęcyno, Miasta Kalisz, Miasta Wrocław, Miasta i Gminy Głuszyca, Gminy Długoleka.

<sup>86</sup> Dotyczy: Miasta Kraków, Miasta Wrocław, Miasta Radom, Miasta i Gminy Błonie, Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu.

<sup>87</sup> Zostały zatytułowane „wezwania”, przy czym z ich treści wynikało, że mają one charakter wniosku.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 27 jednostkach, z tego: w 24 gminach, dwóch spółkach gminnych oraz w Ministerstwie Środowiska z udziałem Departamentu Administracji Publicznej oraz pięciu Delegatur NIK. Wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób celowy na podstawie bieżącego monitoringu procesu wdrażania w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym przede wszystkim przeglądu problemów i trudności, z jakimi borykały się gminy w tym procesie. W sześciu województwach do kontroli wybrano po jednej dużej gminie miejskiej, dwóch gminach miejsko-wiejskich i jednej gminie wiejskiej wykonujących zadania samodzielnie. Dodatkowo, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, zasięgnięto informacji:

- w 16 samorządach województw dotyczących m.in. funkcjonowania na terenie województwa instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK, Instalacji Zastępczych) pod kątem zabezpieczenia mocy przerobowych w tych instalacjach, prowadzenia działań mających na celu uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami, w tym rozwiązanie problemu tzw. „dzikich wysypisk” wytworzonych odpadów;
- w 2 479 gminach w formie kwestionariusza dotyczącego funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Badanie to obejmowało m.in. koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tworzenie PSZOK, organizację przetargów w ramach gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie. Odpowiedzi udzieliło 2 116 gmin.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 29 sierpnia do 12 stycznia 2015 r.

W 27 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Środowiska, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów sformułowano ogółem 53 wnioski pokontrolne dotyczące przede wszystkim wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali<sup>88</sup> o zrealizowaniu 22 wniosków i podjęciu działań na rzecz realizacji 11 wniosków (nie przekazano informacji o realizacji 20 wniosków).

Wnioski pokontrolne w gminach dotyczyły przede wszystkim:

- określania na bieżąco w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji, zgodnie z art. 6o u.c.p.g.;
- kontynuowania działań zmierzających do utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- kontynuowania wdrażania w gminie rozwiązań technicznych umożliwiających właścicielom nieruchomości złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w formie elektronicznej;
- zapewnienie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g., w sposób i w zakresie, o którym mowa w art. 9u tej ustawy, z zastosowaniem przepisów art. 379 i 380 ustawy Poś;
- podjęcia działań zmierzających do korekty rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r. oraz zwiększenie nadzoru nad procesem weryfikacji i korygowania kwartalnych sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne;
- rzetelnego szacowania ilości i struktury odpadów komunalnych przy określaniu szacunkowej wartości zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w przypadku ich udzielania za ryczałtowym wynagrodzeniem wykonawcy;
- prowadzenia obowiązującej ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 u.c.p.g.

<sup>88</sup> Dane według stanu na dzień 7 marca 2015 r.

Wnioski pokontrolne do Ministra Środowiska dotyczyły m.in.:

- wezwania marszałków województw do uzupełnienia sprawozdań z realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r. i 2013 r. w celu zapewnienia kompletności danych, w szczególności o wartości osiąganym przez gminy wskaźników stopnia spełnienia wymagań, o których mowa w art. 3b i 3c u.p.c.g.
- dokonania pełnej analizy efektywności wdrażania u.c.p.g w oparciu o rzetelnie zweryfikowane sprawozdania marszałków województw oraz podjęcie działań wobec gmin, które nie spełniają wymagań, o których mowa w art. 3b i 3c u.p.c.g.

Zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez Ministra Środowiska oraz Prezesa Zarządu Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu.

Minister Środowiska wniósł zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczyły nierzetelnego wywiązania się Ministra Środowiska z obowiązku weryfikacji przekazanych przez marszałków województw rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 i 2013 r.; złożenia przez Marszałków sześciu województw niekompletnych sprawozdań za 2012 r. wobec niewyszczególnienia w nich łącznie 65 gmin oraz danych dotyczących tych gmin; zmarginalizowania w Ministerstwie Środowiska sprawozdawczości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; niewykorzystywania rozwiązań organizacyjno-technicznych do cyfryzacji przesyłanych danych sprawozdawczych; interpretacji Ministerstwa Środowiska odnośnie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania na dzień 16 lipca 2013 r. do 50%, rozszerzającej utrzymanie tego wskaźnika przez cały 2013 r.; negatywnej oceny częściowej działań Ministra Środowiska w zakresie monitorowania wdrażania w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi z uwagi na nierzetelne weryfikowanie lub brak weryfikacji sprawozdań marszałków województw w tym zakresie oraz użycia w ocenie i wynikającym z niej wniosku pojęcia „działania naprawcze”.

Uchwałą Nr 6/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 lutego 2015 r. uwzględniono w części dwa zastrzeżenia dotyczące liczby gmin, których nie wyszczególniono w złożonych przez Marszałków sześciu województw niekompletnych sprawozdaniach za 2012 r. oraz użycia w ocenie i we wniosku pokontrolnym pojęcia „działania naprawcze” bez sprecyzowania jego znaczenia, natomiast oddalono zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Prezes Zarządu Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu wniósł zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczyły nierzetelnie przeprowadzonej przez pracowników Ekosystem weryfikacji sprawozdań kwartalnych składanych przez podmioty odbierające odpady; niewykazania przez Ekosystem należytej staranności przy sporządzaniu SIWZ do wszystkich czterech przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych; nieposiadania przez Ekosystem danych o liczbie właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz nieotrzymania wszystkich takich deklaracji od właścicieli nieruchomości; a także nieokreślenia w związku z tym należnej wysokości dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 9 lutego 2015 r. oddalono zastrzeżenie dotyczące nieokreślenia należnej wysokości dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast uwzględniono w części pozostałe zastrzeżenia.

Finansowe rezultaty kontroli NIK wyniosły łącznie 273,3 tys. zł, z tego:

- uszczuplenia środków lub aktywów – 77,3 tys. zł [str. 31],
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 196,0 tys. zł [str. 24].

Charakterystyka stanu prawnego<sup>89</sup>

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. powstała konieczność dostosowania prawa polskiego do obowiązujących już przepisów prawa unijnego, a także bieżącego implementowania nowych aktów prawa unijnego do krajowego porządku prawnego.

W celu ujednolicenia porządków prawnych – krajowego i unijnego – w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi ogłoszono w dniu 25 lipca 2011 r. ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>90</sup> (zwaną dalej ustawą zmieniającą). **Nowelizacja z 2011 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a kompleksowy system nowych rozwiązań wprowadzonych tą ustawą powinien zacząć funkcjonować najpóźniej w dniu 1 lipca 2013 r.**

Znowelizowana ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określa w art. 1 pkt 1–3:

- 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;
- 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.

Natomiast art. 1a u.c.p.g. wskazuje, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

**Zadania gmin w zakresie wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

W świetle art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności:

- zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (pkt 2 lit. a);
- obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 3);
- nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (pkt 4);
- ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (pkt 5);
- tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych (pkt 6);

<sup>89</sup> Stan prawny, ze względu na okres objęty kontrolą, został przedstawiony w wersji sprzed nowelizacji u.c.p.g., która weszła w życie z dniem 1 lutego 2015 r.

<sup>90</sup> Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.

- prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (pkt 8);
- udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o (pkt 9):
  - podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (lit. a);
  - miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (lit. b);
  - punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów (lit. d).

W świetle art. 3a ust. 1 u.c.p.g. gminy realizując zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, mają trzy możliwości wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował taką instalację, tj.:

- przeprowadzenie przetargu,
- na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>91</sup>,
- na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>92</sup>.

Obowiązkiem rady gminy zgodnie z art. 4 u.c.p.g. jest uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (zwanego dalej regulaminem), po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie, dotyczące m.in. wymagań obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych i liczby osób korzystających z tych pojemników, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Rada gminy zobowiązana jest ponadto do dostosowania regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu przez sejmik województwa.

Zgodnie z art. 16 ust.1 ustawy zmieniającej sejmik województwa został zobowiązany do uchwalenia, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi.

<sup>91</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 113.

**Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę**

Gmina jest zobowiązana do stworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.).

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej, rada gminy była zobowiązana do podjęcia, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. do 31 grudnia 2012 r.), uchwał o których mowa w **art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g.** Jeżeli rada gminy nie podjęła uchwał w tym terminie, wojewoda winien wezwać ją do podjęcia uchwał, wyznaczając termin na ich podjęcie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda powinien wydać w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Podjęte w tym trybie zarządzenie wywołuje skutki prawne, takie jak akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej wymienione uchwały i zarządzenia, o których mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy, nie mogły wejść w życie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. 1 lipca 2013 r.).

Na mocy **art. 6k ust. 1 u.c.p.g.**, rada gminy winna w drodze uchwały:

- dokonać wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustalić stawki takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
- ustalić stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

W myśl art. 6k ust. 2 u.c.p.g. rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

1. liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
2. ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
3. koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2 u.c.p.g.;
4. przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady powstają sezonowo.

Jak stanowi art. 6k ust. 3 u.c.p.g., w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy zobowiązana jest do ustalenia niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami.

Stosownie do art. 6j ust. 1 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

1. liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
  2. ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
  3. powierzchni lokalu mieszkalnego
- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g..

Zgodnie z art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W przypadku zaś nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. (art. 6j ust. 3 u.c.p.g.).

Na mocy **art. 6l ust. 1 u.c.p.g.** rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe. Na mocy **art. 6l ust. 2 u.c.p.g.** rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Na mocy **art. 6n ust. 1 u.c.p.g.** rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
- warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
  - a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
  - b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
  - c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Ponadto, jak stanowi art. 6n ust. 2 u.c.p.g., rada gminy w przedmiotowej uchwale może określić również wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 12 ustawy zmieniającej, w uchwale tej rada gminy była także zobowiązana do określenia terminu złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na mocy **art. 6r ust. 3 u.c.p.g.** rada gminy winna określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres 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, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z art. 6r ust. 1 i 2 u.c.p.g. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, przy czym z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6r ust. 2 u.c.p.g. obejmują koszty:

1. odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
2. tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
3. obsługi administracyjnej systemu.

Ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>93</sup> wprowadzono zmiany do u.c.p.g. Zgodnie z art. 2 tej ustawy *Uchwały podjęte na podstawie art. 6k ust. 1 oraz art. 6n ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 6k ust. 1 oraz art. 6n ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

<sup>93</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 228.

Stosownie do art. 13 ustawy zmieniającej wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany przeprowadzić, w sposób zwyczajowo przyjęty, kampanię informacyjną na temat praw i obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w uchwałach, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g.

Zgodnie z art. 6d ust. 1 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg mający za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów.

Jak stanowi art. 6d ust. 2 u.c.p.g., w celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców, rada takiej gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W takim przypadku przetargi organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów (art. 6d ust. 3 u.c.p.g.).

Przy czym, jak stanowi art. 6g u.c.p.g., do przetargów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo do przetargów mających za przedmiot odbieranie i zagospodarowanie odpadów – w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy Pzp. Ponadto, art. 6e u.c.p.g. stanowi, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na zlecenie gminy tylko w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1. Wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w każdym przypadku będzie się zatem odbywać na zasadach przetargu z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp.

Jedyny wyjątek od wymogu stosowania przetargu dotyczy przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z dotychczasowym wykonawcą i pozwala na incydentalne zastosowania trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 6f ust. 2 u.c.p.g., w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g., przy czym w celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z ustawą Pzp. Stosowanie przepisów ustawy Pzp oznacza również możliwość organizowania przez gminy przetargów wspólnych na podstawie art. 16 tej ustawy jak również to, że wykonawcy mogą się ubiegać wspólnie o udzielenie zamówienia na podstawie art. 23 tej ustawy.

Po przeprowadzeniu postępowania przetargowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.).

Zgodnie z art. 6d ust. 4 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- wymogi dot. przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości,

- standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska,
- obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem,
- szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie zaś z art. 9d ust. 1 u.c.p.g. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do spełnienia następujących wymagań:

- posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego,
- utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Ponadto na mocy art. 9d ust. 2 u.c.p.g. minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki ma obowiązek określić w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania, o których mowa w ust. 1 ww. przepisu, kierując się koniecznością ujednolicenia wymagań dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Obecnie obowiązuje rozporządzenie w sprawie wymagań odbierania odpadów.

Dodatkowo należy mieć na uwadze rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane<sup>94</sup>.

#### **Prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych**

Zgodnie z art. 9b ust. 2 u.c.p.g. rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwany dalej rejestrem, prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr prowadzi się w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>95</sup>, która może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami (art. 9b ust. 3 u.c.p.g.). W rejestrze zgodnie z art. 9b ust. 4 u.c.p.g. zamieszcza się:

1. firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy;
2. numer identyfikacji podatkowej (NIP);
3. numer identyfikacyjny REGON, o ile przedsiębiorca taki numer posiada;
4. określenie rodzaju odbieranych odpadów komunalnych;
5. numer rejestrowy.

Zgodnie z art. 9c ust. 1 u.c.p.g. przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W myśl art. 9c ust. 2 i 3 u.c.p.g. wpisu do rejestru oraz zmiany wpisu w rejestrze dokonuje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy, który powinien zawierać:

<sup>94</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 231.

<sup>95</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

1. firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy;
2. numer identyfikacji podatkowej (NIP);
3. numer identyfikacyjny REGON, o ile przedsiębiorca taki numer posiada;
4. określenie rodzaju odbieranych odpadów komunalnych.

Według art. 9c ust. 4 u.c.p.g. do wniosku o wpis do rejestru dołącza się dowód opłaty skarbowej oraz oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wpis jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w rejestrze (art. 9c ust. 6 u.c.p.g.). Dokonując wpisu do rejestru wójt, burmistrz lub prezydent miasta nadaje przedsiębiorcy numer rejestrowy (art. 9c ust. 7 u.c.p.g.).

Zgodnie z art. 9c ust. 9 u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa wykaz podmiotów wpisanych w danym miesiącu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru, zawierający dane, o których mowa w art. 9b ust. 4 u.c.p.g. Przedmiotowy wykaz jest przekazywany do końca miesiąca następującego po okresie objętym wykazem (art. 9c ust. 10 u.c.p.g.). Powyższe przepisy obowiązują od 23 stycznia 2013 r. i zostały dodane zmienioną ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

W myśl art. 9i u.c.p.g. w przypadku zakończenia działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany złożyć do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w terminie 14 dni od dnia trwałego zaprzestania wykonywania tej działalności, wniosek o wykreślenie z rejestru. Wykreślenie z rejestru następuje w przypadkach określonych w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>96</sup> (art. 9j ust. 1 u.c.p.g.), a także w przypadkach określonych w art. 9j ust. 2 u.c.p.g., tj. gdy:

1. wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem;
2. stwierdzono trwałe zaprzestanie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej na terenie gminy objętej wpisem;
3. stwierdzono, że przedsiębiorca nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
4. stwierdzono, że przedsiębiorca po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
5. przedsiębiorca, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczy usługi odbierania odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w kolejnym roku kalendarzowym nie osiągnął poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w rozporządzeniach w sprawie: poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych oraz poziomów recyklingu.

Zgodnie z art. 9m u.c.p.g. prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest obowiązany, na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawić kalkulację kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, w terminie 7 dni od dnia jego złożenia.

<sup>96</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

**Sprawozdawczość**

W myśl art. 9n ust. 1 u.c.p.g. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy (art. 9n ust. 2 u.c.p.g.). Jak stanowi art. 9n ust. 3 u.c.p.g. sprawozdanie zawiera:

1. informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (pkt 1);
2. informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania na składowisku odpadów (pkt 2 lit. a), nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania (pkt 2 lit. b);
3. liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne (pkt 3);
4. wskazanie właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem (pkt 4).

Art. 9n ust. 4 u.c.p.g. stanowi, że podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, jest obowiązany zamieścić w sprawozdaniu także informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Do ww. sprawozdania, podmiot odbierający odpady komunalne, dołącza wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości (art. 9n ust. 5 u.c.p.g.).

W celu weryfikacji danych zawartych w ww. sprawozdaniu, w myśl art. 9p u.c.p.g., wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub innego posiadacza do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. W przypadku, gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni (art. 9p ust. 2 u.c.p.g.).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zgodnie z art. 9q ust. 1 u.c.p.g., jest obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdanie to jest przekazywane marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy (art. 9q ust. 2 u.c.p.g.). Sprawozdanie powinno zawierać wymienione w art. 9q ust. 3 u.c.p.g. elementy:

1. informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych z obszaru danej gminy odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (pkt 1);
2. informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania na składowisku odpadów (pkt 2 lit. a), nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania (pkt 2 lit. b);
3. liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne (pkt 3);
4. liczbę właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem (pkt 4);
5. informacje o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (pkt 5);
6. informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy (pkt 6).

Nie złożenie sprawozdania jest równoznaczne z niewykonaniem m.in. obowiązku ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do dnia 16 lipca 2013 r. do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy tych odpadów (art. 9q ust. 4 u.c.p.g.). Obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do dnia 16 lipca 2013 r. do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy tych odpadów został wprowadzony art. 3c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Minister Środowiska rozporządzeniem w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych określił poziomy ograniczenia masy tych odpadów oraz sposób obliczania tego poziomu.

Zgodnie z dyspozycją określoną w art. 3b ust. 2 u.c.p.g. Minister Środowiska określił również poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych w poszczególnych latach do dnia 31 grudnia 2020 r., a także sposób obliczania tych poziomów.

### **Kontrola i kary pieniężne**

Wójt, burmistrz, prezydent miasta jest organem odpowiedzialnym za kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów przedmiotowej ustawy. Przepisy dotyczące kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie zawarte zostały w rozdziale 4c. Mają one zastosowanie do właścicieli nieruchomości, a także do przedsiębiorców, czyli podmiotów wykonujących działalność gospodarczą z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie.

Rodzaje kar pieniężnych oraz podmioty, na które kary mogą być nałożone przedstawione zostały w rozdziale 4d przedmiotowej ustawy. **Od 1 lipca 2013 r. wszedł w życie przepis art. 9z ust. 4 u.c.p.g.<sup>97</sup>, dotyczący podlegania przez gminę karze pieniężnej za niewykonanie obowiązku polegającego na zorganizowaniu przetargu na odbieranie lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych.**

<sup>97</sup> Na podstawie art. 23 pkt 3 ustawy zmieniającej.

**Skargi w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi**

Prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą, zgodnie z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>98</sup>, przysługuje każdemu. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa kpa (Dział VIII Skargi i wnioski). Ponadto realizując upoważnienie zawarte w art. 226 Kpa, Rada Ministrów wydała w dniu 8 stycznia 2002 r. rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

Po otrzymaniu skargi organ powinien w pierwszej kolejności dokonać oceny swojej właściwości do jej rozpatrzenia. Jeżeli okaże się, że organ, do którego wniesiono skargę, jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest on niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi. Równocześnie organ, do którego wniesiono skargę, jest zobowiązany do zawiadomienia wnoszącego skargę o dokonaniu tej czynności, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231 Kpa).

Organ załatwiający skargę powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki. Kodeks określa jednak organowi maksymalny termin załatwienia skargi (art. 237 § 1 Kpa), tj. nie później niż w ciągu miesiąca. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (art. 237 § 3 Kpa).

Zgodnie z 237 § 4 Kpa w przypadku niezałatwienia skargi w terminie wyznaczonym w art. 237 § 1 Kpa stosuje się przepisy art. 36–38 Kpa. Jeżeli zatem organ właściwy do załatwienia skargi nie załatwi jej w terminie wyznaczonym przez kpa, również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 Kpa).

Stosownie do art. 237 § 3 Kpa postępowania skargowe kończy się zawiadomieniem skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Zawiadomienie powinno zawierać (art. 238 § 1):

- oznaczenie organu, od którego pochodzi,
- wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona,
- podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa.

Organy właściwe do przyjmowania skarg i wniosków zostały zobowiązane w art. 253 Kpa do ustalenia szczegółowego harmonogramu dni i godzin, w których będą przyjmowani obywatele w sprawach skarg i wniosków. Ponadto kierownicy organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Art. 254 Kpa ustanawia obowiązek rejestracji i przechowywania przez właściwe organy skarg oraz wszelkich związanych z nimi pism i dokumentów.

**Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi**

Wyrokiem z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. Akt 17/12<sup>99</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał art. 6k ust. 1 i 2 u.c.p.g. za niezgodny z ustawą zasadniczą w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Trybunał zakwestionował

<sup>98</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1593.

prawidłowość delegacji ustawowej do wydania przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami. TK przypomniał, że prawodawca zobowiązany jest wyznaczyć granice, w jakich rada gminy może realizować kompetencję do ustalania opłaty lokalnej. W szczególności granicę taką może stanowić ustawowe określenie stawek maksymalnych opłaty i z tego powodu orzekł, że art. 6k ustawy narusza standardy konstytucyjne. Powyższy przepis utracił moc w ww. zakresie 19 grudnia 2013 r.

Według powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że art. 6k ust. 4 u.c.p.g. w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego oraz do stanowiącia dopłat dla właścicieli nieruchomości jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Trybunał zakwestionował prawidłowość delegacji ustawowej do wydania przepisów dotyczących zwolnień z opłaty za gospodarowanie odpadami oraz dopłat dla właścicieli nieruchomości. Trybunał stwierdził, że prawodawca upoważniając do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego zwolnień przedmiotowych, ani w przepisie upoważniającym, ani w innym przepisie ustawy, nie określił zasad, na jakich te zwolnienia mają być wprowadzone przez radę gminy, przez co gminy miały pełną swobodę w tej kwestii. W podobny sposób TK zakwestionował upoważnienie do określenia dopłat dla właścicieli nieruchomości. Stwierdził, że przez brak precyzyjnych regulacji ustawowych gmina miała zbyt dużą swobodę do ustalania tych kwot. Z tych powodów Trybunał orzekł, że ww. regulacje godzą w standardy konstytucyjne. Powyższy przepis utracił moc w ww. zakresie 20 czerwca 2015 r.

W dniu 1 lutego 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>100</sup>. Nowela zmieniła art. 6k u.c.p.g. i określiła m.in. maksymalne stawki opłaty, których rada gminy nie może przekroczyć w uchwale w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchyliła także przepis stanowiący podstawę wprowadzenia zwolnień przedmiotowych oraz ustanowienia dopłat. Zamiast tego wprowadziła upoważnienie do zwolnienia właścicieli nieruchomości – w drodze uchwały rady gminy – w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Oznacza to, że uchwały wydane na podstawie art. 6k ust. 1 i 4 u.c.p.g. utraciły moc z dniem wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, czyli 1 lutego 2015.

Wśród najważniejszych zmian w ww. nowelizacji znalazły się również zagadnienia, wobec których Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, w związku z ustaleniami kontroli przygotowania wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi<sup>101</sup>. Wnioski dotyczyły m.in.:

- jednoznacznego doprecyzowania pojęcia „właściciela nieruchomości”, o którym mowa art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. – w art. 2 u.c.p.g. dodano ust. 2a w brzmieniu: *jeżeli obowiązki wskazane w ustawie mogą jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów spośród wskazanych w ust. 1 pkt 4, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością. W takim przypadku podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 4, mogą w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, wskazać podmiot obowiązany do wykonania obowiązków wynikających z ustawy. W art. 2 u.c.p.g. ust. 3 otrzymał brzmienie: jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową;*

<sup>100</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

<sup>101</sup> Informacja z dnia 2 grudnia 2013 r. o wynikach kontroli przygotowania wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (P/13/018).

- wskazania, że właściciel nieruchomości nie będzie zobowiązany do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji, kiedy rada gminy w drodze uchwały dokona zmiany stawki opłaty – w art. 6m u.c.p.g. po ust. 2 dodano m.in. ust. 2a w brzmieniu: *w przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiadamia właściciela nieruchomości o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyliczonej jako iloczyn nowej stawki opłaty i danych podanych w deklaracji. W takim przypadku właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do złożenia nowej deklaracji i uiszcza opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości podanej w zawiadomieniu;*
- doprecyzowania formy i terminu dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g. – w rozdziale 4b u.c.p.g. po art. 9t dodano m.in. art. 9tb ust. 2 i 3 w brzmieniu: *Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi sporządza się w terminie do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy. Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi podlega publicznemu udostępnieniu na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy.*

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).
3. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.).
7. 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 ograniczenia masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r., poz. 676).
8. 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. z 2012 r., poz. 645).

Wykaz jednostek objętych kontrolą wraz z ocenami, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły czynności kontrolne

| Lp. | Jednostka objęta kontrolą                            | Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność | Ocena kontrolowanej działalności <sup>102</sup> | Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę |
|-----|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 1.  | Ministerstwo Środowiska                              | Minister Środowiska<br>Maciej H. Grabowski       | P(n)                                            | Departament<br>Administracji Publicznej                    |
| 2.  | Miasto Radom                                         | Prezydent<br>Andrzej Kosztowniak                 | P                                               |                                                            |
| 3.  | Miasto i Gmina Tarczyn                               | Burmistrz<br>Barbara Galicz                      | P(n)                                            |                                                            |
| 4.  | Miasto i Gmina Błonie                                | Burmistrz<br>Zenon Reszka                        | N                                               |                                                            |
| 5.  | Gmina Wiązowna                                       | Wójt<br>Anna Bętkowska                           | P(n)                                            |                                                            |
| 6.  | Miasto i Gmina Pelplin                               | Burmistrz<br>Andrzej Stanuch                     | P                                               | Delegatura NIK<br>w Gdańsku                                |
| 7.  | Miasto Słupsk                                        | Prezydent Maciej Kobyliński                      | P                                               |                                                            |
| 8.  | Gmina Sulęcyno                                       | Wójt<br>Bernard Grucza                           | Ocena opisowa                                   |                                                            |
| 9.  | Miasto i Gmina Kępice                                | Burmistrz Magdalena Gryko                        | P                                               |                                                            |
| 10. | Miasto Kraków                                        | Prezydent<br>Jacek Majchrowski                   | P                                               | Delegatura NIK<br>w Krakowie                               |
| 11. | Miasto i Gmina Brzesko                               | Burmistrz<br>Grzegorz Wawryka                    | P                                               |                                                            |
| 12. | Miasto i Gmina Piwniczna-Zdrój                       | Burmistrz<br>Edward Bogaczyk                     | P(n)                                            |                                                            |
| 13. | Gmina Łukowica                                       | Wójt<br>Czesława Rzadkosz                        | P(n)                                            |                                                            |
| 14. | Miejskie Przedsiębiorstwo<br>Oczyszczania Sp. z o.o. | Prezes Zarządu<br>Henryk Kultys                  | P                                               |                                                            |
| 15. | Miasto Kalisz                                        | Prezydent<br>Janusz Pęcherz                      | P                                               | Delegatura NIK<br>w Poznaniu                               |
| 16. | Miasto i Gmina Wronki                                | Burmistrz<br>Mirosław Wieczór                    | P(n)                                            |                                                            |
| 17. | Miasto i Gmina Sieraków                              | Burmistrz<br>Witold Maciołek                     | P(n)                                            |                                                            |
| 18. | Gmina Powidz                                         | Wójt<br>Ryszard Grześkowiak                      | P(n)                                            |                                                            |
| 19. | Miasto Dębica                                        | Burmistrz<br>Paweł Wolicki                       | P                                               | Delegatura NIK<br>w Rzeszowie                              |
| 20. | Miasto i Gmina Iwonicz-Zdrój                         | Burmistrz<br>Paweł Pernal                        | P                                               |                                                            |
| 21. | Miasto i Gmina Przecław                              | Burmistrz<br>Ryszard Wolanin                     | P                                               |                                                            |
| 22. | Gmina Tuszów Narodowy                                | Wójt<br>Andrzej Głaz                             | P(n)                                            |                                                            |
| 23. | Miasto Wrocław                                       | Prezydent<br>Rafał Dutkiewicz                    | P(n)                                            | Delegatura NIK<br>we Wrocławiu                             |
| 24. | Miasto i Gmina Głuszyca                              | Burmistrz<br>Alicja Ogorzelec                    | P(n)                                            |                                                            |
| 25. | Miasto i Gmina Międzyziesie                          | Burmistrz<br>Tomasz Korczak                      | P(n)                                            |                                                            |
| 26. | Gmina Długoleka                                      | Wójt<br>Iwona Agnieszka Łebek                    | P(n)                                            |                                                            |
| 27. | Ekosystem Sp. z o.o.<br>we Wrocławiu                 | Prezes Zarządu<br>Bartosz Małyś                  | P(n)                                            |                                                            |

<sup>102</sup> Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

Wykaz jednostek, w których zasięgnięto informacji na podstawie  
art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK

1. 16 marszałków województw,
2. 2 479 gmin.

## Wyniki badań gmin na podstawie kwestionariusza

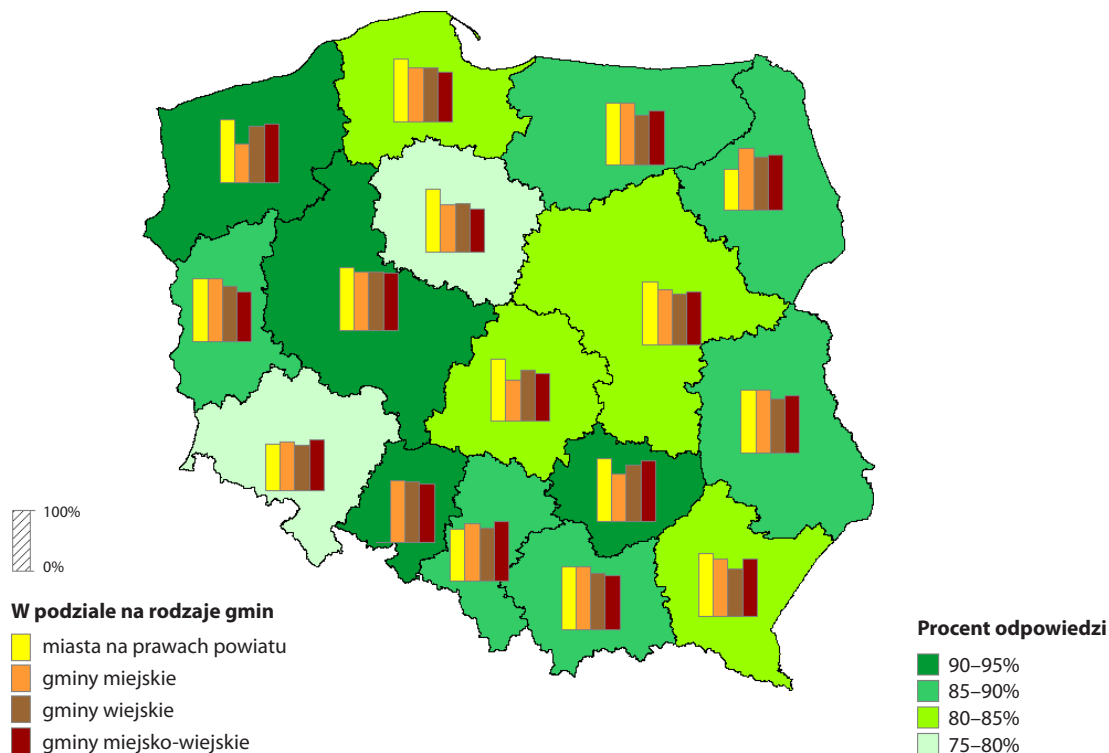
Formularz kwestionariusza dotyczący funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi został skierowany do wszystkich 2 479 gmin. Wypełniony kwestionariusz zwróciło do NIK 2 116 gmin, tj. 85,4% ogółu gmin. Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 8 grudnia 2014 r. do 10 stycznia 2015 r. i obejmowało okres od wprowadzenia nowego systemu do końca 2014 r. Weryfikacja poprawności uzyskanych danych, ich zestawienie oraz graficzne opracowanie zostały wykonane przez Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK przy udziale Departamentu Administracji Publicznej NIK. Natomiast analizę zebranych danych przeprowadził Departament Administracji Publicznej NIK.

### Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na skierowany przez NIK kwestionariusz

| Województwo         | Rodzaj gminy  |                       |               |                           | Liczba odpowiedzi/liczba gmin w województwie |
|---------------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------|----------------------------------------------|
|                     | gmina miejska | gmina miejsko-wiejska | gmina wiejska | miasto na prawach powiatu |                                              |
| dolnośląskie        | 25            | 45                    | 57            | 3                         | 130/169                                      |
| kujawsko-pomorskie  | 10            | 24                    | 72            | 4                         | 110/144                                      |
| lubelskie           | 16            | 21                    | 147           | 4                         | 188/213                                      |
| lubuskie            | 7             | 26                    | 36            | 2                         | 71/83                                        |
| łódzkie             | 10            | 20                    | 110           | 3                         | 143/177                                      |
| małopolskie         | 11            | 40                    | 108           | 3                         | 162/182                                      |
| mazowieckie         | 26            | 43                    | 185           | 5                         | 259/314                                      |
| opolskie            | 2             | 30                    | 35            | 0                         | 67/71                                        |
| podkarpackie        | 11            | 32                    | 82            | 4                         | 129/160                                      |
| podlaskie           | 10            | 24                    | 67            | 2                         | 103/118                                      |
| pomorskie           | 17            | 14                    | 69            | 4                         | 104/123                                      |
| śląskie             | 28            | 21                    | 82            | 16                        | 147/167                                      |
| świętokrzyskie      | 3             | 25                    | 63            | 1                         | 92/102                                       |
| warmińsko-mazurskie | 14            | 29                    | 54            | 2                         | 99/116                                       |
| wielkopolskie       | 14            | 83                    | 108           | 4                         | 209/226                                      |
| zachodniopomorskie  | 5             | 51                    | 44            | 3                         | 103/114                                      |
| <b>Ogółem</b>       | <b>209</b>    | <b>528</b>            | <b>1 319</b>  | <b>60</b>                 | <b>2 116/2 479</b>                           |

Mapa nr 1

Mapa odpowiedzi na kwestionariusz NIK



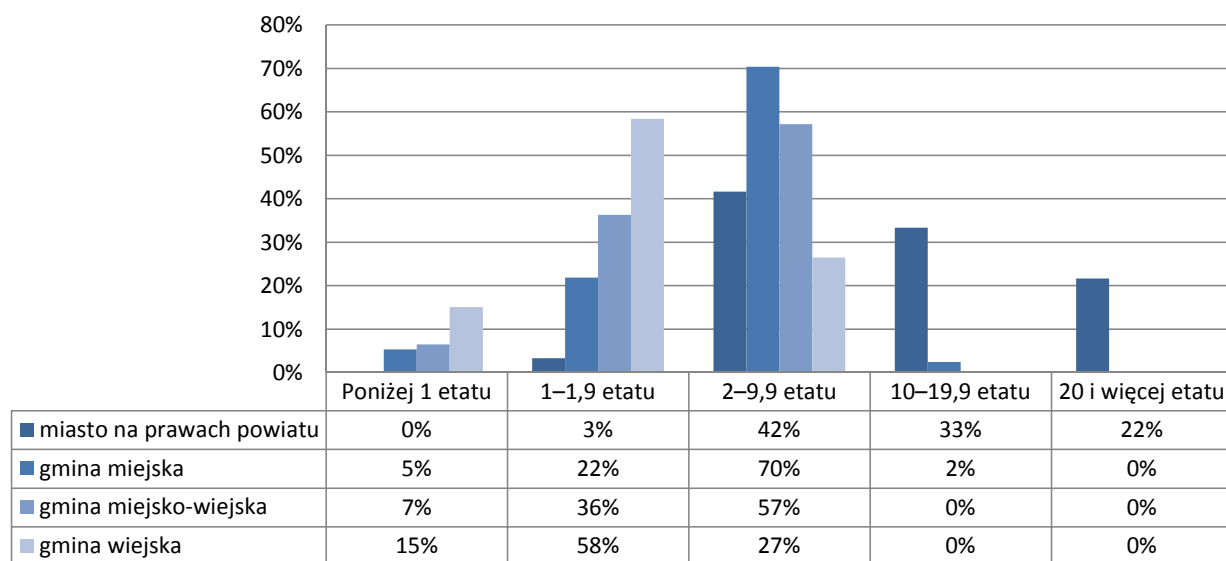
Źródło: Opracowanie własne NIK.

## I. Przygotowanie kadrowe do realizacji zadań związanych z wdrożeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi

**Liczba pracowników zatrudnionych w gminie odpowiedzialnych za zadania gospodarki odpadami komunalnymi** (dane zaprezentowano w poniższych zestawieniach oraz na wykresie)

| Lata    | Liczba gmin, które wykazały zatrudnienie >0 | Łączna liczba pracowników realizujących zadania gospodarki odpadami | Średnia liczba pracowników w gminie | Wzrost procentowy liczby pracowników (rok poprzedni=100) |
|---------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2012 r. | 1 560                                       | 1 704                                                               | 1,09                                | 100,0                                                    |
| 2013 r. | 2 087                                       | 4 299                                                               | 2,06                                | 252,3                                                    |
| 2014 r. | 2 090                                       | 4 631                                                               | 2,22                                | 107,7                                                    |

| rodzaj gminy              | Gminy (liczba) w podziale na liczbę etatów |            |            |           |             | Liczba odpowiedzi |
|---------------------------|--------------------------------------------|------------|------------|-----------|-------------|-------------------|
|                           | Poniżej 1                                  | 1–1,9      | 2–9,9      | 10–19,9   | 20 i więcej |                   |
| miasto na prawach powiatu | 0                                          | 2          | 25         | 20        | 13          | 60                |
| gmina miejska             | 11                                         | 45         | 145        | 5         | 0           | 206               |
| gmina miejsko-wiejska     | 34                                         | 190        | 299        | 0         | 0           | 523               |
| gmina wiejska             | 196                                        | 760        | 345        | 0         | 0           | 1 301             |
| <b>Ogółem</b>             | <b>241</b>                                 | <b>997</b> | <b>814</b> | <b>25</b> | <b>13</b>   | <b>2 090</b>      |



**Czy zasoby kadrowe gminy są wystarczające do obsługi zadań związanych z gospodarowaniem odpadami?** (poprawnych odpowiedzi udzieliło 2 115 gmin)

| Odpowiedź | Liczba | Procent |
|-----------|--------|---------|
| Tak       | 1 536  | 72,6    |
| Nie       | 579    | 27,4    |

W zdecydowanej większości gmin (98,2%) zatrudnienie do realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w 2014 r. nie przekroczyło 10 etatów. Większa liczba wystąpiła praktycznie tylko w miastach na prawach powiatu. Natomiast w gminach wiejskich do tego zadania angażowano z reguły mniej niż 2 etaty. Średnia dla wszystkich gmin natomiast wyniosła 2,2 etatu. Znaczny wzrost zatrudnienia (ponad dwuipółkrotny) nastąpił w 2013 r. co wiązało się nałożonym na gminy nowym zadaniem jakim było wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami. W przypadku niektórych gmin (27,4%) zadanie to jednak nadal przekracza ich możliwości kadrowe.

**II. Ustalenie zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

**Czy gmina ustaliła liczbę właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie opłatami oraz wyegzekwowała złożenie deklaracji o wysokości tych opłat?** (Uwaga: Duża część gmin (344) podała liczbę właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji mniejszą od liczby właścicieli którzy deklaracje złożyli. NIK przy opracowywaniu wyników kwestionariusza uznała to za oczywisty błąd i w takich przypadkach przyjęto liczbę zobowiązanych równą liczbie tych którzy deklaracje złożyli. Dlatego wyniki badania w tym zakresie należy traktować jako szacunkowe).

|                           | Liczba właścicieli nieruchomości                                     |                  |                                                           |                  |                                                               |                  | Przyrost właścicieli nieruchomości   |                           | Spadek odsetka zalegających ze złożeniem deklaracji |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------|
|                           | zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty wg stanu na: |                  | którzy złożyli deklarację o wysokości opłaty wg stanu na: |                  | którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty wg stanu na: |                  | zobowiązanych do złożenia deklaracji | którzy złożyli deklarację |                                                     |
|                           | lipiec 2013 r.                                                       | wrzesień 2014 r. | lipiec 2013 r.                                            | wrzesień 2014 r. | lipiec 2013 r.                                                | wrzesień 2014 r. | [w %]                                |                           |                                                     |
| miasto na prawach powiatu | 926 274                                                              | 1 100 323        | 812 672                                                   | 1 053 071        | 113 602                                                       | 47 252           | 18,8                                 | 29,6                      | 58,4                                                |
| gmina miejska             | 838 481                                                              | 881 825          | 755 036                                                   | 844 936          | 83 445                                                        | 36 889           | 5,2                                  | 11,9                      | 55,8                                                |
| gmina miejsko-wiejska     | 1 808 324                                                            | 1 867 045        | 1 652 628                                                 | 1 812 037        | 155 696                                                       | 55 008           | 3,2                                  | 9,6                       | 64,7                                                |
| gmina wiejska             | 2 528 507                                                            | 2 608 164        | 2 330 811                                                 | 2 532 539        | 197 696                                                       | 75 625           | 3,2                                  | 8,7                       | 61,7                                                |
| Ogółem                    | 6 101 586                                                            | 6 457 357        | 5 551 147                                                 | 6 242 583        | 550 439                                                       | 214 774          | 5,8                                  | 12,5                      | 61,0                                                |

Gminy odpowiadając na kwestionariusz podały, że we wrześniu 2014 r. na ich terenie występowało 6 457,4 tys. właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty, przy czym takiej deklaracji nie złożowało 214,8 tys. właścicieli (3,3%). W porównaniu do stanu na początku wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (gdzie deklaracji nie złożowało 9,0% zobowiązanych) nastąpił w tym zakresie znaczny postęp, gdyż pomimo przyrostu (o 5,8%) liczby zobowiązanych do złożenia deklaracji odsetek tych, którzy obowiązku złożenia deklaracji nie wypełnili spadł o 61,0%. Najmniej problemów z ustalaniem liczby zobowiązanych do złożenia deklaracji i egzekwowaniem tego obowiązku miały gminy wiejskie i miejsko wiejskie, gdzie dynamika przyrostu liczby takich właścicieli była najmniejsza, zaś zmniejszenie liczby tych, którzy nie złożyli deklaracji największe (odpowiednio 61,7% i 64,7%). W miastach na prawach powiatu przyrost liczby zobowiązanych był najwyższy (18,8%) co może świadczyć, że na początku wdrażania nowego systemu nie ujawniono dużej części zobowiązanych do złożenia deklaracji. W ciągu ponadrocznego wdrażania tego systemu wraz z ujawnianiem kolejnych zobowiązanych wzrosła także (i to w większym tempie, bo o 29,6%) liczba osób, które deklaracje złożyli, co pozytywnie świadczy o skuteczności egzekwowania tego obowiązku. W efekcie w miastach tych, wg stanu na wrzesień 2014 r., liczba właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji była o 58,4% niższa niż na starcie systemu.

#### Czy gmina zapewniła właścicielom nieruchomości możliwość składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi drogą elektroniczną?

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-----------|-------------------|---------|
| Tak       | 1 039             | 49,1    |
| Nie       | 1 077             | 50,9    |

| Przyczyny niezapewnienia właścicielom nieruchomości możliwości składania deklaracji |                   |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| Odpowiedź                                                                           | Liczba odpowiedzi | Procent |
| rada gminy nie podjęła stosownej uchwały                                            | 302               | 28,0    |
| to dodatkowe koszty a właściciele i tak wolą formę papierową                        | 122               | 11,3    |
| to dodatkowe koszty a i tak mało kto posiada podpis elektroniczny                   | 346               | 32,1    |
| brak w gminie odpowiednich narzędzi informatycznych                                 | 188               | 17,5    |
| inna                                                                                | 119               | 11,0    |

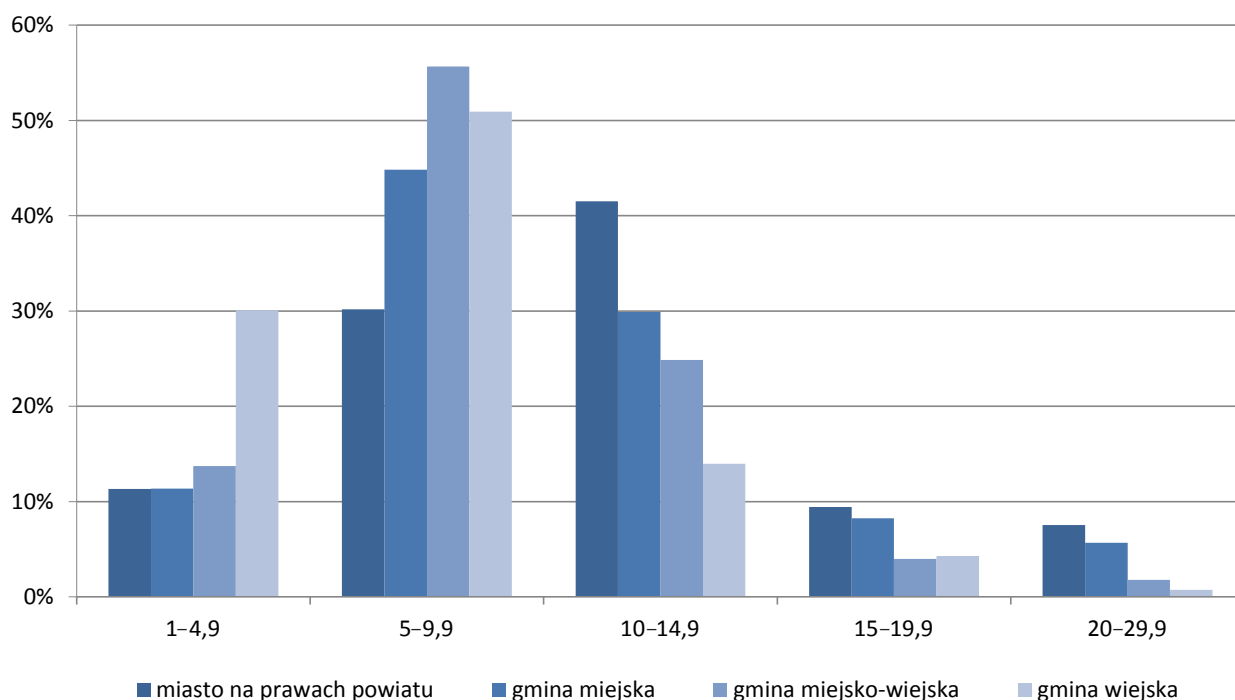
Zebrane odpowiedzi wskazują, że ponad połowa gmin nie zapewniła możliwości składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi drogą elektroniczną. Najczęściej wskazywaną przyczyną (60,9%) był brak w gminie odpowiednich narzędzi informatycznych i dodatkowe koszty związane z ich wdrożeniem. W wielu przypadkach wskazywano przy tym na niewielką przydatność praktyczną takiej formy składania deklaracji wyrażając przekonanie, że właściciele nieruchomości i tak wolą formę papierową a największą barierą jest brak podpisu elektronicznego. NIK zwraca uwagę, że niezależnie od takich opinii i przekonań, to ustawa daje właścicielom nieruchomości możliwość składania deklaracji drogą elektroniczną i władza publiczna powinna im taką możliwość zapewnić. Z 28% odpowiedzi wynika, że brak tej możliwości wynika z faktu, że gmina nie podjęła stosownej uchwały w przedmiotowej sprawie. W takich przypadkach istnieje zatem możliwość, aby problem został szybko rozwiązany. Odpowiedzi gmin są zbieżne z ustaleniami NIK w kontrolowanych gminach, gdzie kontrolowani także wskazywali na brak możliwości wdrożenia i zastosowania odpowiednich narzędzi informatycznych lub na niedopatrzenia legislacyjne.

### III. Finansowanie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

**Opłata miesięczna za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca** (poprawnych odpowiedzi udzieliły 1 983 gminy)

| rodzaj gminy              | Gminy (liczba) według kwoty opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w zł na jednego mieszkańca) |              |            |           |           |              |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|-----------|-----------|--------------|
|                           | 1–4,9                                                                                                              | 5–9,9        | 10–14,9    | 15–19,9   | 20–29,9   | Suma         |
| miasto na prawach powiatu | 6                                                                                                                  | 16           | 22         | 5         | 4         | 53           |
| gmina miejska             | 22                                                                                                                 | 87           | 58         | 16        | 11        | 194          |
| gmina miejsko-wiejska     | 69                                                                                                                 | 280          | 125        | 20        | 9         | 503          |
| gmina wiejska             | 371                                                                                                                | 628          | 172        | 53        | 9         | 1 233        |
| <b>Ogółem</b>             | <b>468</b>                                                                                                         | <b>1 011</b> | <b>377</b> | <b>94</b> | <b>33</b> | <b>1 983</b> |

| rodzaj gminy              | Gminy (odsetek) według kwoty opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w zł na jednego mieszkańca) |       |         |         |         |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------|---------|---------|
|                           | 1–4,9                                                                                                               | 5–9,9 | 10–14,9 | 15–19,9 | 20–29,9 |
| miasto na prawach powiatu | 11,3%                                                                                                               | 30,2% | 41,5%   | 9,4%    | 7,5%    |
| gmina miejska             | 11,3%                                                                                                               | 44,8% | 29,9%   | 8,2%    | 5,7%    |
| gmina miejsko-wiejska     | 13,7%                                                                                                               | 55,7% | 24,9%   | 4,0%    | 1,8%    |
| gmina wiejska             | 30,1%                                                                                                               | 50,9% | 13,9%   | 4,3%    | 0,7%    |



W większości objętych badaniem gmin (1 011, tj. 51,0%) uchwalone przez rady gmin opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi kształtowały się w przedziale od 5 do 10 złotych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, przy czym nie był to przedział kwot typowy dla miast na prawach powiatu. Większa część z nich bowiem (31 z 53, tj. 58,5%) uchwaliła opłatę obciążającą przeciętnego mieszkańca kwotą powyżej 10 zł. Najmniejsze obciążenia opłatami wystąpiły w gminach wiejskich, gdzie aż w 81% przypadków nie przekroczono kwoty 10 zł, a w 30,1% – kwoty 5 zł.

**Czy gmina zmieniała (podwyższała lub obniżała) stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi po wdrożeniu nowego systemu gospodarowania odpadami?** (dane w tym zakresie zaprezentowano w poniższych zestawieniach)

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-----------|-------------------|---------|
| Tak       | 612               | 28,9    |
| Nie       | 1 504             | 71,1    |

| Odpowiedź              | Zbierane selektywnie |         | Zbierane nieselektywnie |         |
|------------------------|----------------------|---------|-------------------------|---------|
|                        | Liczba odpowiedzi    | Procent | Liczba odpowiedzi       | Procent |
| podwyżka stawki opłaty | 229                  | 37,4    | 235                     | 38,4    |
| obniżka stawki opłaty  | 363                  | 59,3    | 219                     | 35,8    |
| bez zmian              | 20                   | 3,3     | 158                     | 25,8    |

| Powody zmiany stawki (możliwe było wskazanie kilku powodów)                       |                   |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| Odpowiedź                                                                         | Liczba odpowiedzi | Procent |
| zmiana kosztów odbioru, transportu, zbierania odzysku i unieszkodliwiania odpadów | 273               | 44,6    |
| zmiana kosztów utrzymania PSZOK                                                   | 37                | 6,0     |
| zmiana kosztów obsługi systemu                                                    | 124               | 20,3    |
| zmiana kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki i ich utrzymania             | 18                | 2,9     |
| inne                                                                              | 293               | 47,9    |

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że 612 gmin (niecałe 29%) zdecydowało się na zmianę stawek opłat po wprowadzeniu z dniem 1 lipca 2013 r. nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a jako powód głównie wskazywano na zmianę kosztów odbioru i zagospodarowania tych odpadów (44,6%). Najwięcej zmian stawek opłaty nastąpiło w odniesieniu do odpadów zbieranych selektywnie. Zdecydowało się na nie 96,7% z ww. 612 gmin, przy czym większość zmian (59,3%) polegała na obniżeniu stawki opłaty. W przypadku odpadów zmieszanych stawkę zmieniło mniej, bo tylko 454 gminy, tj. 74,2% ww. gmin, ale większość zmian (38,4%) polegała na podniesieniu stawki opłaty. Utrzymuje się zatem tendencja do preferowania selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

**Czy gmina stosuje dopłaty i zwolnienia przedmiotowe dla właścicieli nieruchomości?** (dane w tym zakresie zaprezentowano w poniższych zestawieniach)

| Odpowiedź | dopłaty           |         | zwolnienia przedmiotowe |         |
|-----------|-------------------|---------|-------------------------|---------|
|           | Liczba odpowiedzi | Procent | Liczba odpowiedzi       | Procent |
| Tak       | 133               | 6,3     | 79                      | 3,7     |
| Nie       | 1 983             | 93,7    | 2 037                   | 96,3    |

| Gminy (liczba) w podziale na kwoty dopłat i zwolnień przedmiotowych (wrzesień 2014 r.) |                 |                   |                   |                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Rodzaje ulg                                                                            | Poniżej 1000 zł | 1000 zł–4999,9 zł | 5000 zł–9999,9 zł | Powyżej 10000 zł |
| dopłaty                                                                                | 75              | 45                | 8                 | 5                |
| zwolnienia przedmiotowe                                                                | 37              | 33                | 7                 | 2                |

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że dopłaty i zwolnienia przedmiotowe, z których mogą skorzystać właściciele nieruchomości wnoszący opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosowane są sporadycznie i związane z tym skutki finansowe dla gmin są znikome. Z możliwości zastosowania dopłat oraz zwolnień skorzystało odpowiednio 133 i 79 gmin (tj. odpowiednio 6,3% i 3,7%), a miesięczne koszty z tego tytułu były najliczniej reprezentowane w przedziale do 5 000 zł (190 gmin, tj. 89,6% gmin stosujących dopłaty i zwolnienia przedmiotowe).

**Czy obecnie dochody z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pokrywają w pełni koszty funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami?** (dane w tym zakresie zaprezentowano w poniższych zestawieniach)

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-----------|-------------------|---------|
| Tak       | 1 324             | 62,6    |
| Nie       | 792               | 37,4    |

| Przyczyna braku pokrycia kosztów (możliwe było wskazanie kilku powodów)                                                                                  |                   |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| Odpowiedź                                                                                                                                                | Liczba odpowiedzi | Procent |
| nastąpił duży wzrost cen usług „śmieciowych” po ostatnim przetargu, ale podjęto decyzję o niepodnoszeniu stawki opłaty gdyż i tak jest już bardzo wysoka | 149               | 18,8    |
| są problemy ze składaniem deklaracji i określeniem, w drodze decyzji, wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi                             | 68                | 8,6     |
| są problemy z egzekwowaniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi                                                                                 | 401               | 50,6    |
| nie występują ww. powody – po prostu stawki nadal są zbyt niskie w stosunku do kosztów, a dalsze ich podnoszenie przyniesie więcej szkody niż pożytku    | 249               | 31,4    |
| inne                                                                                                                                                     | 174               | 22,0    |

Większość gmin zadeklarowała, że nie mają problemów ze sfinansowaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami uzyskanymi dochodami z opłat. W gminach, w których dochody z opłat nie pokryły kosztów funkcjonowania systemu jako przyczynę najczęściej (50,6%) wskazywano problemy z egzekwowaniem tych opłat, a nie ich naliczaniem. Duża część gmin (31,4%), w których nie zbilansowano finansowania systemu miała także świadomość zbyt niskich stawek opłat w stosunku faktycznych kosztów. Mimo to jednak nie zdecydowano się na ich podniesienie, m.in. z uwagi na przekonanie, że i tak są już bardzo wysokie lub, że przyniesie to więcej szkody niż pożytku. Podejście takie wychodzi naprzeciw interesom mieszkańców kierując działania gminy na obniżanie kosztów, tak aby została spełniona wynikająca z u.c.p.g. zasada samofinansowania systemu gospodarowania opłatami.

#### IV. Przetargi na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych

**Jak gmina zorganizowała przetarg na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych?**

| Odpowiedź                                                         | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| łącznie na odbieranie i zagospodarowanie odpadów                  | 1 714             | 81,0    |
| oddzielnie na odbieranie i oddzielnie na zagospodarowanie odpadów | 402               | 19,0    |

Formy wynagrodzenia dla przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ustalona w gminach przedstawia poniższe zestawienie:

| Forma wynagrodzenia                    | na odbieranie odpadów komunalnych |         | na zagospodarowanie odpadów komunalnych |         |
|----------------------------------------|-----------------------------------|---------|-----------------------------------------|---------|
|                                        | Liczba odpowiedzi                 | Procent | Liczba odpowiedzi                       | Procent |
| za faktyczną ilość odpadów             | 614                               | 29,0    | 811                                     | 38,3    |
| ryczałtem bez względu na ilość odpadów | 1 415                             | 66,9    | 1 193                                   | 56,4    |
| inna forma                             | 87                                | 4,1     | 112                                     | 5,3     |

Odpowiadające na kwestionariusz gminy w zdecydowanej większości (81,0%) wybrały przetarg na kompleksową usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Także w większości przypadków zdecydowano się na ryczałtową (a więc niezależną od faktycznej ilości odpadów) formę wynagrodzenia (66,9% na odbiór i 56,4% na zagospodarowanie). Wynagrodzenie ryczałtowe można uznać za rozwiązanie bezpieczniejsze z punktu widzenia stabilności finansowania wydatków gminy, w początkowej fazie wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami. Wybór takiej formy zwiększa jednak ryzyko, że w przypadku przeszacowania przez gminę, na etapie przygotowania przetargu, parametrów mających wpływ na koszt usługi, wycenione na tej podstawie przez wykonawców oferty będą znacznie droższe niż faktycznie ponoszone w okresie obowiązywania umowy koszty. Ryzyko takie potwierdzają ustalenia kontroli, gdzie NIK wskazywała na przeszacowanie parametrów (ilości odpadów) mających wpływ na kalkulację ceny ofert.

#### V. Zapewnienie możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych

**Czy na terenie gminy funkcjonuje punkt(y) selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK)?** (dane w tym zakresie zaprezentowano w poniższych zestawieniach)

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-----------|-------------------|---------|
| Tak       | 1 754             | 82,9    |
| Nie       | 362               | 17,1    |

| Forma utworzenia i prowadzenia PSZOK                         | stacjonarne |         | mobilne |         |
|--------------------------------------------------------------|-------------|---------|---------|---------|
|                                                              | Liczba      | Procent | Liczba  | Procent |
| utworzone i prowadzone przez gminę lub związek gminny        | 768         | 14,1    | 713     | 13,1    |
| utworzone i prowadzone przez podmiot zewnętrzny              | 664         | 12,2    | 1 472   | 27,0    |
| utworzone przez gminę, a prowadzone przez podmiot zewnętrzny | 358         | 6,6     | 1 467   | 27,0    |
| Ogółem                                                       | 1 790       | 32,9    | 3 652   | 67,1    |

| Przyczyna nieutworzenia PSZOK na terenie gminy?<br>(nie udzieliło odpowiedzi sześć gmin) | Liczba odpowiedzi | Procent |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| wysokie koszty utworzenia                                                                | 183               | 51,4    |
| brak zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego                            | 26                | 7,3     |
| brak decyzji o ustaleniu właściwej lokalizacji                                           | 38                | 10,7    |
| przedłużające się procedury związane z wydawaniem decyzji                                | 20                | 5,6     |
| inna                                                                                     | 89                | 25,0    |

Zdecydowana większość odpowiadających gmin (1 754, tj. 82,9%) zapewniła funkcjonowanie na swoim terenie (lub wspólnych z innymi gminami wchodzących w skład tego samego związku gminnego) łącznie 1 790 PSZOK (jako obiekty stacjonarne). Na brak PSZOK na własnym terenie wskazały 362 gminy (17,1%), a jako główną przyczynę ich nieutworzenia wskazywano wysokie koszty takiej inwestycji (51,4%). Natomiast 232 gminy (blisko 11%) podało, że na ich terenie występują wyłącznie PSZOK mobilne.

**Czy liczba PSZOK i częstotliwość ich funkcjonowania są Państwa zdaniem wystarczające do obsługi mieszkańców?** (odpowiedzi udzieliło 1 760 gmin – dane w tym zakresie zaprezentowano w poniższych zestawieniach)

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-----------|-------------------|---------|
| Tak       | 1 647             | 93,6    |
| Nie       | 113               | 6,4     |

| Częstotliwość funkcjonowania PSZOK | stacjonarne  |         | mobilne      |         |
|------------------------------------|--------------|---------|--------------|---------|
|                                    | Liczba PSZOK | Procent | Liczba PSZOK | Procent |
| 3–7 dni w tygodniu                 | 1 254        | 70,1    | 553          | 15,1    |
| 1–2 dni w tygodniu                 | 346          | 19,3    | 80           | 2,2     |
| 1–3 razy w miesiącu                | 157          | 8,8     | 413          | 11,3    |
| rzadziej niż wskazano powyżej      | 33           | 1,8     | 2 606        | 71,4    |
| Ogółem                             | 1 790        | 100,0   | 3 652        | 100,0   |

Prawie 83% gmin, które utworzyły na swoim terenie PSZOK uznało, że infrastruktura ta jest wystarczająca dla potrzeb mieszkańców (NIK zauważa, że opinia taka jest zbieżna z opiniami mieszkańców, którzy wzięli udział w ankiecie przeprowadzonej w 24 kontrolowanych urzędach gmin). Wśród PSZOK stacjonarnych zdecydowana większość funkcjonowała z dużą częstotliwością (3-7 razy w tygodniu – ponad 70%). W przypadku PSZOK mobilnych najczęściej funkcjonowały one rzadziej niż 1-3 razy w miesiącu (ponad 71%). Można przyjąć, że taka aktywność odpowiada charakterowi zadań wykonywanych przez PSZOK stacjonarne (gdzie każdy może pozbyć się w dowolnym czasie zbędnych odpadów) i mobilne (które powinny działać uzupełniająco np. w okresie wiosennych porządków). Natomiast w przypadku, gdy na terenie gminy funkcjonują tylko PSZOK mobilne (miało to miejsce w prawie 11% gmin, które udzieliły odpowiedzi), zwłaszcza z taką typową niewielką częstotliwością może to poważnie ograniczyć mieszkańcom możliwość zagospodarowania w sposób profesjonalny zbędnych przedmiotów, np. tzw. „elektrośmieci”. Obowiązek utworzenia przez gminę (samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami) co najmniej jednego stacjonarnego PSZOK został wprowadzony dopiero ustawą zmieniającą u.c.p.g. z dniem 1 lutego 2015 r.

**Czy funkcjonujące na terenie gminy PSZOK umożliwiają przyjmowanie od mieszkańców gminy wszystkich rodzajów odpadów komunalnych powstałych w gospodarstwie domowym?** (odpowiedzi udzieliło 1 760 gmin – dane w tym zakresie zaprezentowano w poniższych zestawieniach)

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-----------|-------------------|---------|
| Tak       | 768               | 43,6    |
| Nie       | 992               | 56,4    |

| Grupy odpadów komunalnych z gospodarstwa domowego nie przyjmowane w PSZOK<br>(możliwe było wskazanie kilku grup) |                   |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| Odpowiedź                                                                                                        | Liczba odpowiedzi | Procent |
| zużyte baterie i akumulatory                                                                                     | 123               | 12,4    |
| odpady zawierające azbest                                                                                        | 901               | 90,8    |
| zużyte opony                                                                                                     | 109               | 11,0    |
| drewno zawierające substancje niebezpieczne                                                                      | 488               | 49,2    |
| przeterminowane środki ochrony roślin                                                                            | 362               | 36,5    |
| odpady zawierające rtęć (np. termometry)                                                                         | 408               | 41,1    |
| odpady wielkogabarytowe                                                                                          | 100               | 10,1    |
| odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych                                                       | 232               | 23,4    |
| inne                                                                                                             | 218               | 22,0    |

Większość gmin (992, tj. 56,4%) podała, że PSZOK funkcjonujące na ich terenie nie zapewniają zagospodarowania wszystkich rodzajów odpadów, jakie powstają w gospodarstwie domowym. Dotyczyło to w szczególności odpadów zawierających substancje niebezpieczne takie jak azbest, rtęć oraz przeterminowane środki ochrony roślin (NIK zauważyła, że ankietowani mieszkańcy kontrolowanych 24 gmin również wskazywali na problemy z przyjmowaniem przez PSZOK niektórych odpadów powstających w gospodarstwie domowym, np. urządzenia zawierające rtęć i substancje niebezpieczne). Obowiązek przyjmowania przez PSZOK-i większości z wymienionych w powyższym zestawieniu odpadów, w tym niektórych niebezpiecznych został wprowadzony dopiero ustawą zmieniającą u.c.p.g. z dniem 1 lutego 2015 r. W znowelizowanych przepisach nie wskazano na obowiązek przyjmowania przez PSZOK odpadów zawierających azbest i rtęć, przy czym problematykę tę regulują przepisy rozporządzeń Ministra Środowiska i Ministra Gospodarki<sup>103</sup>.

### Czy przekazywanie odpadów komunalnych odebranych z terenu gminy następuje do RIPOK, czy do instalacji zastępczych?

| Odpowiedź                                                                                                                            | Liczba odpowiedzi | Procent |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| RIPOK własnej (należącej do gminy)                                                                                                   | 93                | 4,4     |
| RIPOK utworzonej wspólnie z innymi gminami                                                                                           | 588               | 27,8    |
| RIPOK innej niż ww. – wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami                                                             | 979               | 46,3    |
| Instalacji zastępczej (nie posiadającej statusu RIPOK) obsługującej rejon gminy (wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami) | 456               | 21,6    |

Żadna z gmin udzielająca odpowiedzi nie zgłosiła problemu braku możliwości przekazania zebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych do instalacji zajmujących się ich zagospodarowaniem. Zdecydowana większość gmin (1 660, tj. 78,5%) posiadała dostęp do RIPOK, przy czym 681 (32,2%) do RIPOK będącego własnością lub współwłasnością gminy, a reszta (979, tj. 46,3%) do RIPOK wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

<sup>103</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz. U. z 2013 r., poz. 523) i Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. Nr 71, poz. 649), które zostało zmienione przez rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz. U. 162, poz. 1069).

**Problemy wskazywane przez gminy w związku z organizacją funkcjonowania RIPOK (instalacji zastępczych) w regionie, do którego gmina została przypisana w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (możliwe było wskazanie kilku powodów)**

| Odpowiedź                                                                                                                                                                        | Liczba odpowiedzi | Procent |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| liczba dostępnych RIPOK (instalacji zastępczych) jest ograniczona co wpływa na brak konkurencji cenowej i wysokie koszty odbioru odpadów                                         | 1 445             | 68,3    |
| dostępne RIPOK nie świadczą pełnego zakresu usług w przetwarzaniu odpadów w związku z czym trudno jest osiągnąć wymagane wskaźniki recyklingu i ograniczenia składowania odpadów | 343               | 16,2    |
| dla gminy dostępne są praktycznie tylko składowiska odpadów, co wyklucza lub znacząco utrudnia racjonalną gospodarkę odpadami                                                    | 123               | 5,8     |
| inne                                                                                                                                                                             | 407               | 19,2    |

Należy zwrócić uwagę na dosyć powszechną odpowiedź objętych badaniem gmin (68,3%), które wskazywały na ograniczoną liczbę dostępnych w regionie gospodarki odpadami komunalnymi RIPOK i wynikający stąd brak konkurencyjności cenowej świadczonych przez te instalacje usług. Ponieważ przepisy<sup>103</sup> zabraniają wywożenia zebranych odpadów poza region gospodarki odpadami komunalnymi, stan taki może skutkować zawyżaniem przez podmioty prowadzące RIPOK kosztów przetwarzania i zagospodarowania odpadów komunalnych, a tym samym wzrostem kosztów funkcjonowania systemu. W konsekwencji może to się przełożyć na wzrost stawek opłat dla właścicieli nieruchomości. Istotnym problemem zgłaszanym przez gminy (16,2%) jest niepełny zakres usług świadczonych przez RIPOK powodujący trudności w efektywnym zagospodarowaniu odpadów. Natomiast pomimo tego, że aż 21,5% gmin posiada tylko dostęp do instalacji zastępczych (bez statusu RIPOK), w stosunkowo niewielu przypadkach (5,8%) przekłada się to na znaczące trudności w zagospodarowaniu odpadów.

<sup>103</sup> Zgodnie z art. 20 ust. 7 pkt 1–3 ustawy o odpadach, zakazuje się przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania, odpadów zielonych – poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone. Natomiast w myśl ust. 8 tej ustawy, zakazuje się przywozu na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów, o których mowa w ust. 7, wytworzonych poza obszarem tego regionu.

## Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Administracji i Cyfryzacji
7. Minister Środowiska
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Rządowej
15. Szef Kancelarii Prezydenta RP
16. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
17. Szef Kancelarii Sejmu
18. Szef Kancelarii Senatu





## MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 1 lipca 2015 r.

DGO-III-091-2/24585/14-15/EK

**Pan**

**Krzysztof Kwiatkowski**

*Prezes Najwyższej Izby Kontroli*

*Wzajemny Panie Prezencie,*

Odnosząc się do informacji o wynikach kontroli „Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”, przesłaną pismem z dnia 16 czerwca 2015 r., znak: KAP-4101-006-05/2014, uprzejmie przedstawiam poniższe stanowisko.

Odnosząc się do stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Środowiska problemów w zakresie sprawozdawczości wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, z późn. zm.) należy zauważyć, że sprawozdawczość w zakresie odpadów komunalnych jest nowym obowiązkiem, obejmującym dużą liczbę podmiotów. Dlatego też założeniem ustawodawcy było, aby rok sprawozdawczy 2012 był rokiem, w którym wszyscy uczestnicy systemu gospodarki odpadami komunalnymi zapoznają się z systemem sprawozdawczym oraz możliwe będzie zidentyfikowanie ewentualnych błędów w tym systemie. Świadczy o tym okres vacatio legis dla niektórych przepisów związanych ze sprawozdawczością. Na mocy art. 23 pkt 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr. 152, poz. 897, z późn. zm.) przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w zakresie sprawozdawczości oraz osiągania poziomów weszły w życie od 1 stycznia 2013 r., co oznacza, że gminy nie miały narzędzi ustawowych do egzekwowania sprawozdań od podmiotów odbierających odpady komunalne na ich terenie, co też mogło mieć istotny wpływ na przekazywane informacje. Ponadto sprawozdawczość wprowadzona ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma głównie na celu monitorowanie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, który w 2012 r. nie został jeszcze wprowadzony.

Natomiast weryfikacja sprawozdań marszałków województw za rok 2013 rozpoczęła się niezwłocznie po otrzymaniu tych sprawozdań, jednakże początkowo obejmowała ona głównie kontakty robocze (telefoniczne). Dlatego też czas od przekazania sprawozdania do faktycznego przystąpienia do weryfikacji nie zawsze był tak długi jak wskazano w Raporcie. W trakcie roboczych kontaktów w odniesieniu do sprawozdań za rok 2013 ustalono, że do urzędów marszałkowskich spływają cały czas korekty sprawozdań gminnych, wobec tego większość urzędów marszałkowskich będzie przysyłać korekty sprawozdań jeszcze przed wezwaniem przez Ministra Środowiska do weryfikacji. W czasie trwania kontroli przygotowywane były już wezwania do korekt sprawozdań za rok 2013. Dlatego też wnioski wyrażone w Raporcie nie oddają pełnego obrazu o faktycznych działaniach Ministerstwa Środowiska w obszarze weryfikacji sprawozdań.

Ponadto należy stwierdzić, że ustawodawca nie ustalił terminu, w którym weryfikacja sprawozdań jest zakończona. Konsekwencją powyższego jest, że każdy z podmiotów biorących udział w systemie sprawozdawczym ma nieograniczone terminem prawo do wniesienia korekty sprawozdania.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że sprawozdawczość w zakresie odpadów komunalnych została w Ministerstwie Środowiska zmarginalizowana. Wszelkie uwagi w zakresie sprawozdawczości trafiające do Ministerstwa są szczegółowo analizowane i m. in. na podstawie tych analiz Ministerstwo Środowiska aktywnie współpracowało z Komisją Sejmową przy tworzeniu poselskiej nowelizacji ustawy, czego efektem są nowe zapisy ustawowe w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87), przewidujące nowe administracyjne kary pieniężne m. in. za przekazanie nierzetelnego sprawozdania lub za niezastosowanie się do wezwania do korekty sprawozdania. Zapisy te pozwolą na lepsze egzekwowanie rzetelności sprawozdań przez gminy oraz urzędy marszałkowskie. Oprócz tego zmieniono również delegację dla Ministra Środowiska do wydania rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, co pozwoli na udoskonalenie formularzy sprawozdawczych. Prace legislacyjne nad nowymi formularzami sprawozdawczymi trwają. Wykorzystywane są wszystkie przekazane do resortu uwagi.

Odnosząc się do kwestionowania przez Najwyższą Izbę Kontroli interpretacji Ministra Środowiska, dotyczącej obliczania uzyskanego przez gminę poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania dla roku 2013 należy zaznaczyć, że przyjęta w Raporcie interpretacja, która traktuje jako okres przejściowy okres do 16 lipca 2013 r. w zakresie obowiązku gmin do ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania - do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. nie ma uzasadnienia. Z art. 3c ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, wyraźnie wynika, iż gminy są zobowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania **do dnia 16 lipca 2013 r.** (a nie jak to zostało ujęte w Raporcie – **od dnia 16 lipca 2013 r.**) – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. Z zapisem tym zgodny jest zapis Załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia

25 maja 2012 r. w sprawie poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu ograniczenia masy tych odpadów, zgodnie z którym gminy mają obowiązek osiągnąć poziom 50 % do dnia 16 lipca 2013 r. Natomiast zgodnie z załącznikiem nr 1 do przedmiotowego rozporządzenia poziom - 75 % wymagany jest jedynie dla roku 2012. Takie podejście wynika zarówno przy zastosowaniu celowościowej jak i językowej wykładni omawianego przepisu.

Odnosząc się do prezentacji danych przekazanych przez Dyrektora Lasów Państwowych, należy zauważyć, że dane, którymi dysponuje ten organ, są to dane odnoszące się do ilości odpadów usuniętych z lasów w danym roku, a nie odpadów, które do lasów trafiają w danym roku kalendarzowym. Ponadto nie można stwierdzić, że z całą pewnością są to odpady komunalne pochodzące z gospodarstw domowych. Dzikie wysypiska mogą to być odpady zarówno pochodzące ze źródeł komunalnych jak i z działalności gospodarczych (np. nielegalny demontaż sprzętu elektrycznego i elektronicznego, firmy remontowo-budowlane). W lasach również pozostawiane są duże ilości odpadów przez turystów. Dlatego też usunięcie z lasów większej ilości odpadów niż w poprzednich latach nie musi świadczyć wprost o braku skuteczności ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się do wyników kontroli gmin, uprzejmie informuję, że Minister Środowiska nie posiada prawnych narzędzi kontroli nad samorządami, a założeniem ustawodawcy w odniesieniu do nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi było pozostawienie gminom autonomii w organizacji nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, przy jednoczesnym obowiązku osiągnięcia określonych w ustawie efektów ekologicznych. Dlatego też znaczna większość wniosków w tym obszarze odnosi się do autonomicznych decyzji samorządu.

Ponadto należy zaznaczyć, że Minister Środowiska na bieżąco podejmuje liczne działania m. in. monitorujące, legislacyjne i edukacyjne, mające na celu usprawnienie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Kontrola nie obejmowała stanu prawnego po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 28 listopada 2014 r., która wprowadziła szereg zmian poprawiających funkcjonowanie systemu, w oparciu o zdobyte doświadczenia. W resorcie analizowane są wszelkie uwagi, dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a także prowadzone są analizy wypełnienia celów ustawy.

z porównaniem

  
ZUR. MINISTRA  
PODSEKRETAARZYSTANU  
Janusz Ostapiuk